



Ausarbeitung

Die Gesetzgebungskompetenz des Bundes für die Einführung des wertunabhängigen Modells bei der Grundsteuer

Die Gesetzgebungskompetenz des Bundes für die Einführung des wertunabhängigen Modells bei der Grundsteuer

Aktenzeichen: WD 4 - 3000 - 115/18

Abschluss der Arbeit: 23. Juli 2018

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 anzugeben und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

Inhaltsverzeichnis

1.	Fragestellung	4
2.	Gesetzgebungskompetenz für eine Reform der Grundsteuer	4
2.1.	Das Äquivalenzsteuer-Modell	4
2.2.	Die Gesetzgebungskompetenz aus Art. 125a Abs. 2 Satz 1 GG	4
2.3.	Äquivalenzsteuer-Modell als Neukonzeption?	5
2.4.	Konkurrierende Gesetzgebungskompetenz aus Art. 105 Abs. 2 in Verbindung mit Art. 72 Abs. 2 GG	6
2.5.	Möglichkeiten der Schaffung einer Gesetzgebungskompetenz für den Bund	7

1. Fragestellung

Der Auftraggeber möchte die Gesetzgebungskompetenz des Bundes zur Einführung eines sogenannten Flächenmodells bei der Grundsteuer geprüft wissen. Es handelt sich dabei um das wertunabhängige Modell (WUM) das maßgeblich auf dem Äquivalenzprinzip basiert. Der Auftraggeber erkundigt sich insbesondere nach der Anwendbarkeit der Gesetzgebungskompetenz aus Art. 105 GG in Verbindung mit Art. 72 Abs. 2 GG. Sollte diese Gesetzgebungskompetenz nicht eingreifen, so möchte der Abgeordnete die Verfassungsänderungen dargestellt haben, die erforderlich wäre um eine Gesetzgebungskompetenz des Bundes oder der Länder zu begründen.

2. Gesetzgebungskompetenz für eine Reform der Grundsteuer

2.1. Das Äquivalenzsteuer-Modell

„Einzelne Bundesländer präferieren ein rein flächenbezogenes Grundsteuer-Konzept für Boden und Gebäude. Es wird vor allem von Bayern vertreten, früher unterstützten es auch Baden-Württemberg und Hessen, zuletzt hat sich Hamburg dafür ausgesprochen. Dabei werden unabhängig von den tatsächlichen Werten einheitliche Messzahlen für die Grundstücksflächen und die Gebäudeflächen vorgegeben, zum Beispiel 0,02 €/m² für die Grundstücksflächen, für die Gebäudeflächen 0,20 €/m² bei Wohnnutzungen und 0,40 €/m² bei betrieblichen Nutzungen. Die Grundstücks- und Gebäudeflächen sollen vereinfachend abgeleitet werden aus vorhandenen administrativen Informationen der Kataster- und Grundbuchämter.“¹

2.2. Die Gesetzgebungskompetenz aus Art. 125a Abs. 2 Satz 1 GG

Art. 125a Abs. 2 Satz 1 GG gibt dem Bundesgesetzgeber die Möglichkeit, Rechtsbereiche die vor dem 15. November 1994 auf Grund des Artikels 72 Abs. 2 in der damals geltenden Fassung erlassen worden sind, weiter in Kraft zu lassen.

Das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) hat zudem aus Art. 125a Abs. 2 Satz 1 GG eine Anpassungs- und Änderungskompetenz des Bundes hergeleitet.² „So soll diese Kompetenz an „die Beibehaltung der wesentlichen Elemente der in dem fortgeltenden Bundesgesetz enthaltenen Regelung“ gebunden sein mit der Folge, dass dem Bund namentlich grundlegende Neukonzeptionen verwehrt sind.“³

¹ DIW/Bach, Stefan: Grundsteuerreform: Aufwändige Neubewertung oder pragmatische Alternativen http://www.diw.de/de/diw_01.c.581851.de/presse/diw_aktuell/grundsteuerreform_aufwaendige_neubewertung_oder_pragmatische_alternativen.html

² BVerfGE 111, 10 (28 ff.)

³ Maunz/Dürig: GG, Art. 125 a Rn. 13 (beck-online)

2.3. Äquivalenzsteuer-Modell als Neukonzeption?

Das BVerfG führt zur Frage der Gesetzgebungskompetenz des Bundes aus Art. 125a Abs. 2 GG in seinem Urteil vom 10. April 2018⁴ Folgendes aus:

„Die bestehende Regelung (gilt) nach Art. 125a Abs. 2 Satz 1 GG als Bundesrecht fort, solange sie nicht in wesentlichen Elementen geändert wird. Denn die Zuständigkeit zur Änderung solcher fortgeltender Vorschriften verbleibt ohne Rücksicht auf das Vorliegen der Voraussetzungen des Art. 72 Abs. 2 GG beim Bundesgesetzgeber, soweit die Änderung die wesentlichen Elemente der in dem fortbestehenden Bundesgesetz enthaltenen Regelung beibehält und keine grundlegende Neukonzeption enthält (vgl. BVerfGE 111, 10 <28 ff.>; 112, 226 <250>). Danach kann sich das geltende Recht der für die Grundsteuer maßgeblichen Einheitsbewertung für Grundbesitz nach wie vor auf eine konkurrierende Gesetzgebungskompetenz des Bundes stützen. Die wesentlichen Elemente der Einheitsbewertung im Bewertungsgesetz sind nach der Einführung der Erforderlichkeitsklausel in den Art. 72 Abs. 2 GG zum 15. November 1994 unverändert geblieben. Eine Neukonzeption dieses Teils des Bewertungsgesetzes hat seither nicht stattgefunden.“⁵

Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, ob das Äquivalenzsteuer-Modell eine Neukonzeption der grundsteuerlichen Bemessungsgrundlage darstellt.

In der Literatur wird das Äquivalenzsteuer-Modell als Neukonzeption der Grundsteuer und nicht als Fortschreibung des bisherigen Einheitswert-Modells angesehen. So sieht Hantzsch⁶ in der reinen Flächensteuer des bayerischen Modellvorschlags einen Widerspruch zum bisherigen Gesetzeskonzept einer wertorientierten Steuer. Becker⁷ verweist in ihrem Aufsatz darauf, dass der Grundstückswert beim wertunabhängigen Modell für die Besteuerung keine Bedeutung hat. „Allein diese besondere Ausgestaltung der Bemessungsgrundlage stellte – im Falle des „Südländer-Modell“ – eine eindeutige Abkehr von einem der besonders prägenden Merkmale der derzeitigen Grundsteuer (Bewertungsmaßstab ist der gemeine Wert = Verkehrswert) dar. Es ist schon deshalb von einer Neukonzeption des Grundsteuergesetzes im Falle des „Südländer-Modells“ auszugehen.“⁸

Zwischenergebnis: Aufgrund der Aufgabe des Verkehrswerts als Bewertungsgrundlage im Äquivalenzsteuermodell ist von einer Neukonzeption der Grundsteuer durch dieses Modell auszugehen. Dem Bundesgesetzgeber wäre daher die Gesetzgebungskompetenz aus Art. 125a Abs. 2 Satz 1 GG verwehrt.

4 BVerfG, Urteil vom 10. April 2018 – 1 BvL 11/14

5 BVerfG, Urteil vom 10. April 2018 – 1 BvL 11/14 –, Rn. 89 (juris)

6 Hantzsch, Dieter: „Reform der Grundsteuer durch den Bundesgesetzgeber?“ in: Deutsche Steuer Zeitung (DStZ) 2012, 758-765 (S. 764)

7 Becker, Julia: „Die Reform der Grundsteuer – wem obliegt die Gesetzgebungskompetenz“ in: BetriebsBerater 2013, 861-866

8 Becker: ebenda, Seite 866

2.4. Konkurrierende Gesetzgebungskompetenz aus Art. 105 Abs. 2 in Verbindung mit Art. 72 Abs. 2 GG

Für das Äquivalenzsteuermodell käme jedoch die (reguläre) Steuergesetzgebungskompetenz des Bundes aus Art. 105 Abs. 2 in Verbindung mit Art. 72 Abs. 2 GG in Betracht. Art. 72 Abs. 2 GG enthält die Erforderlichkeitsklausel, die für steuerrechtliche Gesetzgebungskompetenzen immer dann erfüllt sein müssen, wenn die Steuereinnahmen dem Bund nicht zufließen. Die Voraussetzungen der Erforderlichkeitsklausel wurden von der Rechtsprechung des BVerfG in den vergangenen Jahren eng definiert:

„Das bundesstaatliche Rechtsgut gleichwertiger Lebensverhältnisse ist erst dann bedroht und der Bund erst dann zum Eingreifen ermächtigt, wenn sich die Lebensverhältnisse in den Ländern „in erheblicher, das bundesstaatliche Sozialgefüge beeinträchtigender Weise auseinander entwickelt haben oder sich eine derartige Entwicklung konkret abzeichnet.“⁹

„Eine bundesgesetzliche Regelung ist zur „Wahrung der Rechtseinheit“ erforderlich, wenn und soweit die mit ihr erzielbare Einheitlichkeit der rechtlichen Rahmenbedingungen Voraussetzung für die Vermeidung einer Rechtszersplitterung mit problematischen Folgen ist, die im Interesse sowohl des Bundes als auch der Länder nicht hingenommen werden kann.“¹⁰

„Eine bundesgesetzliche Regelung ist zur „Wahrung der Wirtschaftseinheit“ erforderlich, wenn und soweit sie Voraussetzung für die Funktionsfähigkeit des gesamtstaatlichen Wirtschaftsraums ist, wenn also unterschiedliche Landesregelungen oder das Untätigbleiben der Länder erhebliche Nachteile für die Gesamtwirtschaft mit sich brächten. Während die Wahrung der Rechtseinheit in erster Linie auf die Vermeidung einer Rechtszersplitterung zielt, geht es bei der Wahrung der Wirtschaftseinheit im Schwerpunkt darum, Schranken und Hindernisse für den wirtschaftlichen Verkehr im Bundesgebiet zu beseitigen.“¹¹

Ob die Voraussetzungen des Art. 72 Abs. 2 GG für eine Neukonzeption der Grundsteuer erfüllt wären, ist in der Literatur umstritten. So bejaht Becker zu Gunsten der Wahrung der Rechts- und Wirtschaftseinheit die Erforderlichkeit einer bundesgesetzlichen Regelung. Die Begründung liege jedoch weniger in der Vermeidung eines schädlichen Steuerwettbewerbs, sondern eher in der Einbeziehung der Grundsteuer in den Länderfinanzausgleich. Die Neutralisierung der Grundsteuer im Ausgleichssystem sei nur solange möglich, wie es eine einheitliche Bemessungsgrundlage für die Grundsteuer gäbe. Aus diesem Grund sei die bundesgesetzliche Regelung unverzichtbar.¹²

9 BVerfG v. 24.10.2002 - 2 BvF 1/01, BVerfGE 106, 62 (144); zitiert nach Tipke/Lang/Seer: Steuerrecht, § 2 Rn. 36

10 BVerfG v. 27.1.2010 - 2 BvR 2185/04, 2 BvR 2189/04, BVerfGE 125, 141 (155); BVerfG v. 17.12.2014 - 1 BvL 21/12, BVerfGE 138, 136, Rz. 109; zitiert nach Tipke/Lang/Seer: Steuerrecht, § 2 Rn. 36

11 Siehe Fn. 9

12 Becker: siehe Fn. 6, Seite 864 f.

Hantzsch¹³ sieht dagegen die Voraussetzungen des Art. 72 Abs. 2 GG für die Grundsteuer als nicht erfüllt an. Eine länderspezifische Regelung der Grundsteuer würde weder die Funktionsfähigkeit der Wirtschaft gefährden noch die Rechtseinheit beeinträchtigen. Ähnlich schätzt Homburg das Vorliegen der Voraussetzungen des Art. 72 Abs. 2 GG kritisch ein.

Das BVerfG lässt in seinem Urteil zur Grundsteuer den Meinungsstreit in der Literatur um die Erfüllung der Voraussetzungen des Art. 72 Abs. 2 GG offen. Zwar benennt das BVerfG die unterschiedlichen Positionen zu dieser Frage. Letztlich stellt das BVerfG jedoch nur fest, dass für das derzeit noch anwendbare Bewertungssystem der Einheitsbewertung entweder Artikel 105 Abs. 2 in Verbindung mit Art. 72 Abs. 2 GG oder Art. 125a Abs. 2 Satz 1 GG anwendbar seien. Über die Gesetzgebungskompetenz für völlig neuartige Bewertungs- und Besteuerungsmodelle musste das BVerfG in diesem Urteil nicht entscheiden.

2.5. Möglichkeiten der Schaffung einer Gesetzgebungskompetenz für den Bund

Geht man davon aus, dass die Voraussetzungen des Art. 72 Abs. 2 GG für die Grundsteuer nicht gegeben sind, so fiele die Gesetzgebungskompetenz zwangsläufig den Ländern zu, Art. 70 Abs. 1 GG.

Der Bundesrat hat in der vergangenen Legislaturperiode einen Gesetzentwurf¹⁴ zur Änderung des Art. 105 Abs. 2 GG in den Deutschen Bundestag eingebracht, mit dem die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz des Bundes für die Grundsteuer unabhängig von Art. 72 Abs. 2 GG gesichert werden sollte. Der Gesetzentwurf wurde in der 18. Wahlperiode nicht beraten und unterlag somit der Diskontinuität der Wahlperiode.

Homburg¹⁵ hält den Beschluss des Bundesrates jedoch für nicht geeignet, um die Erforderlichkeitsklausel des Art. 105 Abs. 2 Satz 1 in Verbindung Art. 72 Abs. 2 GG zu umgehen. Er sieht in einer Ergänzung des Art. 105 Abs. 2 GG um einen zweiten Satz, der die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz für die Grundsteuer explizit benennt, eine bloße Klarstellung, die die Erforderlichkeitsklausel nicht auszuhebeln vermöge.

Diese restriktive Handhabung der Verweisung auf Art. 72 Abs. 2 GG in Art. 105 Abs. 2 GG ist jedoch strittig. Seiler schreibt der Erforderlichkeitsklausel im Rahmen des Art. 105 Abs. 2 GG „eine im Ergebnis kompetenzbegründende Wirkung“¹⁶ zu. Es ist kein Grund ersichtlich, warum der verfassungsändernde Gesetzgeber an der Schaffung von Ausnahmetatbeständen zur Erforderlichkeitsklausel in Art. 105 Abs. 2 GG gehindert sein sollte. Derartige Ausnahmen existieren im Verhältnis des Kompetenzkatalog des Art. 74 GG zu der nur für Einzelfälle des Art. 74 GG anwendbaren Erforderlichkeitsklausel des Art. 72 Abs. 2 GG bereits seit vielen Jahren.

13 Hantzsch: siehe Fn. 5, Seite 761 f.

14 BT-Drs. 18/10751

15 Homburg, Stefan: „Ein Vorschlag zur Grundsteuerreform“ in: Wirtschaftsdienst 2018, 169 – 175 (172)

16 Maunz/Dürig/Seiler GG Art. 105 Rn. 152-162, beck-online

So geht auch Seer davon aus, dass für einen grundlegenden Paradigmenwechsel zum sogenannten Äquivalenzmodell (Süd-Modell) dem Bund zwar die Gesetzgebungskompetenz fehle. „Soll das Äquivalenzmodell bundesweit eingeführt werden, wäre daher zunächst mit einer verfassungsändernden 2/3-Mehrheit die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz des Bundes in Art. 105 Abs. 2 GG zu implementieren.“¹⁷ Dies entspricht dem Inhalt des Bundesrat-Beschlusses aus dem Jahr 2016.

Ergebnis: Das Äquivalenzsteuermodell kann über die Anpassungsgesetzgebungskompetenz des Art. 125a Abs. 2 Satz 1 GG nicht realisiert werden. Eine bundesgesetzliche Regelung wäre daher einfachgesetzlich nur mittels Art. 105 Abs. 2 in Verbindung mit Art. 72 Abs. 2 GG möglich. Die Gesetzgebungskompetenz hierfür ist in der Literatur umstritten. Namhafte Autoren sehen die Voraussetzungen des Art. 72 Abs. 2 GG für die Grundsteuer als nicht erfüllt an. Vom BVerfG musste diese Rechtsfrage bislang nicht entschieden werden.

Zur verfassungsrechtlichen Absicherung einer Neukonzeption der Grundsteuer bestünde die Möglichkeit der Ergänzung des Art. 105 Abs. 2 GG um eine explizite Gesetzgebungskompetenz des Bundes ähnlich der Initiative des Bundesrates aus dem Jahr 2016. Damit könnte eine konkurrierende Gesetzgebungskompetenz des Bundes für die Grundsteuer unabhängig von den Voraussetzungen des Art. 72 Abs. 2 GG begründet werden, wobei auch hiergegen vereinzelt Bedenken in der Literatur geäußert werden.

¹⁷ Seer, Roman: „Grundsteuer nach dem Urteil des BVerfG vom 10.04.2018 – Analyse und Folgerungen“ in: Der Betrieb Heft Nr. 25/18, Seite 1488-1495 (1492)