



---

**Sachstand**

---

**Einzelfrage zur „Bürokratiebremse“**

**Einzelfrage zur „Bürokratiebremse“**

Aktenzeichen: WD 4 - 3000 - 171/18  
Abschluss der Arbeit: 05. November 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 anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

**Inhaltsverzeichnis**

<b>1.</b>	<b>Einleitende Bemerkung</b>	<b>4</b>
<b>2.</b>	<b>Bürokratieentlastungsgesetz</b>	<b>4</b>
<b>3.</b>	<b>Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 10. April 2018</b>	<b>4</b>
<b>4.</b>	<b>Fazit</b>	<b>6</b>

## 1. Einleitende Bemerkung

Der Auftraggeber bittet um eine rechtliche Prüfung, ob die Reform der Grundsteuer nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts von den Kompensationsauflagen der Bürokratiebremse ausgenommen ist.

## 2. Bürokratieentlastungsgesetz

Die Bundesregierung hat mit dem Kabinettsbeschluss vom 11. Dezember 2014 Eckpunkte zur weiteren Entlastung der mittelständischen Wirtschaft von Bürokratie beschlossen. Auf untergesetzlicher Ebene werden diese gesetzlichen Maßnahmen u.a. durch die zum 01. Juli 2015 in Kraft getretene „One in, one out“-Regelung flankiert.<sup>1</sup>

Die „One in, one out“-Regel wird grundsätzlich für alle Regelungsvorhaben der Bundesregierung angewendet, die sich auf den laufenden Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft auswirken. Ausgenommen sind Vorhaben, soweit sie EU-Vorgaben, internationale Verträge, Rechtsprechung des BVerfG sowie des EuGH jeweils 1:1 umsetzen oder der Abwehr erheblicher Gefahren dienen oder zeitlich begrenzte Wirkung (max. 1 Jahr) haben.<sup>2</sup> Im Regelfall sollen Entlastungsmaßnahmen binnen eines Jahres vorgelegt werden.

Bei der „One in, one out“-Regel handelt es sich um eine Selbstverpflichtung der Bundesregierung.<sup>3</sup> Die Selbstverpflichtung hat dabei den Charakter einer verwaltungsinternen Verpflichtung im Sinne einer Verwaltungsvorschrift. Diese dient dazu, Organisation und Handeln der Verwaltung näher zu bestimmen (z.B. durch eine Richtlinie).<sup>4</sup> Die Verwaltungsvorschrift entwickelt keine Außenwirkung und leitet für Dritte keine einklagbaren Rechte ab.

## 3. Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 10. April 2018

Das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) hat sich in seinem jüngsten Urteil<sup>5</sup> mit Vorgaben für den Gesetzgeber zur Neuregelung der Grundsteuer zurückgehalten. Weder präferiert das BVerfG ein konkretes Modell noch schließt es einzelne Modelle per se aus.

---

1 BT-Drs. 18/4948, S. 1.

2 [https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Downloads/B/buerokratieabbau-one-in-one-out.pdf?\\_\\_blob=publication-File&v=3](https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Downloads/B/buerokratieabbau-one-in-one-out.pdf?__blob=publication-File&v=3) [23.10.18], S. 1.

3 BT-Drs. 18/9949, S. 1.

4 Vgl. Reimer, Philipp: Grundfragen der Verwaltungsvorschriften, in: Juristische Ausbildung 2014 (7), S. 679.

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

„Bei der Neuregelung verfügt der Gesetzgeber über einen weiten, vom Bundesverfassungsgericht nur begrenzt überprüfbareren Spielraum zur Bestimmung des Steuergegenstandes und des Steuersatzes<sup>6</sup>. Damit liegt auch die Gesamthöhe des mit der Steuer zu erzielenden Aufkommens völlig in der Hand des Gesetzgebers. Belässt er es im Grundsatz bei der bisherigen Struktur von Einheitsbewertung und Grundsteuer, kann das Steueraufkommen über den Grundsteuermessbetrag durch den Gesetzgeber und über die Hebesätze durch die Gemeinden bestimmt werden. Aber auch in einem anderen Modell bleibt es dem Gesetzgeber und den nach dem Grundgesetz hebesatzberechtigten Gemeinden (Art. 106 Abs. 6 Satz 2 GG) vorbehalten, die Steuerhöhe und damit den Umfang des Steueraufkommens zu regeln. In keinem Fall wird das Gesamtaufkommen durch die verfassungsrechtlichen Vorgaben für eine in der Relation realitätsgerechte Bemessung der Besteuerungsgrundlagen vorbestimmt. Im Übrigen steht dem Gesetzgeber auch bei den Regeln zur Erfassung der Bemessungsgrundlage ein weiterer Gestaltungsspielraum zu, der dadurch begrenzt ist, dass die Bemessungsregeln den mit der Steuer verfolgten Belastungsgrund in der Relation realitätsgerecht abbilden müssen<sup>7</sup>. Indes ist der Gesetzgeber bei der Grundsteuer ebenso wenig wie bei anderen Steuern gehindert, mithilfe des Steuerrechts außerfiskalische Förder- und Lenkungsziele zu verfolgen<sup>8</sup>. Zudem verfügt der Gesetzgeber gerade in Massenverfahren der vorliegenden Art über einen großen Typisierungs- und Pauschalierungsspielraum<sup>9</sup>.“<sup>10</sup>

Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Urteil betont, dass dem Gesetzgeber vielfältige Möglichkeiten zur Schaffung eines verfassungsgemäßen Zustandes zur Verfügung stehen, die von der Reparatur der beanstandeten Regelungen zur Einheitsbewertung bis zur völligen Neugestaltung der Bewertungsvorschriften für eine im Grundgesetz als solcher vorgesehenen Grundsteuer (Art. 106 Abs. 6 GG) reichen.<sup>11</sup>

„Ausgehend von diesen Vorgaben hat der Gesetzgeber für die Wahl der Bemessungsgrundlage und die Ausgestaltung der Regeln ihrer Ermittlung einen großen Spielraum, solange sie nur prinzipiell geeignet sind, den Belastungsgrund der Steuer zu erfassen. Dabei ist er von Verfassungswegen auch nicht verpflichtet, sich auf die Wahl nur eines Maßstabs zur Bemessung der Besteuerungsgrundlage festzulegen. Je nach Art und Vielfalt der von der Steuer erfassten Wirtschaftsgüter wird eine gleichheitsgerechte Bemessung der Erhebungsgrundlage ohnehin oft nur durch die Verwendung mehrerer Maßstäbe möglich sein. Bei der Wahl des geeigneten Maßstabs darf sich der Gesetzgeber auch von Praktikabilitätsabwägungen leiten lassen, die je nach Zahl der zu erfassenden Bewertungsvorgänge an Bedeutung gewinnen und so auch in größerem Umfang Typisie-

---

6 vgl. BVerfGE 138, 136 <181 Rn. 123, 131>; 139, 285 <309 f. Rn. 72> jew. m.w.N.; oben B IV 1 b; zitiert nach BVerfG: ebenda, Rn. 168 (juris)

7 vgl. BVerfGE 93, 121 <136>; 93, 165 <172 f.>; 117, 1 <33>; 139, 285 <310 Rn. 73> jew. m.w.N.; oben B IV 1 c; zitiert nach BVerfG: ebenda, Rn. 168 (juris)

8 vgl. BVerfGE 138, 136 <181 Rn. 124> m.w.N.; zitiert nach BVerfG: ebenda, Rn. 168 (juris)

9 vgl. BVerfGE 139, 285 <313 Rn. 77> m.w.N.; zitiert nach BVerfG: ebenda, Rn. 168 (juris)

10 BVerfG: ebenda, Rn. 168 (juris)

11 BVerfG, Urteil vom 10. April 2018 – 1 BvL 11/14 –, Rn. 166, juris

---

rungen und Pauschalierungen rechtfertigen können, dabei aber deren verfassungsrechtliche Grenzen wahren müssen. Jedenfalls muss das so gewählte und ausgestaltete Bemessungssystem, um eine lastengleiche Besteuerung zu gewährleisten, in der Gesamtsicht eine in der Relation realitäts- und damit gleichheitsgerechte Bemessung des steuerlichen Belastungsgrundes sicherstellen.“<sup>12</sup>

#### 4. Fazit

Zu prüfen wäre, ob ein vorliegender Gesetzentwurf zur Reform der Grundsteuer im Lichte des Urteils des BVerfG vom 10. April 2018 einer 1:1 Umsetzung gemäß der „One in, one out“-Regel entspräche. Zum jetzigen Zeitpunkt liegt noch kein Gesetzentwurf der Bundesregierung vor, so dass folglich auch nicht der Umfang und die Höhe der Bürokratiekosten für die Wirtschaft absehbar sind. Bei der Umsetzung des Urteils gibt das BVerfG dem Gesetzgeber einen breiten Gestaltungsspielraum. Die Ausgestaltung der Bewertungsregeln muss geeignet sein, den Belastungsgrund der Steuer zu erfassen und dabei die Relation der Wirtschaftsgüter zueinander realitätsgerecht abzubilden. Dem Gesetzgeber stehen dabei vielfältige Möglichkeiten zur Schaffung eines verfassungsgemäßen Zustandes zur Verfügung, die von der Reparatur der beanstandeten Regelungen zur Einheitsbewertung bis zur völligen Neugestaltung der Bewertungsvorschriften für eine im Grundgesetz als solcher vorgesehene Grundsteuer (Art. 106 Abs. 6 GG) reichen.

\*\*\*