

Deutscher Bundestag
Finanzausschuss
Frau Vorsitzende
Bettina Stark-Watzinger, MdB

Per Mail finanzausschuss@bundestag.de

Lehrstuhl für Öffentliches
Recht, Finanz- und Steuer-
recht

Universitäts-Professor
Dr. Joachim Wieland

9. September 2019

Schriftliche Stellungnahme
zur Vorbereitung der öffentlichen Anhörung des
Finanzausschusses
des Deutschen Bundestages
am 11. September 2019
zu dem Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD
„Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 72,
105 und 125b“
BT-Drucksache 19/11084

I. Verfassungsrechtliche Problematik

Der Gesetzentwurf verfolgt das Ziel, die Gesetzgebungskompetenz des Bundes für die Grundsteuerreform abzusichern. Diese Absicherung ist verfassungsrechtlich auch notwendig. Der Bund konnte das geltende Grundsteuerrecht regeln, weil ihm die Kompetenz für die geltende Regelung nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 10. April 2018 entweder gemäß Art. 105 Abs. 2 in Verbindung mit Art. 72 Abs. 2 GG oder nach Art. 125a Abs. 2 Satz 1 GG zustand. Zwar hat die Einfügung der Erforderlichkeitsklausel in Art. 72 Abs. 2 GG die Anforderungen an eine bundesgesetzliche Regelung im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung erhöht. Nur wenn die Herstellung gleichwertiger Verhältnisse im Bundesgebiet oder die Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse eine bundesgesetzliche Regelung der Grundsteuer erforderlich macht,

besteht die Kompetenzgrundlage fort. Genügt die bundesgesetzliche Regelung nicht den Anforderungen an das Erforderlichkeitsgebot, gilt die bestehende Regelung nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts gemäß Art. 125a Abs. 2 Satz 1 GG fort, solange sie nicht in wesentlichen Elementen geändert wird. Diese Kompetenzgrundlage deckt allerdings eine „grundlegende Neukonzeption“ nicht ab.

BVerfGE 148, 147 (181 f., Rn. 87 ff.).

Mit der Grundsteuerreform ist aber eine grundlegende Neukonzeption der Grundsteuer geplant. Der Gesetzentwurf zielt auf eine zeitgemäße Fortentwicklung der Grundsteuer und der damit verbundenen Bewertung der Grundsteuerobjekte. Den Ländern soll eine umfassende abweichende Regelungsbefugnis eröffnet werden.

BT-Drs. 19/11085, S. 1.

In der Folge kann es zu einer ganz unterschiedlichen Besteuerung von Grundstücken in unterschiedlichen Teilen Deutschlands kommen. Darin ist eine grundlegende Neukonzeption der Grundsteuer im Sinne der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu sehen, sodass Art. 125a Abs. 2 Satz 1 GG als Grundlage für eine Gesetzgebungskompetenz des Bundes ausscheidet.

Auch die in der Begründung des Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes vorgesehene Alternativmöglichkeit der Ersetzung des Bundesrechts durch ein Freigabegesetz nach Art. 125a Abs. 2 Satz 2 GG

BT-Drs. 19/11084, S. 2.

kommt nicht in Betracht. Sie wäre nur zulässig, wenn das geltende Grundsteuerrecht – also ohne Öffnungsklausel – wegen der Änderung von Art. 72 Abs. 2 GG nicht mehr als Bundesrecht erlassen werden könnte. Das ist jedoch nicht der Fall. Der Bund könnte nur das Grundsteuergesetz insgesamt aufheben, so dass danach die Länder von ihrer konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz aus Art. 71 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 105 Abs. 2 GG Gebrauch machen könnten.

Die Gesetzgebungskompetenz des Bundes für die Grundsteuerreform könnte sich also nur aus Art. 105 Abs. 2 GG in Verbindung mit Art. 72 Abs. 2 GG ergeben. Nach der Verfassungsrechtsprechung besteht kein freier gesetzgeberischer Beurteilungsspielraum, ob eine bundesgesetzliche Regelung erforderlich ist. Gegeben ist allerdings eine Einschätzungsprärogative des Gesetzgebers bezüglich der von ihm verfolgten zulässigen Zwecke und der Erforderlichkeit. Die Gesichtspunkte der Rechts- und der Wirtschaftseinheit überschneiden sich. Sie wei-

sen aber unterschiedliche Schwerpunkte auf: Während die Wahrung der Rechtseinheit in erster Linie auf die Vermeidung einer Rechtszersplitterung mit problematischen Folgen zielt, die im Interesse sowohl des Bundes als auch der Länder nicht hingenommen werden kann, geht es bei der Wahrung der Wirtschaftseinheit im Schwerpunkt darum, Schranken und Hindernisse für den wirtschaftlichen Verkehr im Bundesgebiet zu beseitigen.

BVerfGE 125, 141 (155 ff.).

Das Bundesgesetz muss auch nicht unerlässlich für die Rechts- oder Wirtschaftseinheit sein. Es reicht aus, dass ohne eine bundesgesetzliche Regelung nicht unerheblich problematische Entwicklungen eintreten können.

BVerfGE 138, 136 (177, Rn. 110).

Die geplante umfassende abweichende Regelungskompetenz der Länder von der bundesgesetzlichen Regelung schließt es aus, die Gesetzgebungskompetenz des Bundes damit zu begründen, dass die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet oder die Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse die bundesgesetzliche Reform der Grundsteuer im Sinne von Art. 72 Abs. 2 GG erforderlich macht. Die Reform wird gerade eine Beseitigung der Rechts- und Wirtschaftseinheit sowie der gleichwertigen Lebensverhältnisse im Bundesgebiet auf dem Gebiet der Grundsteuer durch die umfassende Abweichungskompetenz der Länder ermöglichen. Der Bund kann sich nicht auf die Erforderlichkeit seiner Regelung zur Wahrung von Rechts- oder Wirtschaftseinheit oder gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet berufen und gleichzeitig in demselben Gesetz den Weg zu einer uneinheitlichen Regelung eröffnen. Die geplante Reform setzt demnach eine Verfassungsänderung voraus.

II. Verfassungsreform

Die geplante Reform des Grundgesetzes löst die aufgezeigte verfassungsrechtliche Problematik. Indem dem Bund in dem neuen Art. 105 Abs. 2 Satz 1 GG die konkurrierende Gesetzgebung über die Grundsteuer zugeordnet wird, wird es ihm ermöglicht, die Grundsteuerreform ohne Beachtung des Gebots der Erforderlichkeit zur Sicherung einheitlicher Lebensverhältnisse oder der Rechts- oder Wirtschaftseinheit zu regeln. Die Befugnis der Länder zu umfassenden abweichenden Regelungen wird durch die Ergänzung des Katalogs der Abweichungsbefugnisse der Länder in Art. 72 Abs. 3 Satz 1 GG um die neue Nr. 7 verfassungsrechtlich gewährleistet. Der Aufschub der Abweichungsbefugnisse der Länder bis zum 1. Januar 2025

nach dem neu eingefügten Art. 125b Abs. 3 GG sorgt für eine ausreichende Übergangsfrist zur Umsetzung der neuen Verfassungsrechtslage.

Aus Gründen der Rechtssicherheit wäre es allerdings sachgerecht, die bislang nur in Art. 17 Grundsteuer-Reformgesetz als Änderung des Finanzausgleichsgesetzes vorgesehene Regelung

BT-Drs. 19/11085, S. 38 f.

verfassungsrechtlich in Art. 107 Abs. 2 GG abzusichern. Danach soll sich der Finanzausgleich ungeachtet der Abweichungskompetenz der Länder stets nur nach den Grundsteuermessbeträgen richten, die sich durch das bundesgesetzlich normierte Bewertungsrecht ergeben würden. Da diese Folgeregelung der Grundsteuerreform für den Finanzausgleich von nicht unerheblicher Bedeutung ist und um künftige Rechtsstreitigkeiten zu vermeiden, erscheint es angemessen, diese Regelung verfassungsrechtlich festzuschreiben.