

Stellungnahme zum „Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Art. 72, 105, 125b)“

BT-DRUCKSACHE 19/11084

UNIV.-PROF. DR. THORSTEN INGO SCHMIDT, POTSDAM

I. Bisherige Rechtslage

Der Bund besitzt derzeit keine Gesetzgebungskompetenz mehr für eine umfassende Neuregelung der Grundsteuer, um den Vorgaben des BVerfG aus der Entscheidung vom 10. April 2018 gerecht zu werden. Eine solche Kompetenz ergibt sich weder aus Art. 105 Abs. 2 GG (1.) noch aus Art. 125a Abs. 2 GG (2.) oder aus der Übergangsregelung des BVerfG (3.).

1. Bundesgesetzgebungskompetenz gemäß Art. 105 Abs. 2 GG?

Der Bund kommt keine Gesetzgebungskompetenz mehr für die Grundsteuer aus Art. 105 Abs. 2 GG zu.¹ Zum einen steht ihm der Ertrag dieser Steuer weder ganz noch teilweise zu, und es wird nicht einmal eine Grundsteuerumlage nach dem Vorbild der Gewerbesteuerumlage erhoben². Zum anderen folgt eine solche Kompetenz auch nicht aus Art. 105 Abs. 2 GG i.V.m. Art. 72 Abs. 2 GG unter dem Gesichtspunkt der Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse.³ Zwar sind die Lebensverhältnisse im Bundesgebiet sicherlich unterschiedlich, aber nicht wegen der Grundsteuer. Sie können auch nicht durch die Grundsteuer angenähert werden, denn die Belastung durch die Grundsteuer bleibt hinter anderen Faktoren wie Arbeitsplatzangebot, Infrastruktur und Umweltbelastung zurück.

Zwar könnte die Wahrung der Rechtseinheit eine bundesrechtliche Kompetenz für die Grundsteuer begründen, wenn ansonsten eine Rechtszersplitterung mit problematischen Folgen drohte, die im Interesse sowohl des Bundes als auch der Länder nicht hingenommen werden könnte.⁴ Eine solche Zersplitterung müsste aber über die Existenz von 16 verschiedenen Landesgesetzen hinausgehen, weil ansonsten in jedem Fall eine bundeseinheitliche gesetzliche Regelung im Bereich des Steuerrechts begründet werden könnte. Wohl bejahte das BVerfG⁵ dies bei der Erbschaftsteuer mit ihren vielen länderübergreifenden Sachverhalten, bei denen zahlreiche Kollisionen unterschiedlicher Steueransprüche der Länder drohten. Dies ist aber auf die Grundsteuer nicht übertragbar, die als Objektsteuer jeweils nur an das in einer einzelnen Gemeinde gelegene Grundstück anknüpft.⁶

Eine Gesetzgebungskompetenz des Bundes für die Grundsteuer kann auch nicht unter dem Gesichtspunkt der Wahrung der Wirtschaftseinheit begründet werden. In diesem Fall müsste eine bundeseinheitliche Regelung Voraussetzung für die Funktionsfähigkeit des Wirtschaftsraums der Bundesrepublik Deutschland sein, es müssten also unterschiedliche Landesregelungen oder das Untätigbleiben der Länder erhebliche Nachteile für die Gesamtwirtschaft zeitigen.⁷ Eine bundeseinheitliche Regelung müsste Schranken und Hindernisse für den wirtschaftlichen Verkehr im Bundesgebiet beseitigen.⁸ Indes ist die wirtschaftliche Belastung durch die Grundsteuer schon heute wegen des in Art. 106 Abs. 6 S. 2 GG garantierten gemeindlichen Hebesatzrechts unterschiedlich hoch, was zeigt, dass aus grundgesetzlicher Sicht für die Wirtschaftseinheit gerade keine einheitliche Grundsteuerbelastung gefordert wird. So lässt sich im Ergebnis aus Art. 72 Abs. 2 GG seit dessen Neufassung im Jahr 1994

¹ Umfassend dazu *Th. Schmidt*, NVwZ 2019, S. 103 (105 f.); siehe nun auch *Greve*, NVwZ 2019, S. 701 (703).

² Art. 106 VI 4, 5 GG und § 6 GemFinRefG.

³ Vgl. *Becker*, BB 2013, 861 (862 ff.).

⁴ *Uhle* in *Maunz/Dürig*, GG, 76. Lieferung, Dezember 2015, Art. 72, Rn. 141 ff.; *Degenhart* in *Sachs*, GG, 8. Aufl. 2018, Art. 72, Rn. 16; *Sannwald* in *Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke*, GG, 14. Aufl. 2018, Art. 72, Rn. 67 ff.

⁵ BVerfGE 138, 136 (176 ff.).

⁶ Siehe auch die Anmerkung von *Henneke*, DVBl 2018, 786 (796).

⁷ BVerfGE 138, 136 (177); 112, 226 (248 f.); *Uhle* in *Maunz/Dürig*, Art. 72, Rn. 150 ff.; *Degenhart* in *Sachs*, Art. 72, Rn. 17; *Sannwald* in *Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke*, Art. 72, Rn. 71 ff.

⁸ BVerfGE 138, 136 (177); 125, 141 (155 f.); 106, 62 (146 f.).

keine konkurrierende Bundesgesetzgebungskompetenz für das Recht der Grundsteuer und der Immobilienbewertung mehr herleiten.

2. Kompetenz aus Art. 125a Abs. 2 GG?

Nach Art. 125a Abs. 2 S. 1 GG gilt Recht, das auf Grund des Art. 72 Abs. 2 GG in der bis zum 15. November 1994 geltenden Fassung erlassen worden ist, aber wegen Änderung des Art. 72 Abs. 2 GG nicht mehr als Bundesrecht erlassen werden könnte, als Bundesrecht fort. Das BVerfG⁹ folgert daraus, dass der Bund zwar Detailänderungen am alten Recht vornehmen, aber keine grundlegende Neukonzeption verfolgen dürfe. Bezogen auf die Grundsteuer könnte in Anwendung dieser Rechtsprechung eine neue Hauptfeststellung (die wegen des damit verbundenen Verwaltungsaufwandes praktisch kaum durchführbar wäre) auf Art. 125a Abs. 2 S. 1 GG gestützt werden, weil damit das ursprüngliche Regelungskonzept aktualisiert würde.¹⁰ Zumindest jeder grundlegende Systemwechsel hin etwa zu einem reinen Bodenwert-¹¹ oder einem Flächenmodell¹² könnte nicht mit dieser Kompetenz begründet werden.¹³

3. Kompetenz kraft Übergangsregelung?

Auch aus der Übergangsregelung des BVerfG, wonach bis zum 31. Dezember 2019 die bisherigen Bestimmungen des Bewertungsgesetzes für die Erhebung der Grundsteuer weiterhin anwendbar bleiben, lässt sich keine Bundesgesetzgebungskompetenz für eine umfassende Neuregelung herleiten. Bei der Überprüfung eines Gesetzes am Maßstab des Grundgesetzes antwortet das BVerfG bekanntermaßen auf die drei Fragen: „Ist das Gesetz verfassungsgemäß oder verfassungswidrig?“ „Ist ein verfassungswidriges Gesetz wirksam oder nichtig?“ und schließlich: „Ist das verfassungswidrige, aber wirksame Gesetz weiterhin anwendbar?“ Die Bestimmung der – wenn auch zeitlich befristeten – Anwendbarkeit eines verfassungswidrigen, aber nicht nichtigen Gesetzes stellt eine Übergangsregelung dar, die sich auf die Kompetenz des BVerfG, die Vollstreckung seiner Entscheidungen gemäß § 35 BVerfGG selbst zu regeln, stützen lässt.¹⁴ Diese Übergangsregelung setzt kein neues Verfassungsrecht, sie verändert nicht die grundgesetzlich vorgegebene Verteilung der Gesetzgebungskompetenzen zwischen Bund und Ländern. Aus der Anwendbarkeit der bisherigen Bestimmungen lässt sich keine Befugnis herleiten, neue Regelungen mit abweichendem Inhalt zu setzen.

II. Einräumung einer Gesetzgebungskompetenz an den Bund (Art. 105 Abs. 2 GG-E)

Aus dem bisher Gesagten folgt, dass der in Art. 105 Abs. 2 S. 1 GG-E vorgesehene Einräumung der Gesetzgebungskompetenz für die Grundsteuer an den Bund konstitutive Bedeutung zukommt: Ohne diese ausdrückliche Bundeszuständigkeit könnte der Bund lediglich eine neue Hauptfeststellung vorsehen, nicht aber inhaltlich neue Regelungen für die Grundsteuer treffen. Erst mit Inkrafttreten dieser Grundgesetzänderung ist die Grundlage für das Grundsteuer-Reformgesetz¹⁵ gegeben.

⁹ BVerfGE 111, 10 (30 f.). Kritisch dazu *Lindner*, NJW 2005, S. 399 (400 f.).

¹⁰ Vgl. *Th. Schmidt*, NVwZ 2019, S. 103 (106); ähnlich *Gregor Kirchhof*, DStR 2018, S. 2661 (2668).

¹¹ Siehe jüngst zur Bodenwertsteuer *Löhr / Kempny*, DStR 2019, S. 537 (v.a. S. 540 f.).

¹² Siehe dazu *Gregor Kirchhof*, DStR 2018, S. 2661 (2669).

¹³ Zutreffend *Greve*, NVwZ 2019, S. 701 (703).

¹⁴ Ebenso *Benda/Klein*, Verfassungsprozessrecht, 3. Aufl. 2011, § 41, Rn. 1488 ff.; *Lechner/Zuck*, BVerfGG, 7. Aufl. 2015, § 35, Rn. 14; *Pestalozza*, Verfassungsprozessrecht, 3. Aufl. 1991, § 19, Rn. 12.

¹⁵ Grundsteuer-Reformgesetz, BT-Drucks. 19/11085.

Käme es nicht zu dieser Grundgesetzänderung, wohl aber zum Inkrafttreten des Grundsteuer-Reformgesetzes, fehlte diesem Reformgesetz die Gesetzgebungskompetenz und es wäre in weiten Bereichen formell grundgesetzwidrig.

III. Abweichungsmöglichkeit der Länder (Art. 72 Abs. 3 Satz 1 Nr. 7 GG-E)

1. Überblick über die Eröffnung von Regelungsmöglichkeiten für die Länder

Um den Ländern vor dem Hintergrund der nur noch eingeschränkten Bundesgesetzgebungskompetenz für die Grundsteuer gemäß Art. 125a Abs. 2 S. 1 GG trotz eines bereits erlassenen Grundsteuergesetzes des Bundes eigene Regelungsmöglichkeiten zu eröffnen, erscheinen drei Wege möglich: Diese sind Freigabe- (a), Öffnungs- (b) oder Abweichungsklauseln (c).¹⁶

a) Freigabeklauseln nach Art. 125a Abs. 2 S. 2 GG

Möglicherweise könnte ein einfaches Bundesgesetz gemäß Art. 125a Abs. 2 S. 2 GG den Ländern Spielraum für eigene Regelungen im Bereich der Grundsteuer verschaffen.

Sicherlich kann der Bund den Ländern gestützt auf diese Bestimmung durch ein Freigabegesetz eine *umfassende* Regelungskompetenz im Bereich der Grundsteuer einräumen.¹⁷ Bisher nicht abschließend geklärt ist aber, ob der Bund den Ländern aus Art 125a Abs. 2 S. 2 GG auch eine *teilweise* Regelungskompetenz zubilligen und im Übrigen das Grundsteuerrecht in eigener Hand behalten könnte.¹⁸

Gegen eine solche teilweise Freigabe spräche der Wortlaut des Art. 125a Abs. 2 S. 2 GG „dass“, was auf eine „Entweder-oder-Entscheidung“ hindeutet, sowie „ersetzt werden“, was gleichfalls eher in die Richtung einer dann umfassenden Neuregelungskompetenz der Länder weist. Zudem müsste der jeweilige Normgeber klar erkennbar bleiben, während bei teilweiser Freigabe eine verbotene Mischgesetzgebung als Kombination aus Bundes- und Landesgesetz entstehen könnte. Überdies will Art. 125a Abs. 2 S. 2 GG für Rechtssicherheit sorgen und eindeutige Zuständigkeiten schaffen, woran es mangeln könnte, wenn Bundes- und Landesgesetz erst noch ineinandergreifen müssten. Schließlich unterstellt „ersetzt werden“ eine neue Regelungskonzeption des Landesgesetzgebers, die aber fehlen könnte, wenn das Land nur in Teilbereichen eine eigene Regelung treffen dürfte.

Indes ist für die Möglichkeit einer partiellen Freigabe ein Erst-recht-Schluss anzuführen: Wenn der Bund den Ländern die Materie schon insgesamt zur Regelung überantworten darf, dann erst recht (arg. a maiore ad minus) nur zum Teil. Eine Mischgesetzgebung läge nicht vor, weil weiterhin jede einzelne Norm eindeutig entweder dem Bund oder einem Land zugeordnet werden könnte. Eine eigenständige Regelungskonzeption könnte ein Land auch in Teilbereichen verwirklichen, etwa hinsichtlich der steuerlichen Bemessungsgrundlage. Schließlich handelte es sich um die Freigabe einer Regelungsmaterie, für welche dem Bund früher nur die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz zustand. Wenn der Bund sich aber ursprünglich gemäß Art. 72 Abs. 1 GG („soweit“) auf eine Teilregelung beschränken durfte, dann muss ihm auch zugebilligt werden, nur einen Teil der Regelungsmaterie freizugeben.

¹⁶ Vgl. Th. Schmidt, ZRP 2019, S. 146-148.

¹⁷ Siehe dazu Greve, NVwZ 2019, S. 701 (704)

¹⁸ Diese Frage wird angerissen bei Greve, NVwZ 2019, S. 701 (704).

b) Öffnungsklauseln entsprechend Art. 71 GG

Wenn schon Art. 71 GG für den Bereich der ausschließlichen Gesetzgebungskompetenz des Bundes Öffnungsklauseln für die Länder in einem Bundesgesetz gestattet, dann liegt es nahe, solche einfachgesetzlichen Öffnungsklauseln erst recht für den Bereich der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz des Bundes für zulässig zu erachten. Jede solche Öffnungsklausel setzte aber eine Kompetenz des Bundes nach Art. 105 Abs. 2 GG i.V.m. Art. 72 Abs. 2 GG voraus, woran es inzwischen fehlt. Selbst wenn man eine solche Kompetenz entgegen der hier vertretenen Auffassung bejahte, ergäbe sich das Problem, dass einerseits die Regelung durch den Bund i.S.d. Art. 72 Abs. 2 GG „erforderlich“ sein müsste, andererseits eine Öffnung für eine Regelung durch die Länder entsprechend Art. 71 GG der Erforderlichkeit aber gerade widerspräche.¹⁹ Im Übrigen könnte eine solche bundesgesetzliche Öffnungsklausel durch den Bundesgesetzgeber jederzeit wieder aufgehoben werden.

c) Abweichungsklauseln gemäß Art. 72 Abs. 3 GG

Soll dem Bund einerseits eine konkurrierende Bundesgesetzgebungskompetenz eingeräumt werden, den Ländern andererseits aber Raum für eigene Lösungen gegeben werden, dann erscheint eine Abweichungsklausel nach dem Vorbild des Art. 72 Abs. 3 GG, wie in dem Entwurf vorgesehen, als vorzugswürdig.

Zwar ist für eine solche Klausel im Unterschied zu einfachgesetzlichen Freigabe- und Öffnungsklauseln eine Grundgesetzänderung erforderlich, weil das Recht der Grundsteuer bislang nicht im Kreis der abweichungsfähigen Materien in Art. 72 Abs. 3 GG aufgeführt ist. Eine solche verfassungsrechtlich verfestigte Abweichungsmöglichkeit kann den Ländern aber auch nicht wieder durch den einfachen Bundesgesetzgeber genommen werden. Ist eine solche Verfassungsänderung erfolgt, bestimmt sich der Vorrang von Bundes- oder Landesgrundsteuergesetz nach dem jeweils jüngeren Gesetz.

2. Standort der Abweichungsklausel

Der Entwurf des Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes sieht vor, die Abweichungsmöglichkeit in dem neuen Art. 72 Abs. 3 Nr. 7 GG-E zu verankern. Vorzugswürdig erscheint eine Normierung innerhalb des X. Abschnitts des Grundgesetzes, etwa in Art. 105 GG. Denn zum einen finden sich in Art. 72 Abs. 3 GG bislang Materien, die zumeist zur früheren Rahmengesetzgebung des Bundes gemäß Art. 75 GG a.F. zählten, wozu die Grundsteuer nicht gehört. Zum anderen werden bisher innerhalb des Abschnitts über die Finanzverfassung alle Vorschriften über die Verteilung von Steuerkompetenzen zusammengefasst, woran festgehalten werden sollte.

3. Reichweite der Abweichungsklausel

Zweifelhaft erscheint die Reichweite der Abweichungsklausel in Art. 72 Abs. 3 Nr. 7 GG-E. Anders formuliert: Soll es einen abweichungsfesten Kern der Grundsteuer geben, also Bestimmungen des Grundsteuer- und Bewertungsrechts, von denen ein Land nicht abweichen kann.

Ein ausdrücklicher abweichungsfester Kern ist in Art. 72 Abs. 3 Nr. 7 GG-E nicht vorgesehen. Der Vergleich des Entwurfs mit den Rechtsgebieten in Art. 72 Abs. 3 Nr. 1, 2 und 5 GG („ohne [...]“) deutet eher darauf hin, dass den Ländern durch diese Neuregelung eine umfassende Abweichungsmöglichkeit eingeräumt werden soll.

¹⁹ Ebenso Greve, NVwZ 2019, S. 701 (704).

Allerdings muss auch bei einer Abweichung durch die Länder die dann durch Landesrecht geregelte Steuer noch als Grundsteuer zu erkennen sein. Sie muss also dem überlieferten Typus der Grundsteuer nahekommen, was jedoch gewisse Fortentwicklungen nicht ausschließt.

So müsste die Landesgrundsteuer vorrangig an die Besteuerung des Grundstücks selbst anknüpfen, weil gerade das Wirtschaftsgut Boden durch seine prinzipielle Nichtvermehrbarkeit gekennzeichnet ist. Demgegenüber könnte die Besteuerung der Gebäude auf dem Boden möglicherweise auch zurücktreten. Maßgebend erscheint ferner die Einordnung als Objektsteuer, was der Berücksichtigung persönlicher Merkmale des Steuerpflichtigen Grenzen zieht.

IV. Übergangsvorschrift (Art. 125b Abs. 3 GG-E)

Die Übergangsvorschrift des Art. 125b Abs. 3 GG-E soll ausweislich der Entwurfsbegründung zwei Ziele verfolgen: Zum einen soll eine vorherige Steuerdiversifizierung vermieden werden. Zum anderen sollen die Länder hinreichend Zeit gewinnen, um abweichendes Landesrecht verfahrensmäßig umsetzen zu können.

Beide Begründungen erscheinen nicht hinreichend tragfähig:

Einerseits bleibt unklar, welche steuerpolitischen Gründe es gebieten könnten, den Ländern eine Regelung erst ab 1. Januar 2025 zu ermöglichen. Sollte es dem Bundesgesetzgeber nicht gelingen, seinerseits ein grundgesetzgemäßes Grundsteuergesetz zu beschließen und in Kraft zu setzen, bliebe zunächst das bisherige, vom BVerfG für verfassungswidrig erklärte Grundsteuergesetz auf Grund der Übergangsregelung des BVerfG in Kraft. Es sind aber keine steuerpolitischen Gründe erkennbar, eher an einem bereits für verfassungswidrig erklärten Bundesgesetz festzuhalten als den Ländern die Möglichkeit einer eigenen grundgesetzkonformen Regelung zu eröffnen. Selbst wenn der Bundesgesetzgeber aber rechtzeitig ein neues, und dann auch inhaltlich dem Grundgesetz entsprechendes Grundsteuer- und Bewertungsrecht erließe, sollte es den Ländern im Interesse des Wettbewerbsföderalismus freistehen, ihrerseits sich möglichst frühzeitig auf die Suche nach einem verfassungsgemäßen, praktikablen und ergiebigen Grundsteuer- und Bewertungsrecht zu begeben.

Andererseits sind auch keine Gesichtspunkte erkennbar, warum besonders „schnelle“ Länder, die bereits an Gesetzentwürfen für eigene Grundsteuergesetze arbeiten und deren verwaltungsmäßige Umsetzung planen, daran gehindert werden sollen, bereits zu einem früheren Zeitpunkt diese Bestimmungen in Kraft zu setzen und zu vollziehen. Letztlich kann jedes Land seine eigenen Problemlösungskapazitäten besser einschätzen als der Bund.

V. Finanzausgleichsrechtliche Folgerungen

Möglicherweise liegt der vorgeschlagenen Regelung in Art. 125b Abs. 3 GG-E eine weitere, nicht offen angesprochene Intention zu Grunde, und zwar die Auswirkungen abweichender Landesgesetze auf den Bund-Länder-Finanzausgleich zu begrenzen.

1. Pflicht zur Berücksichtigung im Bund-Länder-Finanzausgleich

Nach der Neufassung des Bund-Länder-Finanzausgleichs ist die unterschiedliche Finanzkraft der Länder angemessen auszugleichen, wobei gemäß Art. 107 Abs. 2 S. 1 Hs. 2 GG n.F. die Finanzkraft und der Finanzbedarf der Kommunen zu berücksichtigen sind. Zudem kann der Bund gemäß Art. 107 Abs.

2 S. 6 GG n.F. Zuweisungen auch solchen leistungsschwachen Ländern gewähren, deren Kommunen eine besonders geringe Steuerkraft aufweisen.

2. Alternative Berücksichtigungswege

Eine Neuregelung der Grundsteuer mit Abweichungsmöglichkeiten für die Länder wirft nun die Frage auf, in welcher Weise diese unterschiedlichen Grundsteuergesetze für die Zwecke des Bund-Länder-Finanzausgleichs miteinander vergleichbar gemacht werden können. Dafür kommen die Fortschreibung der bisherigen Regelungen (a), eine Schattenveranlagung (b), eine Orientierung am Durchschnittsaufkommen (c) oder ein bundesrechtlich vorgegebener Ertrag je Bewertungsgröße (d) in Betracht.

a) Fortschreibung der bisherigen Regelungen?

Die Übergangsregelung in Art. 125b Abs. 3 GG-E bewirkt letztlich auch für den Bund-Länder-Finanzausgleich die Fortschreibung der bisherigen verfassungswidrigen Regelungen. Sie verschiebt das Problem der angemessenen finanzausgleichsrechtlichen Würdigung verschiedener Landesgrundsteuergesetze in die Zukunft.

b) Schattenveranlagung?

Theoretisch denkbar wäre trotz des Vorliegens landesrechtlicher Grundsteuergesetze auch eine zusätzlich nur für Zwecke des Finanzausgleichs stattfindende Veranlagung nach bundesrechtlichen Regelungen. Eine solche Schattenveranlagung bedeutete aber einen erheblichen zusätzlichen Verwaltungsaufwand, ohne dass dies den Steuerertrag erhöhte oder zu einer sachgerechteren Verteilung der Steuerlast beitrüge.

c) Orientierung am Durchschnittsaufkommen?

Das Grundgesetz geht in Art. 107 Abs. 2 GG von den Begriffen der Steuer- und Finanzkraft aus und gebietet nicht, auf das tatsächliche Aufkommen der Grundsteuer im Ländervergleich abzustellen. Maßgeblich ist vielmehr der Vergleich der *Möglichkeiten* in den Ländern zur Grundsteuererhebung. Dafür können verschiedene Modelle entwickelt werden, die hier nur skizziert werden können:

Eine denkbare Option bestände darin, im Rahmen des Bund-Länder-Finanzausgleichs das deutschlandweite Aufkommen der Grundsteuer nach dem Verhältnis der Flächen der Länder zueinander zu vergleichen und den *Durchschnitt* zu bestimmen. Länder mit überdurchschnittlichem Grundsteueraufkommen erhielten geringere Anteile an dem Umsatzsteueraufkommen und / oder niedrigere Gemeindesteuerkraftzuweisungen. Entsprechend wären Ländern mit unterdurchschnittlichem Grundsteueraufkommen höhere Anteile an dem Umsatzsteueraufkommen und / oder erhöhte Gemeindesteuerkraftzuweisungen zu gewähren. Um die besondere Situation der Stadtstaaten zu berücksichtigen, sollte die Einwohnerdichte als ergänzender Faktor herangezogen werden.

d) Bundesrechtlich vorgegebener Ertrag je Bewertungsgröße

Eine weitere Möglichkeit bestände darin, seitens des Bundesgesetzgebers einen bestimmten Grundsteuerertrag je Fläche als Berechnungsgröße *festzulegen*, wie dies jetzt schon im Recht des kommunalen Finanzausgleichs bei der Normierung bestimmter Hebesätze geschieht. Läge der durchschnittliche Grundsteuerertrag in einem Land darüber, bliebe dieser für Zwecke des Bund-Länder-Finanzausgleichs unberücksichtigt und die Gesamtheit der Gemeinden in dem Land profitierte von den insoweit nicht gekürzten Anteilen an der Umsatzsteuer bzw. an den Gemeindesteuerkraftzuweisungen. Fiele der durchschnittliche Grundsteuerertrag in einem Land indes dahinter zurück, würde diese Lü-

cke nicht durch einen erhöhten Anteil des Landes am Umsatzsteueraufkommen bzw. durch verstärkte Gemeindesteuerkraftzuweisungen geschlossen. Als Folge wäre dies Ansporn für das jeweilige Land, sein Grundsteuerrecht und sein Recht des kommunalen Finanzausgleichs in einer Weise auszugestalten, dass den Gemeinden in dem Land Anreize geschaffen würden, ihr jeweiliges Grundsteueraufkommen zu erhöhen.

VI. Zusammenfassung

Dem Bund kommt derzeit keine Gesetzgebungskompetenz für eine umfassende Neuregelung des Grundsteuer- und Bewertungsrechts zu. (Teil I.)

Die Einräumung einer Gesetzgebungskompetenz an den Bund (Art. 105 Abs. 2 S. 1 GG-E) sorgt in kompetenzieller Hinsicht für Rechtssicherheit. Davon unberührt bleiben Fragen nach der inhaltlichen Übereinstimmung des zu beschließenden neuen Grundsteuergesetzes des Bundes mit dem Grundgesetz. (Teil II.)

Die Abweichungsklausel nach Art. 72 Abs. 3 Nr. 7 GG-E ist geeignet, den Ländern eigene Regelungsmöglichkeiten im Bereich des Grundsteuer- und Bewertungsrechts zu verschaffen. Inhaltlich bleiben die Länder an den Charakter der Grundsteuer als Objektsteuer gebunden und dürfen zumindest nicht vollständig auf die Besteuerung der Grundstücksfläche selbst verzichten. Die Regelung sollte allerdings eher im Bereich der Finanzverfassung eingeordnet werden. (Teil III.)

Die Gründe für die vorgesehene Übergangsvorschrift in Art. 125b Abs. 3 GG-E tragen nicht. (Teil IV.)

Selbst wenn die Länder unterschiedliche Grundsteuergesetze erlassen, ist die Grundsteuerkraft weiterhin im Rahmen des Bund-Länder-Finanzausgleichs zu berücksichtigen. Dafür bieten sich eine Orientierung am Durchschnittsaufkommen der Grundsteuer oder an dem bundesrechtlich vorgegebenen Ertrag je Bewertungsgröße an. (Teil V.)