

## Verfassungsrechtliche Anforderungen an die Grundsteuerreform

Deutscher Bundestag  
Ausschuss für Bau, Wohnen,  
Stadtentwicklung und Kommunen  
Ausschussdrucksache  
**19(24)097**

12.06.2019

### I. Gesetzgebungskompetenz des Bundes ohne Verfassungsänderung

- Dem Bund stand jedenfalls bis zur Neufassung des Art. 72 Abs. 2 GG im Jahr 1994, mit der die tatbestandlichen Voraussetzungen für bundesgesetzliche Regelungen im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung - auf die Art. 105 Abs. 2 GG verweist - deutlich enger gefasst wurden, die Gesetzgebungskompetenz für die Grundsteuer zu (BVerfG, Urte. v. 10.04.2018 – 1 BvL 11/14 u.a. –, juris Rn. 85). Gem. Art. 125a Abs. 2 Satz 1 GG gelten zuvor erlassene Bundesgesetze und damit auch die bestehenden Regelungen im Bereich der Grundsteuer fort. Die Verfassung ordnet in dieser Fortgeltung keine Versteinerung des Rechts an. Die Änderungskompetenz des Bundes ist, sofern die Voraussetzungen des Art. 72 Abs. 2 GG nicht (mehr) gegeben sind, aber eng auszulegen und an die Beibehaltung der wesentlichen Elemente der in dem fortgeltenden Bundesgesetz enthaltenen Regelung geknüpft. Diese darf vom Bundesgesetzgeber modifiziert werden. Zu einer grundlegenden Neukonzeption wären dagegen nur die Länder befugt, allerdings erst nach einer Freigabe durch Bundesgesetz (vgl. BVerfGE 111, 10 <30 f.>; BVerfG, Urte. v. 10.04.2018 – 1 BvL 11/14 u.a. –, juris Rn. 89).
- Sofern der Bund das für die Grundsteuer erforderliche Bewertungsmodell verbindlich vorgeben will und nicht lediglich eine Modifikation des bestehenden Modells auf Grundlage von Art. 125a Abs. 2 Satz 1 GG vornimmt, müsste er sich im Rahmen der konkurrierenden Gesetzgebung gemäß Art. 105 Abs. 2 i.V.m. Art. 72 Abs. 2 GG halten. Die Mehrheit im Schrifttum (vgl. etwa Schmidt, NVwZ 2019, 103 <105 f.>; Seer, DB 2018, 1488 <1490 f.>; G. Kirchhof, Die Reform der Grundsteuer und das Maß des Grundgesetzes, Gutachten 2019, S. 9 ff.) geht davon aus, dass für eine bundesgesetzliche Neukonzeption der Grundsteuererhebung u.a. angesichts der örtlichen Festsetzung der Hebesätze die Voraussetzungen des Art. 72 Abs. 2 GG nicht (mehr) gegeben sind. Einige Andeutungen des BVerfG in seiner Entscheidung zur Grundsteuer lassen ebenso darauf schließen, dass es dieser Ansicht zuneigt, wenngleich es diesbezüglich keine Entscheidung getroffen hat (vgl. BVerfG, Urte. v. 10.04.2018 – 1 BvL 11/14 –, juris Rn. 89).
- Die Aufnahme einer Öffnungsklausel oder der Erlass eines Freigabegesetzes nach Art. 125a Abs. 2 Satz 2 GG würde die Zustimmungsbedürftigkeit nicht auslösen. Das seitens des BMF zu erwartende Gesetzspaket zur Grundsteuerreform dürfte Änderungen der Abgabenordnung, des Finanzausgleichsgesetzes und des Bewertungsgesetzes enthalten, welche die

Zustimmungsbedürftigkeit auslösen könnten. Bei der Abgabenordnung ergibt sich dies aus Art. 108 Abs. 5 GG, beim Finanzausgleichsgesetz aus Art. 107 Abs. 2 GG und hinsichtlich des Bewertungsgesetzes nach Art. 105 Abs. 3 GG.

**Ergebnis:** Der Bund kann im Rahmen von Art. 125a Abs. 2 Satz 1 GG eine Modifikation des bestehenden Grundsteuermodells vornehmen, eine wesentliche Änderung oder Neukonzeption ist ihm hingegen versagt. Sie ist nach derzeitiger Verfassungslage den Ländern vorbehalten. Gestützt auf Art. 105 Abs. 2 i.V.m. Art. 72 Abs. 2 GG hat der Bund zwar einen größeren gesetzgeberischen Gestaltungsspielraum, es bestehen aber erhebliche Zweifel, ob die Anforderungen des Art. 72 Abs. 2 GG erfüllt werden. Ohne eine Verfassungsänderung, die eine explizite Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes für die Grundsteuer vorsehen müsste, wäre aus verfassungsrechtlichen Gesichtspunkten daher die Nutzung der engen Änderungskompetenz des Art. 125a Abs. 2 Satz 1 GG vorzugswürdig.

## II. „Brückenregelung“ durch den Bundesgesetzgeber

- Das BVerfG hat mit Blick auf anderenfalls drohende Vollzugsprobleme sowie die erhebliche finanzielle Bedeutung der Grundsteuer die Fortgeltung der beanstandeten Regelungen zunächst bis zum Ergehen einer Neuregelung, insoweit längstens bis zum 31.12.2019, angeordnet. Hat der Gesetzgeber bis dahin eine verfassungskonforme Regelung getroffen, kann das Gesetz darüber hinaus angewandt werden, „längstens aber bis zum 31.12.2024.“
- Sofern bis zum 31.12.2019 keine Neuregelung vorgenommen wird, gilt auch nicht mehr die Fortgeltung des bisher bestehenden Rechts. Die vom BVerfG beanstandeten Regelungen können dann nicht mehr angewendet werden mit der Folge, dass die Aussetzung der Grundsteuer droht.
- Erlässt der Bund kein Freigabegesetz nach Art. 125a Abs. 2 Satz 2 GG, ist jedenfalls bis zum Ende der vom BVerfG gesetzten Übergangsfrist am 31.12.2019 wegen der Sperrwirkung des Bundesrechts den Ländern ein entsprechendes Tätigwerden versagt. Für ein gesetzgeberisches Tätigwerden der Länder bedarf es daher entweder eines Freigabegesetzes nach Art. 125a Abs. 2 Satz 2 GG oder der Aufnahme einer einfachgesetzlichen Öffnungsklausel im Bundesrecht, die den Ländern abweichende Regelungen ermöglicht.
- In der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung ist anerkannt, dass es dem Bundesgesetzgeber unbenommen bleibt, durch sog. Öffnungsklauseln grundsätzlich Raum für landesgesetzliche Regelungen oder Regelungsvorbehalte zugunsten der Länder schaffen

(vgl. BVerfGE 20, 238 <249 f.>; 21, 106 <115>; 29, 125 <137>; 109, 190 <234>; 116, 202 <217>). Er überträgt hierbei den Ländern einzelne Regelungsbefugnisse aus dem eigenen Zuständigkeits- und Verantwortungsbereich (vgl. BVerfGE 109, 190 <234>). Es handelt sich hierbei um ein übliches Mittel der Gesetzgebungstechnik (vgl. BVerfGE 35, 65 <74>; 109, 190 <234>). Der Bundesgesetzgeber macht in diesem Fall nur partiell von seiner Gesetzgebungsbefugnis i.S.d. Art. 72 Abs. 1 GG Gebrauch. Diese Ausgestaltung unterscheidet sich von der sog. Abweichungsgesetzgebung nach Art. 72 Abs. 3 GG, bei der den Ländern schon von Verfassungs wegen ein Abweichungsrecht eingeräumt ist.

**Ergebnis:** Für ein gesetzgeberisches Tätigwerden der Länder bedarf es jedenfalls bis zum Ablauf der vom BVerfG genannten Frist 31.12.2019 einer bundesgesetzlichen Regelung. Hierfür gibt es verschiedene Möglichkeiten (s.u. III.).

### III. Eigene Länderregelungen

- Unabhängig davon, ob der gesetzgeberische Gestaltungsspielraum durch ein Freigabegesetz nach Art. 125a Abs. 2 Satz 2 GG oder eine einfachgesetzliche Öffnungsklausel eröffnet wird, ist es für die Länder fakultativ, ob sie von der damit eingeräumten Rechtsetzungsbefugnis Gebrauch machen und in Bezug auf die Grundsteuer etwa ein eigenständiges Bewertungsmodell regeln wollen oder doch die bundesgesetzlichen Vorgaben anwenden. Solange keine landesrechtliche Regelung getroffen worden ist, gilt das neu zu schaffende Bundesrecht fort und findet Anwendung.
- Der Bund kann die Länder zum Ersetzen des Bundesrechts ermächtigen, wenn er ein Freigabegesetz erlässt. Nach Art. 125a Abs. 2 Satz 2 GG dürfen Länder eine landesrechtliche Neuregelung durch Ersetzung des Bundesrechts vornehmen, wenn eine bundesgesetzliche Ermächtigung dazu auf der Grundlage des Art. 125a Abs. 2 Satz 2 GG geschaffen worden ist (BVerfGE 111, 10 <29>). Die Ersetzung des Bundesrechts erfordert, dass der Landesgesetzgeber die Materie, gegebenenfalls auch einen Teilbereich, in eigener Verantwortung regelt (BVerfGE 111, 10 <30>). Eine Änderung oder Ergänzung lediglich einzelner Vorschriften des Bundesrechts kommt dagegen nicht in Betracht.
- Der Bund kann auch nur Teile eines Regelungsbereiches freigeben (vgl. Wolff, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, 7. Aufl. 2018, Art. 125a Rn. 39).

- Die Freigabe durch eine bundesgesetzliche Ermächtigung lässt den Fortbestand des Bundesrechts unberührt (vgl. Jarass, in: Jarass/Pieroth, GG, 15. Aufl. 2018, Art. 125a Rn. 13). Mit der Freigabe entfällt die Sperrwirkung von Art. 72 Abs. 1 GG. Die bundesgesetzliche Regelung gilt soweit fort, bis sie durch eine landesrechtliche Regelung ersetzt worden ist.
- Der Bund kann im Rahmen von Art. 125a Abs. 2 Satz 1 GG auch eine Öffnungsklausel für die Länder erlassen. Inhaltlich besteht hier kein grundsätzlicher Unterschied zu einem Freigabegesetz nach Art. 125a Abs. 2 Satz 2 GG.
- Will der Bund die Neuregelung auf Art. 105 Abs. 2 GG iVm Art. 72 Abs. 2 GG stützen, dann bedürfte es eines erhöhten Begründungsaufwands, um eine Öffnungsklausel mit einem umfassenden Abweichungsrecht aufzunehmen, da hierdurch die Erforderlichkeit einer bundeseinheitlichen Regelung ggf. in Frage gestellt werden könnte (vgl. BVerfGE 111, 10 <28 f.>), wobei bei der Grundsteuer zu beachten ist, dass diese bereits nach grundgesetzlicher Vorgabe (vgl. Art. 106 Abs. 6 Satz 2 GG) einen kommunalen Bezug aufweist.
- Der Landesgesetzgeber ist anders als der Bundesgesetzgeber nicht an die Grenzen des Art. 125a Abs. 2 Satz 1 GG und Art. 72 Abs. 2 GG gebunden und hat insoweit grundsätzlich einen weiteren Gestaltungsspielraum, wenn ihm eine Regelungsmöglichkeit eingeräumt wird.
- Art. 125a Abs. 2 Satz 2 GG sieht explizit die Möglichkeit eines Freigabegesetzes vor. Auch für eine Öffnungsklausel aufgrund einfachgesetzlicher Grundlage bedarf es grundsätzlich keiner Verfassungsänderung, da Öffnungsklauseln zugunsten der Länder unter Kompetenzgesichtspunkten im föderalen Bundesstaat schonender sind als bundeseinheitliche Regelungen.

**Ergebnis:** Ein Freigabegesetz auf Grundlage von Art. 125a Abs. 2 Satz 2 GG ohne eigene bundesgesetzliche Neuregelung weist verfassungsrechtlich das geringste Risiko auf. Diese Lösung hätte jedoch den Nachteil, dass die Länder das Inkrafttreten dieses Freigabegesetzes abwarten und dann bis Jahresende 2019 eigenständige Regelungen treffen müssten, um einen Fortbestand der Grundsteuererhebung zu ermöglichen. Verfassungsrechtlich vertretbar erscheint auch die Kombination einer bundesgesetzlichen Regelung im Rahmen der verbliebenen Änderungskompetenz nach Art. 125a Abs. 2 Satz 1 GG mit einer Öffnungsklausel zugunsten der Länder, denen hiermit letztlich die Befugnis zur eigenständigen Regelung überlassen bliebe. Sollte eine Öffnungsklausel im Rahmen einer auf die konkurrierende Gesetzgebung nach Art. 105 Abs. 2 i.V.m. Art. 72 Abs. 2 GG

gestützten umfassenden Neuregelung der Grundsteuer aufgenommen werden, bestünden höhere verfassungsrechtliche Risiken. Letztlich hängt es von der konkreten Ausgestaltung des noch nicht vorgelegten Gesetzentwurfs ab, ob sich die Neuregelung insgesamt auf die Änderungsbefugnis nach Art. 125a Abs. 2 Satz 1 GG stützen ließe oder darüber hinausginge mit der Folge, dass dann die höheren Anforderungen nach Art. 105 Abs. 2 GG i.V.m. Art. 72 Abs. 2 GG erfüllt sein müssten.