

## Unterschiedliche grunderwerbsteuerliche Behandlung von amtlicher und freiwilliger Baulandumlegung ist verfassungsgemäß

Unterschiedliche grunderwerbsteuerliche Behandlung von amtlicher und freiwilliger Baulandumlegung ist verfassungsgemäß  
Nr. 26/2015 vom 30. April 2015  
Beschluss vom 24. März 2015  
1 BvR 2880/11  
Es ist mit dem allgemeinen Gleichheitssatz vereinbar, dass der Übergang von Grundeigentum anlässlich einer amtlichen Baulandumlegung von der Grunderwerbsteuer ausgenommen, im Rahmen einer freiwilligen Baulandumlegung hingegen grunderwerbsteuerpflichtig ist. Dies hat der Erste Senat des Bundesverfassungsgerichts mit heute verkündetem Beschluss entschieden. Beide Umlegungsarten weisen in städtebaulicher Hinsicht zwar eine gleiche Zielrichtung auf, unterscheiden sich jedoch in ihrem Verfahren und hinsichtlich der Freiwilligkeit der Teilnahme. Diese Unterschiede sind von solchem Gewicht, dass der Gesetzgeber die beiden Umlegungsarten im Hinblick auf den Charakter der Grunderwerbsteuer als Rechtsverkehrsteuer unterschiedlich behandeln darf. Die Entscheidung ist mit 6 : 2 Stimmen ergangen.  
Sachverhalt und Verfahrensgang  
Durch eine Baulandumlegung wird der Zuschnitt von Grundstücken neu geordnet, um eine plangerechte und zweckmäßige bauliche Nutzung zu ermöglichen. Das Baugesetzbuch sieht hierfür in den 45 ff. ein - von der Gemeinde durchzuführendes - hoheitliches Verfahren vor. Eine freiwillige Baulandumlegung kommt in Betracht, wenn die Grundstückseigentümer bereit und in der Lage sind, durch vertragliche Lösungen eine plangerechte Grundstücksneuordnung herbeizuführen. 1 Abs. 1 Nr. 3 Satz 2 Buchstabe b des Grunderwerbsteuergesetzes sieht für Eigentumsübergänge aufgrund von (amtlichen) Baulandumlegungen im Regelfall eine Befreiung von der Grunderwerbsteuer vor; einen vergleichbaren Befreiungstatbestand für freiwillige Umlegungen gibt es hingegen nicht.  
Im Zuge einer freiwilligen Baulandumlegung erwerben die Beschwerdeführer Grundstücke von einer Gemeinde und übertragen Teilflächen ihnen gehörender Grundstücke auf diese. Das zuständige Finanzamt setzte Grunderwerbsteuer gegen die Beschwerdeführer fest. Die hiergegen erhobenen Einsprüche und Klagen blieben in allen Instanzen erfolglos.  
Wesentliche Erwägungen des Senats  
Es verstößt nicht gegen den allgemeinen Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG, dass lediglich Grundstückserwerbe im amtlichen Umlegungsverfahren nach den 45 ff. BauGB von der Grunderwerbsteuer ausgenommen sind, nicht aber Erwerbsvorgänge anlässlich einer freiwilligen Umlegung.  
a) Art. 3 Abs. 1 GG gebietet, alle Menschen vor dem Gesetz gleich zu behandeln. Verboten ist auch ein gleichheitswidriger Begünstigungsausschluss, bei dem eine Begünstigung einem Personenkreis gewährt, einem anderen Personenkreis aber vorenthalten wird. Dabei verwehrt Art. 3 Abs. 1 GG dem Gesetzgeber nicht jede Differenzierung; sie bedarf jedoch stets der Rechtfertigung durch Sachgründe, die dem Ziel und dem Ausmaß der Ungleichbehandlung angemessen sind. Für den die Ungleichbehandlung tragenden Sachgrund ergeben sich aus dem allgemeinen Gleichheitssatz je nach Regelungsgegenstand und Differenzierungsmerkmalen unterschiedliche Grenzen für den Gesetzgeber. Ausgangspunkt im Steuerrecht ist der Grundsatz der Lastengleichheit. Der Gleichheitssatz belässt dem Gesetzgeber einen weit reichenden Entscheidungsspielraum sowohl bei der Auswahl des Steuergegenstandes als auch bei der Bestimmung des Steuersatzes. Abweichungen von der mit der Wahl des Steuergegenstandes einmal getroffenen Belastungsentscheidung müssen sich indes in ihrerseits am Gleichheitssatz messen lassen. Dabei steigen die Anforderungen an den Rechtfertigungsgrund mit Umfang und Ausmaß der Abweichung.  
b) Ausgehend hiervon ist die grunderwerbsteuerliche Ungleichbehandlung von freiwilliger und amtlicher Umlegung innerhalb der Gleichheitsprüfung nicht an einem strengen Verhältnismäßigkeitsmaßstab zu messen. Die Teilnahme an einer vertraglichen Umlegung erfolgt grundsätzlich freiwillig und ist damit für den Steuerschuldner verfügbar. Ihre Besteuerung entfaltet im Vergleich zu der hier in Rede stehenden Grunderwerbsteuerbefreiung weder freiheitseinschränkende Wirkung noch weist sie eine Nähe zu den Diskriminierungsverboten des Art. 3 Abs. 3 GG auf. Die Befreiung erreicht schließlich auch kein solches Ausmaß, dass die Differenzierung einen strengeren Prüfungsmaßstab erforderte. Der Gesetzgeber verfügt bei der Ausgestaltung der Befreiungstatbestände von der Grunderwerbsteuer somit über einen beträchtlichen Spielraum.  
2. Gemessen an diesem großzügigen Prüfungsmaßstab bestehen zwischen dem Grundstückserwerb im amtlichen Umlegungsverfahren und im Wege der freiwilligen Baulandumlegung Unterschiede von solcher Art und solchem Gewicht, dass sie eine unterschiedliche Behandlung bei der Grunderwerbsteuer rechtfertigen können.  
a) Die Grunderwerbsteuer ist eine Rechtsverkehrsteuer; durch sie wird die private Vermögensverwendung belastet. Anders als bei der amtlichen Umlegung ist die Teilnahme an vertraglichen Umlegungen grundsätzlich freiwillig.  
aa) Die amtliche Umlegung nach den 45 ff. BauGB schränkt die verfassungsrechtlich gewährleistete Verfügungsfreiheit des Eigentümers ein. Die Inhaber von Rechten an den betroffenen Grundstücken sind hier nicht gleiche Partner eines Vertrags, sondern Beteiligte eines Verwaltungsverfahrens. Unbeschadet einzelner Regelungen, die auf ein kooperatives Mitwirken der Beteiligten angelegt sind, stellt die amtliche Umlegung nach ihrer gesetzlichen Konzeption ein förmliches und zwangsweises Grundstücksaustauschverfahren dar. Die Gemeinde ordnet die Umlegung an, die dann nach Anhörung der Eigentümer durch einen Verwaltungsakt mit Wirkung gegenüber allen Beteiligten eingeleitet wird. Die Änderung der Eigentumszuordnung vollzieht sich ebenfalls nach öffentlich-rechtlichen Grundsätzen.  
bb) Die freiwillige Umlegung ist hingegen eine vertragliche Vereinbarung, die eine einvernehmliche Neuordnung der Grundstücksverhältnisse zum Gegenstand hat. Nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts eröffnet sie Raum für Regelungen solcher Art, die einseitig im Umlegungsplan des förmlichen Umlegungsrechts nicht getroffen werden könnten, wie zum Beispiel von den Vorgaben des Baugesetzbuches abweichende Verteilungsmaßstäbe und Kostentragungsregelungen. Der Eigentumsübergang an den betroffenen Grundstücken erfolgt durch Rechtsgeschäft.  
b) Beide Umlegungsarten weisen danach in städtebaulicher Hinsicht zwar eine gleiche Zielrichtung auf. Ihre Unterschiede bezüglich des zugrunde liegenden Verfahrens und der Freiwilligkeit der Teilnahme daran sind jedoch von solchem Gewicht, dass der Gesetzgeber sie im Hinblick auf den Charakter der Grunderwerbsteuer als Verkehrsteuer unterschiedlich behandeln darf.  
Die eingeholten Stellungnahmen haben nicht ergeben, dass freiwillige und amtliche Umlegungen in der kommunalen Praxis als beliebig austauschbar behandelt werden und deshalb keine Differenzierung gerechtfertigt ist. Sie werden offenbar vielmehr als Instrumente der Bodenordnung mit deutlich unterschiedlichem Rechtscharakter und dementsprechend je eigenen Vor- und Nachteilen wahrgenommen und nach Maßgabe der örtlichen Grundstücks- und Eigentumsstrukturen bewusst eingesetzt. So wird die freiwillige Umlegung nach den insoweit weitgehend übereinstimmenden Angaben in aller Regel nur bei absehbar konsensual zu lösenden Verteilungsfragen in Betracht gezogen. Das Scheitern einer freiwilligen Umlegung führt keineswegs immer und selbstverständlich zu einer amtlichen Umlegung.  
Bundesverfassungsgericht  
Schloßbezirk 3  
76131 Karlsruhe  
Deutschland  
Telefon: 0721/91010  
Telefax: 0721/9101-382  
Mail: bverfg@bundesverfassungsgericht.de  
URL: <http://www.bundesverfassungsgericht.de>  
src="http://www.pressrelations.de/new/pmcounter.cfm?n\_pinr\_=592211" width="1" height="1">

### Pressekontakt

Bundesverfassungsgericht

76131 Karlsruhe

bundesverfassungsgericht.de  
bverfg@bundesverfassungsgericht.de

### Firmenkontakt

Bundesverfassungsgericht

76131 Karlsruhe

[bundesverfassungsgericht.de](http://bundesverfassungsgericht.de)

[bverfg@bundesverfassungsgericht.de](mailto:bverfg@bundesverfassungsgericht.de)

Das Bundesverfassungsgericht in Karlsruhe wacht über die Einhaltung des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland. Seit seiner Gründung im Jahr 1951 hat das Gericht dazu beigetragen, der freiheitlich-demokratischen Grundordnung Ansehen und Wirkung zu verschaffen. Das gilt vor allem für die Durchsetzung der Grundrechte. Zur Beachtung des Grundgesetzes sind alle staatlichen Stellen verpflichtet. Kommt es dabei zum Streit, kann das Bundesverfassungsgericht angerufen werden. Seine Entscheidung ist unanfechtbar. An seine Rechtsprechung sind alle übrigen Staatsorgane gebunden. Die Arbeit des Bundesverfassungsgerichts hat auch politische Wirkung. Das wird besonders deutlich, wenn das Gericht ein Gesetz für verfassungswidrig erklärt. Das Gericht ist aber kein politisches Organ. Sein Maßstab ist allein das Grundgesetz. Fragen der politischen Zweckmäßigkeit dürfen für das Gericht keine Rolle spielen. Es bestimmt nur den verfassungsrechtlichen Rahmen des politischen Entscheidungsspielraums. Die Begrenzung staatlicher Macht ist ein Kennzeichen des Rechtsstaats.