

BUNDESVERFASSUNGSGERICHT

- 1 BvR 2880/11 -



IM NAMEN DES VOLKES

In dem Verfahren
über
die Verfassungsbeschwerde

1. des Herrn V...,

2. des Herrn V...,

3. des Herrn V...

- Bevollmächtigte: Rechtsanwälte Döring Spieß,
Montenstraße 3, 80639 München -

gegen das Urteil des Bundesfinanzhofs
vom 7. September 2011 - II R 68/09 -

hat das Bundesverfassungsgericht - Erster Senat -
unter Mitwirkung der Richterinnen und Richter

Vizepräsident Kirchhof,

Gaier,

Eichberger,

Schluckebier,

Masing,

Paulus,

Baer,

Britz

am 24. März 2015 beschlossen:

Die Verfassungsbeschwerde wird zurückgewiesen.

Gründe:

A.

Die Verfassungsbeschwerde betrifft die Frage, ob es mit dem allgemeinen Gleichheitssatz vereinbar ist, dass der Übergang von Eigentum im Rahmen freiwilliger Baulandumlegungen grunderwerbsteuerpflichtig ist, während Eigentumserwerbe anlässlich einer amtlichen Umlegung nach den §§ 45 ff. Baugesetzbuch (BauGB) von der Besteuerung ausgenommen sind. 1

I.

1. Ziel der Baulandumlegung ist es, den Zuschnitt von Grundstücken neu zu ordnen, um eine plangerechte und zweckmäßige bauliche Nutzung zu ermöglichen (zum Hintergrund BVerfGE 104, 1 f.). 2

a) Das Baugesetzbuch sieht in den §§ 45 ff. mit der Umlegung ein hoheitliches Verfahren zur Neuordnung der Eigentumsverhältnisse an Grundstücken vor. Eine amtliche Umlegung muss von der Gemeinde in eigener Verantwortung angeordnet und durchgeführt werden (§ 46 Abs. 1 BauGB). Sie wird nach Anhörung der Eigentümer durch einen Beschluss eingeleitet, in dem das Umlegungsgebiet zu bezeichnen ist und die darin gelegenen Grundstücke einzeln aufzuführen sind (§ 47 Abs. 1 BauGB). Mit der Bekanntmachung des Umlegungsbeschlusses wird die Verfügbarkeit über die betroffenen Grundstücke eingeschränkt (vgl. § 51 BauGB) und die Eigenschaft der Grundstückseigentümer als Beteiligte am Umlegungsverfahren begründet (vgl. § 48 Abs. 1 BauGB). Nach welchen Maßstäben bei einer amtlichen Baulandumlegung die Grundstücke aufzuteilen und wie Ansprüche der Eigentümer auszugleichen oder abzufinden sind, wird im Einzelnen in den §§ 55 ff. BauGB vorgegeben (vgl. dazu BVerfGE 104, 1 <2 f.>). Das Umlegungsverfahren endet mit dem durch Beschluss aufzustellenden Umlegungsplan (§ 66 Abs. 1 BauGB). Mit der Bekanntmachung der Unanfechtbarkeit des Umlegungsplans wird der bisherige Rechtszustand durch den im Umlegungsplan vorgesehenen neuen Rechtszustand ersetzt (§ 72 Abs. 1 BauGB). 3

b) Eine freiwillige Neuordnung der Grundstücksverhältnisse (freiwillige Baulandumlegung), insbesondere im Rahmen eines städtebaulichen Vertrags mit der Gemeinde nach § 11 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 BauGB, kommt in Betracht, wenn die 4

Grundstückseigentümer bereit und in der Lage sind, durch vertragliche Lösungen eine plangerechte Grundstücksneuordnung herbeizuführen. Regelmäßig ist es eine Frage der örtlich eingeführten Praxis, ob und wie eine solche freiwillige Umlegung durchgeführt wird; maßgebliche Faktoren sind dabei die Mitwirkungsbereitschaft der Beteiligten, finanzielle Interessen und die Verfahrensdauer (vgl. Reidt, in: Battis/Krautzberger/Löhr, Baugesetzbuch, 12. Aufl. 2014, § 46 Rn. 5). Die Gemeinden können sich durch städtebauliche Verträge im Sinne des § 11 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 BauGB an einer freiwilligen Umlegung beteiligen, indem sie sich mit den Grundstückseigentümern über eine dem Bebauungsplan entsprechende Neuordnung der im Plangebiet gelegenen Grundstücke vertraglich einigen (vgl. Krautzberger, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, Baugesetzbuch, Stand August 2013, § 11 Rn. 51).

c) Amtliche und freiwillige Umlegungen werden im Baugesetzbuch hinsichtlich der Befreiung von nichtsteuerlichen Abgaben und Auslagen gleich behandelt. § 79 Abs. 1 Satz 1 1. Halbsatz BauGB sieht vor, dass Geschäfte und Verhandlungen, die der Durchführung oder Vermeidung der Umlegung dienen, einschließlich der Berichtigung der öffentlichen Bücher, frei von Gebühren und ähnlichen nichtsteuerlichen Abgaben sowie von Auslagen sind. 5

2. Änderungen der Eigentumszuordnung bei inländischen Grundstücken, wie sie durch Grundstücksneuordnungen im Wege einer amtlichen oder freiwilligen Umlegung bewirkt werden können, unterliegen grundsätzlich der Grunderwerbsteuer. In § 1 Abs. 1 bis Abs. 3a des Grunderwerbsteuergesetzes (GrEStG) sind die Rechtsvorgänge zivilrechtlicher oder öffentlich-rechtlicher Natur aufgeführt, die Gegenstand der Grunderwerbsteuer sind. Nach § 1 Abs. 1 Nr. 3 Satz 1 GrEStG gehört zu den besteuerten Rechtsvorgängen der Übergang des Eigentums zwar auch dann, wenn kein den Anspruch auf Übereignung begründendes Rechtsgeschäft vorausgegangen ist und es auch keiner Auflassung bedarf. Allerdings sieht § 1 Abs. 1 Nr. 3 Satz 2 Buchstabe b GrEStG für Eigentumsübergänge aufgrund von Baulandumlegungen im Regelfall eine Steuerbefreiung vor. 6

§ 1 Abs. 1 Nr. 3 Satz 2 Buchstabe b GrEStG lautet auszugsweise wie folgt: 7

§ 1 Erwerbsvorgänge

(1) Der Grunderwerbsteuer unterliegen die folgenden Rechtsvorgänge, soweit sie sich auf inländische Grundstücke beziehen:

1. (...)

2. (...)

3. der Übergang des Eigentums, wenn kein den Anspruch auf Übereignung begründendes Rechtsgeschäft vorausgegangen ist und es auch keiner Auflassung bedarf. Ausgenommen sind

a) (...)

b) der Übergang des Eigentums im Umlegungsverfahren nach dem Bundesbaugesetz in seiner jeweils geltenden Fassung, wenn der neue Eigentümer in diesem Verfahren als Eigentümer eines im Umlegungsgebiet gelegenen Grundstücks Beteiligter ist,

...

II.

1. Die Beschwerdeführer erwarben im Zuge einer freiwilligen Baulandumlegung jeweils als Miteigentümer Grundstücke von einer Gemeinde und übertrugen im Gegenzug Teilflächen ihnen gehörender Grundstücke auf die Gemeinde. Das zuständige Finanzamt behandelte diese Erwerbsvorgänge als grunderwerbsteuerpflichtig und setzte gegen die Beschwerdeführer Grunderwerbsteuer fest. Die hiergegen erhobenen Einsprüche blieben erfolglos. 8

2. Das Finanzgericht wies die Klage der Beschwerdeführer ab. Die Steuerbefreiung nach § 1 Abs. 1 Nr. 3 Satz 2 Buchstabe b GrEStG beschränke sich nach dem eindeutigen Wortlaut der Vorschrift auf das hoheitliche Umlegungsverfahren nach dem Baugesetzbuch und könne nicht auf die freiwillige Umlegung erstreckt werden. Dies führe nicht zu einem Gleichheitsverstoß. Es handele sich nämlich um strukturell unterschiedliche Neuordnungsverfahren, die nicht von Verfassungen wegen steuerlich gleich behandelt werden müssten. 9

3. Mit ihrer Revision rügten die Beschwerdeführer die Grunderwerbsteuerpflicht freiwilliger Umlegungen als gleichheitswidrig und beantragten die Vorlage an das Bundesverfassungsgericht. 10

Der Bundesfinanzhof wies die Revision zurück. Der Grundstückserwerb 11
aufgrund freiwilliger Baulandumlegung sei nicht nach § 1 Abs. 1 Nr. 3 Satz 2
Buchstabe b GrEStG von der Grunderwerbsteuer ausgenommen. Der eindeutige
und keiner erweiternden Auslegung zugängliche Wortlaut der Norm umfasse
lediglich Grundstückserwerbe im amtlichen Umlegungsverfahren im Sinne der
§§ 45 ff. BauGB. Auch die Entstehungsgeschichte und der Gesetzeszweck
sprächen für dieses Auslegungsergebnis.

Die Beschränkung der Grunderwerbsteuerfreistellung auf die amtliche 12
Umlegung verstoße nicht gegen Art. 3 Abs. 1 GG. Die amtliche Umlegung nach
§§ 45 ff. BauGB und die auf Grundlage des § 11 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 BauGB
vorgenommene freiwillige Umlegung unterschieden sich sowohl in rechtlicher als
auch wirtschaftlicher Weise. Das amtliche Umlegungsverfahren sei das wichtigste
öffentlich-rechtliche Instrument der im Baugesetzbuch geregelten Bodenordnung.
Es erfasse die Fälle, in denen die planende Gemeinde die Grundstücks- und
Eigentumsverhältnisse notfalls durch hoheitlichen Zwang umgestalten müsse, um
erforderliche städtebauliche Neu- und Umstrukturierungen durchsetzen zu
können. Diesem Zweck diene das amtliche Umlegungsverfahren nach §§ 45 ff.
BauGB, das seinem Wesen nach ein förmliches und zwangsweises Grundstücks-
tauschverfahren darstelle, bei welchem dem Surrogationsprinzip und dem Prinzip
des gruppeninternen Lastenausgleichs durch die wertgleiche Landabfindung
Rechnung getragen werde.

Der wesentliche Unterschied zur freiwilligen Umlegung sei, dass diese auf 13
dem einvernehmlichen Abschluss eines öffentlich-rechtlichen Vertrages beruhe,
der regelmäßig vor der Erstellung eines Bebauungsplans abgeschlossen werde.
Der Umstand, dass beide Umlegungsverfahren gelegentlich ineinander übergingen
oder die freiwillige Umlegung die amtliche Umlegung faktisch verdränge, führe
nicht dazu, dass beide Umlegungsverfahren als wesentlich gleich zu behandeln
seien. Vielmehr unterschieden sie sich maßgeblich dadurch, dass beim
Umlegungsverfahren nach §§ 45 ff. BauGB die Umlegung gegebenenfalls auch
zwangsweise durchgesetzt werden könne, während dies bei der freiwilligen
Umlegung gerade nicht der Fall sei.

Die Merkmale „hoheitlicher Zwang“ einerseits und „Freiwilligkeit“ andererseits 14
seien geeignete Anknüpfungspunkte für die Bestimmung des Steuergegenstandes;
denn sie bezeichneten mit Blick auf die angesprochenen Umlegungsverfahren
Unterschiede von solcher Art und solchem Gewicht, dass sie die

unterschiedliche Belastung rechtfertigten. Der Gesetzgeber habe sich in § 1 Abs. 1 Nr. 3 Satz 2 Buchstabe b GrEStG entschieden, nur solche Umlegungsverfahren von der Grunderwerbsteuer auszunehmen, die außerhalb des normalen Marktgeschehens stünden. Auf freiwilliger Basis geschlossene Grundstückstauschverträge bewegten sich dagegen gerade innerhalb des normalen Marktgeschehens, weil kein Vertragspartner zu einem solchen Vertragsschluss gezwungen werden könne. Es möge zwar sein, dass die an einem entsprechenden Tauschvertrag beteiligte Gemeinde den Vertrag lediglich nutze, um ein aufwendiges Verfahren zu vermeiden. Dennoch stehe bei einvernehmlichen Verträgen die Freiwilligkeit des Vertragsschlusses im Vordergrund.

III.

Mit ihrer Verfassungsbeschwerde rügen die Beschwerdeführer eine Verletzung von Art. 3 Abs. 1 und Art. 101 Abs. 1 Satz 2 GG. 15

1. Art. 3 Abs. 1 GG sei verletzt, da das Grunderwerbsteuergesetz die freiwillige Umlegung - anders als die amtliche Umlegung - mit Grunderwerbsteuer belaste, obwohl kein grunderwerbsteuerlich relevanter Unterschied zwischen den beiden Umlegungsformen bestehe. 16

Beide Formen der Umlegung seien bereits insofern gleich, als sie die Neuordnung der Grundstücksverhältnisse bezweckten. In verfahrensrechtlicher Hinsicht bestünden keine steuerlich relevanten Unterschiede; weder die Einleitung noch der Abschluss des Verfahrens seien taugliche Differenzierungsmerkmale. Zudem seien die Merkmale „Freiwilligkeit“ und „hoheitlicher Zwang“ keine geeigneten Anknüpfungspunkte für die Bestimmung des Steuergegenstands. Dem Merkmal der „Freiwilligkeit“ sei nur eine begrenzte Bedeutung beizumessen: Freiwillige Umlegungsvereinbarungen unterschieden sich nämlich von sonstigen auf freiwilliger Basis abgeschlossenen Grundstückstauschverträgen dadurch, dass sie in aller Regel im Zusammenwirken mit der planenden Gemeinde und zumeist vor Rechtsverbindlichkeit des Bebauungsplans, der das Recht zur Bebauung erst begründe, beurkundet würden. Weiterhin bestehe nach der Rechtsprechung des Bundesgerichtshofs im Falle der Einigkeit aller übrigen Grundstückseigentümer über die Umlegung eine Pflicht der Gemeinde zur Beteiligung an der privaten Neuordnung der Grundstücke. Mithin könnten freiwillige Baulandumlegungen auch nicht dem normalen Marktgeschehen zugeordnet werden. 17

Aus dem Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 22. Mai 2001 (BVerfGE 104, 1) ergebe sich als Ausfluss des Art. 14 Abs. 1 GG ein Vorrang der freiwilligen gegenüber der hoheitlichen Umlegung. Aus der Subsidiarität des amtlichen Umlegungsverfahrens erwachse die Verpflichtung der Gemeinde, sich an der freiwilligen Umlegung zu beteiligen. Diese verfassungsrechtlich gebotene Mitwirkungspflicht der Kommune dürfe steuerrechtlich nicht benachteiligt werden. Im Übrigen bestehe auch im Hinblick auf eine Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit kein relevanter Unterschied zwischen beiden Umlegungsformen. 18

Verwaltungsvereinfachungs- oder Lenkungsziele könnten die grunderwerbsteuerliche Ungleichbehandlung von freiwilliger und amtlicher Umlegung nicht rechtfertigen. Zum einen erfordere die Feststellung, ob ein Grundstückstauschvertrag die Merkmale des § 11 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 BauGB erfülle oder lediglich ein sonstiger Grundstückstauschvertrag sei, keinen erheblichen Verwaltungsaufwand. Zum anderen würden Lenkungsziele mit der Steuerfreistellung der Erwerbsvorgänge im Rahmen der amtlichen Umlegung ersichtlich nicht verfolgt. 19

Schließlich habe der Gesetzgeber mit der Kodifizierung des städtebaulichen Vertrags in § 11 BauGB das Ziel verfolgt, kooperatives Verwaltungshandeln zu erleichtern. Dem widerspreche es jedoch, wenn sich aus dem Abschluss von Verträgen im Sinne des § 11 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 BauGB steuerliche Nachteile ergäben und die Beteiligten damit letztlich gezwungen seien, trotz erzielter Einigung das verwaltungsaufwendige und zeitintensive Verfahren der amtlichen Umlegung durchzuführen. 20

2. Art. 101 Abs. 1 Satz 2 GG sei verletzt, weil der Bundesfinanzhof seiner Pflicht aus Art. 100 Abs. 1 GG zur Aussetzung des Verfahrens und Einholung einer verfassungsgerichtlichen Entscheidung nicht nachgekommen sei. 21

IV.

Zur Verfassungsbeschwerde haben das Bundesministerium der Finanzen namens der Bundesregierung, die Bayerische Staatsregierung, der Vizepräsident des Bundesverwaltungsgerichts, der Deutsche Städtetag zusammen mit dem Deutschen Städte- und Gemeindebund, der Deutsche Notarverein, die Bundesnotarkammer, die Bundessteuerberaterkammer, der Deutsche Anwaltverein, die Bundesrechtsanwaltskammer, der Bundesverband für Wohnen und Stadtentwick- 22

lung e.V. und der Zentralverband der Deutschen Haus-, Wohnungs- und Grundeigentümer e.V. Haus & Grund Deutschland Stellung genommen.

Die Bundesregierung, die Bayerische Staatsregierung, der Deutsche Notarverein, die Bundessteuerberaterkammer und der Deutsche Anwaltverein halten die Verfassungsbeschwerde für unbegründet; hingegen sehen der Verband Haus & Grund Deutschland und die Bundesrechtsanwaltskammer in der beanstandeten Vorschrift einen Verstoß gegen den Gleichheitssatz. 23

Der Deutsche Städtetag zusammen mit dem Deutschen Städte- und Gemeindebund, der Bundesverband für Wohnen und Stadtentwicklung e.V. und die Bundesnotarkammer haben sich weitgehend auf die Beantwortung der vom Bundesverfassungsgericht an sie zur Rechtspraxis bei Baulandumlegungen gerichteten Fragen beschränkt. 24

1. Nach Auffassung des Bundesministeriums der Finanzen bestehen zwischen der freiwilligen Umlegung durch einen städtebaulichen oder rein privatrechtlichen Vertrag und der amtlichen Umlegung nach den §§ 45 ff. BauGB so weitgehende strukturelle Unterschiede, dass eine gesetzliche Differenzierung bezüglich der Grunderwerbsbesteuerung auf jeden Fall gerechtfertigt sei. Die amtliche Umlegung trage dem Umstand Rechnung, dass eine Gemeinde die städtebauliche Grundstücksneuordnung nicht in jedem Fall einvernehmlich mit den Eigentümern regeln könne und erfülle damit auch die Funktion, einen entgegenstehenden Willen von Eigentümern bei der Baulandumlegung rechtlich zu überwinden. Demgegenüber liege der freiwilligen Umlegung ein konsensualer Vertrag zugrunde, der gerade die willentliche Mitwirkung aller Eigentümer erfordere. 25

Der rechtliche Unterschied zwischen den beiden Umlegungsarten spiegle sich auch darin wider, dass § 59 BauGB der Umverteilung bei der amtlichen Baulandumlegung einen festen und objektiven Maßstab vorgebe, mit dem Ziel, dass kein Eigentümer einen wirtschaftlichen Gewinn oder Verlust mache; marktähnliche Kauf- oder Tauschelemente sollten hiernach gerade nicht Bestandteil der Baulandumlegung sein. Der städtebauliche Vertrag als rechtsgeschäftliche Grundlage der freiwilligen Umlegung kenne demgegenüber keine dem § 59 BauGB vergleichbare enge Festlegung der Äquivalenz der wechselseitigen Grundstückszuteilungen. Das Gebot der Angemessenheit von Leistung und Gegenleistung in § 11 Abs. 2 Satz 1 BauGB verlange anders als § 59 BauGB keine strenge Wertgleichheit der Leistungen. 26

Auch unter dem Gesichtspunkt der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit begegne die steuerliche Differenzierung zwischen freiwilliger und amtlicher Umlegung keinen Bedenken. Zwar bringe der Grundstückseigentümer, der sich an einer amtlichen Baulandumlegung beteilige, durch sein Grundeigentum ebenfalls wirtschaftliche Leistungsfähigkeit zum Ausdruck; er wende sich dabei aber - anders als bei der freiwilligen Umlegung - nicht an den Markt. 27

Gegen die Annahme faktischen Zwangs zur Mitwirkung an einer freiwilligen Umlegung spreche schon, dass aus der Praxis nicht bekannt sei, dass die freiwillige Umlegung dort weit häufiger vorkomme als die amtliche und das Scheitern einer freiwilligen Umlegung zwangsläufig die Durchführung des amtlichen Verfahrens zur Folge habe. 28

2. Der Deutsche Notarverein sieht in der unterschiedlichen Struktur der beiden Umlegungsarten einen sachlichen Differenzierungsgrund, der ihre ungleiche Behandlung bei der Grunderwerbsteuer rechtfertige. Ohne diese Differenzierung würde die Gestaltungspraxis versuchen, privatrechtliche Tauschverträge als freiwillige Umlegungen zu qualifizieren, um in den Genuss der Grunderwerbsteuerbefreiung zu gelangen. 29

3. Die Bundessteuerberaterkammer geht zwar davon aus, dass in der Praxis sowohl bei der amtlichen als auch bei der freiwilligen Umlegung ein Zusammenwirken von Eigentümern und Gemeinde üblich sei; dennoch handele es sich nach der bestehenden Rechtslage um strukturell unterschiedliche Neuordnungsverfahren, die grunderwerbsteuerlich nicht gleich behandelt werden müssten. 30

4. Der Deutsche Anwaltverein ist ebenfalls der Auffassung, dass die intensive Beteiligung der Grundstückseigentümer am amtlichen Umlegungsverfahren nichts daran ändere, dass bei der amtlichen anders als bei der freiwilligen Umlegung eine Bodenneuordnung auch ohne Einverständnis und gegen den Willen der Beteiligten durchgeführt werden könne. Obgleich die vertragliche Umlegung ihren Ausgangspunkt in der beabsichtigten Neuordnung der Grundstücksverhältnisse habe, beruhe sie doch auf Freiwilligkeit und Einvernehmen und sei damit durchaus mit einem sonstigen grunderwerbsteuerpflichtigen Grundstückstauschvertrag vergleichbar. Überdies sei die Mitwirkung an einer freiwilligen Umlegung trotz der sich daraus ergebenden steuerlichen Folgen nicht nur nachteilig, da hierbei die Grundstückseigentümer auf den vertraglichen Inhalt viel intensiver Einfluss nehmen könnten als auf den Inhalt des Umlegungsplans. 31

5. Demgegenüber geht der Verband Haus & Grund Deutschland von der Begründetheit der Verfassungsbeschwerde aus, weil beide Umlegungsarten die gleichen bauordnungsrechtlichen Ziele verfolgten und sich aus § 79 BauGB ergebe, dass der Gesetzgeber jedenfalls hinsichtlich der Kosten eine Gleichbehandlung wolle. Aus der Verwobenheit der beiden Umlegungsarten folge, dass auch eine freiwillige Umlegung nicht allein auf privatautonomen Entscheidungen eines Grundstückseigentümers beruhen könne. Von einer Bodenneuordnung betroffene Grundstückseigentümer seien häufig geneigt, einer freiwilligen Umlegung zuzustimmen, um langwierige Abstimmungsprozesse oder Baubeschränkungen zu verhindern. Insoweit sei eine freiwillige Umlegung dem normalen Marktgeschehen entzogen. 32

6. Nach Auffassung der Bundesrechtsanwaltskammer rechtfertigt allein die Option, die amtliche Umlegung einseitig-hoheitlich durchsetzen zu können, nicht den steuerlichen Nachteil bei einer freiwilligen Umlegung, da sie in Ansehung des Art. 14 Abs. 1 GG die vorrangige Form der Bodenordnung sei und dem gleichen Zweck diene wie die amtliche Umlegung. Aus Typisierungs- und Vereinfachungserfordernissen sei nicht entscheidend, ob Grundstücke hoheitlich oder freiwillig umgelegt worden seien, sondern dass überhaupt eine Umlegung stattgefunden habe, die dem Leitbild der §§ 45 ff. BauGB entspreche. Dass ein Umlegungsplan gegebenenfalls einseitig-hoheitlich von der Gemeinde vollzogen werden könne, während ein Umlegungsvertrag unter Umständen gerichtlich durchgesetzt werden müsse, betreffe die nachrangige Frage der Vollziehung und habe mit den Gründen der Steuerbefreiung nach § 1 Abs. 1 Nr. 3 Satz 2 Buchstabe b GrEStG nichts zu tun. Nach dem Wortlaut der Befreiungsvorschrift sei es spätestens nach der Aufnahme der freiwilligen Umlegung in den Katalog zulässiger städtebaulicher Verträge (vgl. § 11 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 BauGB) bei verfassungskonformer Interpretation naheliegend, die Steuerbefreiung auch auf die freiwillige Umlegung zu erstrecken. 33

7. Der 4. Revisionssenat des Bundesverwaltungsgerichts bezeichnet die amtliche Umlegung als ein förmliches und zwangsweise durchsetzbares gesetzliches Tauschverfahren, bei dem die in den §§ 45 ff. BauGB enthaltenen Vorgaben strikt einzuhalten seien. Demgegenüber beließen einvernehmliche Umlegungsregelungen den Beteiligten einen deutlich größeren Gestaltungsraum, als er ihnen nach den bindenden Regelungen der §§ 45 ff. BauGB zustehe. 34

8. Den meisten Stellungnahmen zufolge, die auf entsprechende Fragen des Bundesverfassungsgerichts zur Rechtspraxis bei Baulandumlegungen eingehen, wird die amtliche Umlegung jedenfalls dann als eindeutig vorzugswürdig gegenüber der freiwilligen angesehen, wenn aufgrund einer großen Anzahl betroffener Grundstückseigentümer einvernehmliche Regelungen mit allen Beteiligten nur schwer oder überhaupt nicht zu erzielen seien. Dies sei häufig der Fall. Eine nicht nur wegen ihrer Grunderwerbsteuerbefreiung zunehmend häufiger praktizierte Form der Baulandumlegung sei die vereinbarte amtliche Umlegung, bei der sich die Grundstückseigentümer zunächst untereinander und mit der Gemeinde darauf verständigten, mittels eines städtebaulichen Vertrags die gewollten Ergebnisse des Bodenordnungsverfahrens festzulegen, und bei der sie vereinbarten, den Vollzug der Neuordnung der Grundstücksverhältnisse danach im hoheitlichen Verfahren durchzuführen. Eine Reihe von Stellungnahmen weist schließlich darauf hin, dass das Scheitern der Verhandlungen über eine freiwillige Umlegung nicht automatisch die Einleitung eines hoheitlichen Umlegungsverfahrens zur Folge habe; es komme vielmehr auf die Umstände des jeweiligen Einzelfalles an, die dazu führen könnten, dass die Gemeinde ganz auf die Bodenneuordnung verzichte.

B.

Die Verfassungsbeschwerde ist zulässig, jedoch nicht begründet. 36

I.

Es verstößt nicht gegen den allgemeinen Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG, dass § 1 Abs. 1 Nr. 3 Satz 2 Buchstabe b GrEStG lediglich Grundstückserwerbe im amtlichen Umlegungsverfahren nach den §§ 45 ff. BauGB von der Grunderwerbsteuer ausnimmt, aber Erwerbsvorgänge anlässlich einer freiwilligen Umlegung nach § 1 Abs. 1 Nr. 1 GrEStG der Grunderwerbsteuer unterwirft. 37

1. a) Art. 3 Abs. 1 GG gebietet, alle Menschen vor dem Gesetz gleich zu behandeln. Das hieraus folgende Gebot, wesentlich Gleiches gleich und wesentlich Ungleiches ungleich zu behandeln, gilt für ungleiche Belastungen und ungleiche Begünstigungen (vgl. BVerfGE 121, 108 <119>; 121, 317 <370>; 126, 400 <416>; BVerfG, Urteil des Ersten Senats vom 17. Dezember 2014 - 1 BvL 21/12 -, NJW 2015, S. 303 <306 Rn. 121>). Verboten ist daher auch ein gleichheitswidriger Begünstigungsausschluss, bei dem eine Begünstigung einem Personenkreis gewährt, einem anderen Personenkreis aber vorenthalten wird (vgl. BVerfGE 116, 164 <180>; 121, 108 <119>; 121, 317 <370>; 126, 400 <416>; BVerfG, Urteil des Ersten Senats vom 17. Dezember 2014 - 1 BvL 21/12 -, NJW 2015, S. 303 <306 38

Rn. 121>). Dabei verwehrt Art. 3 Abs. 1 GG dem Gesetzgeber nicht jede Differenzierung. Differenzierungen bedürfen jedoch stets der Rechtfertigung durch Sachgründe, die dem Ziel und dem Ausmaß der Ungleichbehandlung angemessen sind. Dabei gilt ein stufenloser am Grundsatz der Verhältnismäßigkeit orientierter verfassungsrechtlicher Prüfungsmaßstab, dessen Inhalt und Grenzen sich nicht abstrakt, sondern nur nach den jeweils betroffenen unterschiedlichen Sach- und Regelungsbereichen bestimmen lassen (vgl. BVerfGE 75, 108 <157>; 93, 319 <348 f.>; 107, 27 <46>; 126, 400 <416>; 129, 49 <69>; 132, 179 <188 Rn. 30>; BVerfG, Urteil des Ersten Senats vom 17. Dezember 2014 - 1 BvL 21/12 -, NJW 2015, S. 303 <306 Rn. 121>).

Hinsichtlich der verfassungsrechtlichen Anforderungen an den die Ungleichbehandlung tragenden Sachgrund ergeben sich aus dem allgemeinen Gleichheitssatz je nach Regelungsgegenstand und Differenzierungsmerkmalen unterschiedliche Grenzen für den Gesetzgeber, die von gelockerten auf das Willkürverbot beschränkten Bindungen bis hin zu strengen Verhältnismäßigkeitserfordernissen reichen können (vgl. BVerfGE 117, 1 <30>; 122, 1 <23>; 126, 400 <416>; 129, 49 <68>; BVerfG, Urteil des Ersten Senats vom 17. Dezember 2014 - 1 BvL 21/12 -, NJW 2015, S. 303 <306 Rn. 122>). Eine strengere Bindung des Gesetzgebers kann sich aus den jeweils betroffenen Freiheitsrechten ergeben (vgl. BVerfGE 88, 87 <96>; 111, 176 <184>; 129, 49 <69>; BVerfG, Urteil des Ersten Senats vom 17. Dezember 2014 - 1 BvL 21/12 -, NJW 2015, S. 303 <306 Rn. 122>). Zudem verschärfen sich die verfassungsrechtlichen Anforderungen, je weniger die Merkmale, an die die gesetzliche Differenzierung anknüpft, für den Einzelnen verfügbar sind (vgl. BVerfGE 88, 87 <96>; 129, 49 <69>; BVerfG, Urteil des Ersten Senats vom 17. Dezember 2014 - 1 BvL 21/12 -, NJW 2015, S. 303 <306 Rn. 122>) oder je mehr sie sich denen des Art. 3 Abs. 3 GG annähern (vgl. BVerfGE 88, 87 <96>; 124, 199 <220>; 129, 49 <69>; 130, 240 <254>; 132, 179 <188 f. Rn. 31>; BVerfG, Urteil des Ersten Senats vom 17. Dezember 2014 - 1 BvL 21/12 -, NJW 2015, S. 303 <306 Rn. 122>).

Gleichheitsrechtlicher Ausgangspunkt im Steuerrecht ist der Grundsatz der Lastengleichheit. Die Steuerpflichtigen müssen dem Grundsatz nach durch ein Steuergesetz rechtlich und tatsächlich gleichmäßig belastet werden (vgl. BVerfGE 117, 1 <30>; 121, 108 <120>; 126, 400 <417>; BVerfG, Urteil des Ersten Senats vom 5. November 2014 - 1 BvF 3/11 -, juris, Rn. 41; BVerfG, Urteil des Ersten Senats vom 17. Dezember 2014 - 1 BvL 21/12 -, NJW 2015, S. 303 <306 Rn. 123>). Der Gleichheitssatz belässt dem Gesetzgeber einen weit reichenden Entschei-

dungsspielraum sowohl bei der Auswahl des Steuergegenstandes als auch bei der Bestimmung des Steuersatzes (vgl. BVerfGE 123, 1 <19>; stRspr). Abweichungen von der mit der Wahl des Steuergegenstandes einmal getroffenen Belastungsentcheidung müssen sich indessen ihrerseits am Gleichheitssatz messen lassen (Gebot der folgerichtigen Ausgestaltung des steuerrechtlichen Ausgangstatbestands, vgl. BVerfGE 117, 1 <30 f.>; 120, 1 <29>; 121, 108 <120>; 126, 400 <417>; BVerfG, Urteil des Ersten Senats vom 5. November 2014 - 1 BvF 3/11 -, juris, Rn. 41; BVerfG, Urteil des Ersten Senats vom 17. Dezember 2014 - 1 BvL 21/12 -, NJW 2015, S. 303 <306 Rn. 123>). Demgemäß bedürfen sie eines besonderen sachlichen Grundes (vgl. BVerfGE 117, 1 <31>; 120, 1 <29>; 126, 400 <417>; 132, 179 <189 Rn. 32>; BVerfG, Urteil des Ersten Senats vom 5. November 2014 - 1 BvF 3/11 -, juris, Rn. 41), der die Ungleichbehandlung zu rechtfertigen vermag. Dabei steigen die Anforderungen an den Rechtfertigungsgrund mit Umfang und Ausmaß der Abweichung (vgl. dazu BVerfGE 117, 1 <32>; BVerfG, Urteil des Ersten Senats vom 17. Dezember 2014 - 1 BvL 21/12 -, NJW 2015, S. 303 <306 Rn. 123>).

b) Ausgehend hiervon ist die grunderwerbsteuerliche Ungleichbehandlung von freiwilliger und amtlicher Umlegung innerhalb der Gleichheitsprüfung nicht an einem strengen Verhältnismäßigkeitsmaßstab zu messen. Die zur Grunderwerbsteuerpflicht führende Teilnahme an einer nach § 11 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 BauGB als städtebaulicher Vertrag oder in sonstiger Weise vertraglich geregelten Umlegung erfolgt grundsätzlich freiwillig und ist damit für den Steuerschuldner verfügbar. Die Besteuerung von Grundstücksübertragungsvorgängen im Sinne des § 1 GrEStG entfaltet im Vergleich zu der hier in Rede stehenden Grunderwerbsteuerbefreiung nach § 1 Abs. 1 Nr. 3 Satz 2 Buchstabe b GrEStG auch weder freiheitseinschränkende Wirkung noch weist sie eine Nähe zu den Diskriminierungsverboten des Art. 3 Abs. 3 GG auf. Diese 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. 41

2. Gemessen an diesem großzügigen Prüfungsmaßstab bestehen zwischen dem Erwerb eines Grundstücks im amtlichen Umlegungsverfahren nach den §§ 45 ff. BauGB und dem Grundstückserwerb im Wege der freiwilligen Baulandumlegung Unterschiede von solcher Art und solchem Gewicht, dass sie eine unterschiedliche Behandlung bei der Grunderwerbsteuer rechtfertigen kön- 42

nen (a). Dies gilt auch dann, wenn der Belastungsgrund der Grunderwerbsteuer in der Abschöpfung einer bestimmten, sich in der Vermögensverwendung äussernden Leistungsfähigkeit liegen sollte (b).

a) Die Grunderwerbsteuer ist eine Rechtsverkehrsteuer (vgl. BFH, Beschluss vom 26. Januar 2000 - II B 108/98 -, BFH/NV 2000, S. 1136 <1137>; BFHE 206, 374 <378>; BFH, Urteil vom 9. April 2008 - II R 32/06 -, DStRE 2008, S. 1152 <1153>; Fischer, in: Boruttau, Grunderwerbsteuergesetz, 17. Aufl. 2011, Vorbemerkungen Rn. 131 und 135 f.; Desens, in: Festschrift für Paul Kirchhof zum 70. Geburtstag, Bd. 2, 2013, S. 2069 <2073 f.>). Durch die Besteuerung von Verkehrsvorgängen wird die private Vermögensverwendung belastet (vgl. BVerfGE 93, 121 <134>). 43

Anders als bei der amtlichen Umlegung ist die Teilnahme an vertraglichen Umlegungen grundsätzlich freiwillig. Dies rechtfertigt es, im Rahmen des dem Gesetzgeber zustehenden Spielraums die hierauf beruhenden Grundstückserwerbsvorgänge als Teilnahme am Rechtsverkehr und damit grunderwerbsteuerpflichtig zu bewerten, die Veränderungen in der Grundstückszuordnung als Folge einer amtlichen Umlegung hingegen nicht. 44

aa) Die amtliche Umlegung nach den §§ 45 ff. BauGB schränkt die verfassungsrechtlich gewährleistete Verfügungsfreiheit des Eigentümers ein. Die mit einem teilweisen oder gänzlichen Verlust des bisherigen konkreten Grundstücks und der Neuzuteilung verbundene Änderung der Eigentumsverhältnisse kann notfalls auch gegen den Willen einzelner Eigentümer erfolgen (vgl. BVerfGE 104, 1 <9>). 45

Die Inhaber von Rechten an den betroffenen Grundstücken sind hier nicht gleiche Partner eines Vertrags, sondern Beteiligte eines Verwaltungsverfahrens (vgl. § 48 Abs. 1 BauGB). Unbeschadet einzelner auf ein kooperatives Mitwirken der Beteiligten angelegter Regelungen (vgl. § 56 Abs. 2, § 59 Abs. 4 Nr. 1, 2 und 3, § 62 Abs. 1, § 73 Nr. 3, § 76 BauGB) stellt die amtliche Umlegung nach ihrer gesetzlichen Konzeption ein förmliches und zwangsweises Grundstückstauschverfahren dar (vgl. Breuer, in: Schrödter, Baugesetzbuch, 7. Aufl. 2006, § 45 Rn. 6; Grziwotz, in: Spannowsky/Uechtritz, Beck'scher Online-Kommentar Öffentliches Baurecht, Stand September 2014, § 72 Rn. 6; Otte, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, Baugesetzbuch, Stand September 2011, § 45 Rn. 3; Dirnberger, in: Jäde/Dirnberger/Weiß, Baugesetzbuch, 7. Aufl. 2013, § 11 Rn. 22 f.). 46

Die Gemeinde ordnet die Umlegung an, die dann nach Anhörung der Eigentümer durch einen Beschluss der Umlegungsstelle eingeleitet wird (§ 46 Abs. 1, § 47 Abs. 1 BauGB). Der Umlegungsbeschluss ist ein Verwaltungsakt mit Wirkung gegenüber allen Beteiligten. Mit seiner Bekanntmachung unterliegen die Grundstücke des Umlegungsgebiets der Verfügungs- und Veränderungssperre nach § 51 BauGB sowie dem Vorkaufsrecht nach § 24 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 BauGB (vgl. Reidt, in: Battis/Krautzberger/Löhr, Baugesetzbuch, 12. Aufl. 2014, § 47 Rn. 3; Jäde, in: Jäde/Dirnberger/Weiß, Baugesetzbuch, 7. Aufl. 2013, § 47 Rn. 7). Die Änderung der Eigentumszuordnung vollzieht sich bei der amtlichen Umlegung ebenfalls nach öffentlich-rechtlichen Grundsätzen, indem mit der Bekanntmachung des Zeitpunkts der Unanfechtbarkeit des Umlegungsplans (vgl. § 71 Abs. 1 Satz 1 BauGB) der bisherige Rechtszustand durch den in dem Umlegungsplan vorgesehenen neuen Rechtszustand ersetzt wird (vgl. § 72 Abs. 1 Satz 1 BauGB), ohne dass es dazu einer Eintragung ins Grundbuch bedarf (vgl. Reidt, in: Battis/Krautzberger/Löhr, Baugesetzbuch, 12. Aufl. 2014, § 72 Rn. 2; Otte, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, Baugesetzbuch, Stand Dezember 2007, § 72 Rn. 4). Die nachfolgende Eintragung des Eigentumsübergangs im Grundbuch dient nur noch dessen Berichtigung (vgl. § 74 BauGB).

bb) Die freiwillige Umlegung ist hingegen kein von der Gemeinde - auch gegen den Willen der betroffenen Eigentümer - eingeleitetes Verwaltungsverfahren, sondern eine vertragliche Vereinbarung, die eine einvernehmliche Neuordnung der Grundstücksverhältnisse zum Gegenstand hat. Nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts eröffnet die freiwillige Umlegung Raum für Regelungen solcher Art, die einseitig im Umlegungsplan des förmlichen Umlegungsrechts nicht getroffen werden könnten (vgl. BVerwG, Beschluss vom 17. Juli 2001 - BVerwG 4 B 24.01 -, NVwZ 2002, S. 473 <474>; siehe auch Dirnberger, in: Jäde/Dirnberger/Weiß, Baugesetzbuch, 7. Aufl. 2013, § 11 Rn. 23 ff.). Demgemäß seien etwa Vereinbarungen möglich, die von den Vorgaben in §§ 55 ff. BauGB abweichende Verteilungsmaßstäbe und Kostentragungsregelungen vorsähen (vgl. BVerwG, Urteil vom 6. Juli 1984 - BVerwG 4 C 24.80 -, NJW 1985, S. 989; BVerwG, Beschluss vom 13. Dezember 1994 - BVerwG 4 B 216.94 - Buchholz 316 § 59 VwVfG Nr. 11). Auch der Eigentumsübergang an den betroffenen Grundstücken erfolgt hier durch Rechtsgeschäft nach Auflassung (§ 925 BGB) und Eintragung im Grundbuch (§ 873 BGB).

cc) 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 Verkehrssteuer unterschiedlich behandeln darf. Gemessen an dem hier anzulegenden, großzügigen Maßstab liegt ein tragfähiger Sachgrund für die Grunderwerbsteuerliche Ungleichbehandlung jedenfalls darin, dass der die Grunderwerbsteuer auslösende Wechsel in der Eigentumszuordnung (vgl. BFHE 206, 374 <378> m.w.N.) bei der freiwilligen Umlegung auf einer privatautonomen Entscheidung des Grundstückseigentümers beruht, während er bei der amtlichen Umlegung auch gegen den Willen des Eigentümers durchgesetzt werden kann. Wer im Rahmen einer freiwilligen Umlegung ein Grundstück erwirbt, nimmt aufgrund eigenen Entschlusses am Markt teil (in diesem Sinne auch BTDrucks 9/2114, S. 5) und wird dadurch Grunderwerbsteuerpflichtig. Hingegen würde die Belastung mit Grunderwerbsteuer bei einem amtlichen Umlegungsverfahren nicht an das Ergebnis einer autonomen Entscheidung anknüpfen, sondern an die Neuordnung der Grundstücke durch Verwaltungsakt, die auch gegen den Willen des Eigentümers durchgesetzt werden kann.

dd) Die in diesem Verfahren eingeholten Stellungnahmen haben auch nicht 49
ergeben, dass freiwillige und amtliche Umlegung in der kommunalen Praxis weitgehend als beliebig austauschbar behandelt werden und deshalb keine Differenzierung gerechtfertigt sei. 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. Schließlich führt nach diesen Erkenntnissen das Scheitern einer freiwilligen Umlegung auch keineswegs immer und selbstverständlich zu einer amtlichen Umlegung.

b) Die im Gesetz vorgesehene Grunderwerbsteuerliche Ungleichbehandlung 50
freiwilliger und amtlicher Grundstücksumlegungen wäre auch dann gerechtfertigt, wenn man den Belastungsgrund der Grunderwerbsteuer in der Abschöpfung einer sich in der Vermögensverwendung äußernden Leistungsfähigkeit sähe.

Nach der im Gesetzgebungsverfahren verschiedentlich zum Ausdruck ge- 51
kommenen Vorstellung des Gesetzgebers soll die Grunderwerbsteuer die sich im Erwerbsvorgang offenbarende Leistungsfähigkeit erfassen (vgl. BTDrucks 8/2555,

S. 7 und 9/251, S. 12 mit Verweis auf das Gutachten der Steuerreformkommission 1971, Abschnitt IX Verkehrsteuern, Rn. 106). Es bedarf hier keiner Entscheidung der im steuerrechtlichen Schrifttum und in der finanzgerichtlichen Rechtsprechung uneinheitlich beurteilten Frage, ob die Grunderwerbsteuer als Verkehrsteuer hier-nach auch am Leistungsfähigkeitsprinzip zu messen ist (vgl. dazu Fischer, in: Boruttau, Grunderwerbsteuergesetz, 17. Aufl. 2011, Vorbemerkungen Rn. 137 ff.; Drüen, in: Tipke/Kruse, AO/FGO, Stand Januar 2012, § 3 AO Rn. 50a; Englisch, in: Tipke/Lang, Steuerrecht, 21. Aufl. 2013, § 18 Rn. 4, jeweils m.w.N. und BFH, Urteil vom 9. April 2008 - II R 32/06 -, DStRE 2008, S. 1152 <1153 f.>). Denn auch im Falle einer an Leistungsfähigkeitsaspekten orientierten Grunderwerbsbesteuerung wäre es nicht geboten, die freiwillige Umlegung und die gesetzliche Umlegung grunderwerbsteuerlich gleich zu behandeln.

Sollte mit der Grunderwerbsteuer die durch Nachfrage und Konsumbereitschaft zum Ausdruck kommende vermutete Zahlungsfähigkeit des Steuer-schuldners erfasst werden (vgl. P. Kirchhof, in: Isensee/Kirchhof, HStR V, 3. Aufl. 2007, § 118 Rn. 247), könnte dieser Schluss ohnehin nur für die Beteiligung an einer freiwilligen Umlegung gezogen werden. Die Teilnahme an einem solchen (Umlegungs-)Vertragsverhältnis, die eine freiwillige Vermögensdisposition zur Folge hat, vermag typisierend Zahlungsfähigkeit zu indizieren. Beruht ein Grundstücksverkehrsvorgang hingegen nicht auf freiwilligen Vermögensdispositio-nen, sondern auf Hoheitsakten, die gegenüber dem Betroffenen gegebenenfalls auch mit Zwangsmitteln durchgesetzt werden können, so kann daraus nicht geschlossen werden, dass in ihm typischerweise Zahlungskraft zum Ausdruck kommt. Auch unter Leistungsfähigkeitsgesichtspunkten besteht daher ein Unterschied zwischen Eigentumsübergängen bei freiwilligen Umlegungen und bei Umlegungen nach den Vorschriften der §§ 45 ff. BauGB, der eine entsprechende Differenzierung in der Besteuerung rechtfertigt. 52

II.

Der Bundesfinanzhof hat, indem er die Sache nicht nach Art. 100 Abs. 1 GG dem Bundesverfassungsgericht vorgelegt hat, nicht gegen das Recht auf den ge-setzlichen Richter nach Art. 101 Abs. 1 Satz 2 GG verstoßen, weil er die bean-standete Regelung nicht für verfassungswidrig gehalten hat (vgl. BVerfGE 117, 330 <356>). 53

Die Entscheidung ist mit 6 : 2 Stimmen ergangen.

54

Kirchhof

Gaier

Eichberger

Schluckebier

Masing

Paulus

Baer

Britz