



---

**Fachbereich WD 4**

---

**Progressiver Steuersatz bei der Grunderwerbsteuer**

**Progressiver Steuersatz bei der Grunderwerbsteuer**

Aktenzeichen: WD 4 - 3000 - 072/25  
Abschluss der Arbeit: 27.01.2025  
Fachbereich: WD 4: Haushalt und Finanzen

---

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

## **Inhaltsverzeichnis**

<b>1.</b>	<b>Fragestellung</b>	<b>4</b>
<b>2.</b>	<b>Progressiver Steuertarif</b>	<b>4</b>
<b>3.</b>	<b>Europarechtliche Aspekte</b>	<b>6</b>
<b>4.</b>	<b>Gesetzgebungskompetenz</b>	<b>7</b>

## 1. Fragestellung

Gebeten wird um eine Erläuterung, ob beim Erwerb von Grundstücken im Sinne des § 2 des Grunderwerbsteuergesetzes (GrEStG)<sup>1</sup> zu Wohnzwecken der Steuersatz der Grunderwerbsteuer progressiv nach der Größe des zu erwerbenden Immobilieneigentums und nach dem Umfang an bereits vorhandenem Immobilieneigentum ausgestaltet werden kann. Ergänzend wird um die Darstellung der Gesetzgebungskompetenz für diese Regelungen gebeten. Hierzu werden zunächst die rechtlichen Rahmenbedingungen für einen progressiven Steuersatz (dazu nachfolgend 2.) und die europarechtlichen Aspekte der Grunderwerbsteuer (dazu nachfolgend 3.) erläutert. Abschließend folgen Erläuterungen zur Gesetzgebungskompetenz des Bundes und der Länder im Bereich der Grunderwerbsteuer (dazu nachfolgend 4.).

## 2. Progressiver Steuertarif

Grundsätzlich kann ein Steuertarif proportional (gleichbleibender Steuersatz) oder progressiv (mit wachsender Bemessungsgrundlage ansteigende Steuersätze) ausgestaltet werden, während ein regressiver (mit wachsender Bemessungsgrundlage fallende Steuersätze aufweisender) Steuertarif der vertikalen Steuergerechtigkeit widerspricht.<sup>2</sup>

Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) gebiete der allgemeine Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 des Grundgesetzes (GG)<sup>3</sup> dem Normgeber, dass wesentlich Gleiches gleich und wesentlich Ungleiches ungleich zu behandeln sei. Dies gelte gleichermaßen für ungleiche Belastungen als auch für ungleiche Begünstigungen. Dem Normgeber sei durch Art. 3 Abs. 1 GG aber nicht jede Differenzierung verwehrt. Vielmehr bedürften Differenzierungen stets der Rechtfertigung durch Sachgründe, die dem Differenzierungsziel und dem Ausmaß einer Ungleichbehandlung angemessen seien.<sup>4</sup>

Das BVerfG<sup>5</sup> führt dazu aus:

Auch Steuertarife sind mit ihren Auswirkungen auf die Steuerlast am allgemeinen Gleichheitssatz zu messen. So muss die unterschiedlich hohe Belastung der Steuerpflichtigen bei Finanzzwecksteuern dem aus dem allgemeinen Gleichheitssatz abgeleiteten Gebot der Besteuerung nach der finanziellen Leistungsfähigkeit genügen. (...) Die Orientierung an der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit wird unterstützt vom Sozialstaatsprinzip nach Art. 20 Abs. 1, Art. 28. Abs. 1 Satz 1 GG. Bei Steuern, die an die Leistungsfähigkeit des Pflichtigen anknüpfen, ist die Berücksichtigung sozialer Gesichtspunkte nicht nur zulässig, sondern geboten.

---

1 Grunderwerbsteuergesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 26. Februar 1997 (BGBl. I S. 418, 1804), das zuletzt durch Artikel 33 des Gesetzes vom 2. Dezember 2024 (BGBl. 2024 I Nr. 387) geändert worden ist.

2 Seer in: Tipke/Lang, Steuerrecht, 25. Auflage 2024, Kapitel 6 Allgemeines Steuerschuldrecht Rn. 6.47.

3 Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 100-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 22. März 2025 (BGBl. 2025 I Nr. 94) geändert worden ist.

4 BVerfG, Beschluss vom 15. Januar 2014 – 1 BvR 1656/09 –, juris Rn. 53 f.

5 BVerfG, Beschluss vom 15. Januar 2014 – 1 BvR 1656/09 –, juris Rn. 55 ff.

Aus dem Sozialstaatsprinzip ist abzuleiten, dass die Steuerpolitik auf die Belange der wirtschaftlich schwächeren Schichten der Bevölkerung Rücksicht zu nehmen hat. Der Grundsatz der Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit verlangt, „jeden Bürger nach Maßgabe seiner finanziellen und wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit mit Steuern zu belasten“. (...) Bei der Auswahl des Steuergegenstandes und bei der Bestimmung des Steuersatzes hat der Gesetzgeber jedoch einen weitreichenden Entscheidungsspielraum.

Somit gilt im Ergebnis der **Leistungsfähigkeitsgrundsatz grundsätzlich für alle Steuern.**

Nach der Rechtsprechung des Bundesfinanzhofes (BFH) komme dem Leistungsfähigkeitsgrundsatz für die Verbrauch- und Verkehrsteuern anders als bei der Einkommensteuer allerdings keine prägende Bedeutung zu. Daher stehe die Besteuerung von Umsatz-, Verkehr- und Verbrauchsvorgängen, die die private Vermögensverwendung belasten, mit dem Leistungsfähigkeitsgrundsatz grundsätzlich in Einklang.<sup>6</sup> Damit hat der Leistungsfähigkeitsgrundsatz bei der Grunderwerbsteuer als spezieller Verkehrsteuer keine prägende Bedeutung und **dem Gesetzgeber steht es grundsätzlich frei, diese progressiv auszugestalten oder eben nicht.**

Nach der Rechtsprechung des BVerfG gebe aber für den Fall einer progressiven Ausgestaltung weder das Gebot vertikaler Steuergerechtigkeit aus Art. 3 Abs. 1 GG noch das Verbot übermäßiger Steuerbelastung aus Art. 14 GG einen konkreten Tarifverlauf vor. Zur Einkommensteuer äußert das BVerfG:<sup>7</sup>

Vielmehr setzen beide den unmittelbar demokratisch legitimierten Entscheidungen des Parlaments einen äußeren Rahmen, der nicht überschritten werden darf. Bei der Einkommensteuer liegt es im Entscheidungsspielraum des Gesetzgebers, ob der Tarif linear oder progressiv ausgestaltet wird. Wählt der Gesetzgeber einen progressiven Tarifverlauf, ist es grundsätzlich nicht zu beanstanden, hohe Einkommen auch hoch zu belasten, soweit beim betroffenen Steuerpflichtigen nach Abzug der Steuerbelastung ein – absolut und im Vergleich zu anderen Einkommensgruppen betrachtet – hohes, frei verfügbares Einkommen bleibt, das die Privatnützigkeit des Einkommens sichtbar macht. Ist letzteres gewährleistet, liegt es weitgehend im Entscheidungsspielraum des Gesetzgebers, die Angemessenheit im Sinne vertikaler Steuergerechtigkeit selbst zu bestimmen. Auch wenn dem Übermaßverbot keine zahlenmäßig zu konkretisierende allgemeine Obergrenze der Besteuerung entnommen werden kann, darf allerdings die steuerliche Belastung auch höherer Einkommen für den Regelfall nicht so weit gehen, dass der wirtschaftliche Erfolg grundlegend beeinträchtigt wird und damit nicht mehr angemessen zum Ausdruck kommt.

Unter Beachtung der dargestellten Rahmenbedingungen wäre die Einführung eines progressiven Steuersatzes in der Grunderwerbsteuer deshalb grundsätzlich möglich.<sup>8</sup> **Dem Gesetzgeber steht es im Ergebnis frei,** die Grunderwerbsteuer mit und ohne Freibeträge für bestimmte Erwerbsvorgänge, mit einer progressiven Staffelung nach Größe des zu erwerbenden Immobilieneigentums,

---

6 BFH, Urteil vom 9. April 2008 – II R 32/06 –, juris Rn. 18.

7 BVerfG, Beschluss vom 18. Januar 2006 – 2 BvR 2194/99 –, juris Rn. 48.

8 So auch: Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Einzelfragen zur Grunderwerbsteuer, Ausarbeitung vom 13.9.2018, WD 4 - 3000 - 129/18.

nach dem Umfang des bereits vorhandenen Immobilieneigentums oder auch nach anderen **progressiven Elementen auszugestalten**.

Allerdings wird auch vertreten, dass bei der Grunderwerbsteuer die steuerrechtsspezifische Konkretisierung des allgemeinen Gleichheitssatzes durch das Leistungsfähigkeitsprinzip und seine konkretisierenden Prinzipien der Rechtfertigung durch „Gründe des Gemeinwohls“ Beachtung finden müssten. Bei außerfiskalischen Förderungs- und Lenkungszielen des Steuergesetzgebers, die vom Leistungsfähigkeitsprinzip gezielt durch Steuervergünstigungen oder steuerverschärfende Normen abweichen, müssten diese deshalb durch das Gemeinwohl-, das Bedürfnis- oder Verdienstprinzip gerechtfertigt sein. Im Hinblick darauf, dass bei der Grunderwerbsteuer ein identischer Besteuerungsgegenstand „Wohnimmobilie“ unterschiedlich besteuert werden sollte, werden hinsichtlich einer überzeugenden Rechtfertigung Bedenken vertreten.<sup>9</sup>

### 3. Europarechtliche Aspekte

Aus unionsrechtlicher Sicht begegnet die Idee einer progressiven Staffelung der Grunderwerbsteuer im Grundsatz keinen Bedenken.<sup>10</sup>

Nur die sich aus dem Unionsrecht ergebenden Grenzen müssen beachtet werden.<sup>11</sup> Solche ergeben sich insbesondere aus den Grundfreiheiten. Im vorliegenden Zusammenhang kommt bei Vorliegen grenzüberschreitender Sachverhalte vor allem die Kapitalverkehrsfreiheit nach Art. 63 Abs. 1 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV)<sup>12</sup> als Schranke mitgliedstaatlichen Handelns in Betracht.<sup>13</sup> Diese Grundfreiheit verbietet alle Beschränkungen des Kapitalverkehrs zwischen den Mitgliedstaaten sowie zwischen diesen und Drittstaaten. Zum geschützten Kapitalverkehr zählen insbesondere auch Immobilieninvestitionen.<sup>14</sup> Ob die Einführung einer progressiven Staffelung bei der Grunderwerbsteuer als Beschränkung im Sinne des Art. 63 Abs. 1 AEUV angesehen werden könnte, hinge maßgeblich von ihrer Ausgestaltung ab. Würde sie im Hinblick auf die hiervon betroffenen Personen bzw. Steuerschuldner unterschiedslos ausgestaltet sein, also nicht zwischen ausländischen Unionsbürgern und Inländern unmittelbar oder mittelbar unterscheiden, dürfte es bereits an einer Beschränkung fehlen.<sup>15</sup>

---

9 Schanko, Flexibilisierung der Grunderwerbsteuer als Reaktion auf steigende Steuersätze, in: Umsatz- und Verkehrssteuer-Recht (UVR) 2016, S. 16, 17.

10 So auch: Deutscher Bundestag, Fachbereich Europa, Grunderwerbsteuer und Unionsrecht, Kurzinformation vom 13.9.2018, PE 6 – 3000 – 129/18.

11 EuGH, Urteil vom 18.12.2007, C-101/05, juris Rn. 19.

12 Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (ABl. C 202 vom 7.6.2016, S. 47), zuletzt geändert durch Beschluss (EU) 2025/504 des Rates vom 11.3.2025 (ABl. L 504 vom 14.3.2025, S. 1).

13 Zum Merkmal der Grenzüberschreitung bei der Kapitalverkehrsfreiheit, Sedlaczek/Züger in: Streinz, EUV/AEUV, 3. Auflage 2018, Art. 63 AEUV, Rn. 26.

14 Sedlaczek/Züger in: Streinz, EUV/AEUV, 3. Auflage 2018, Art. 63 AEUV, Rn. 19.

15 Sedlaczek/Züger in: Streinz, EUV/AEUV, 3. Auflage 2018, Art. 65 AEUV, Rn. 24.

#### 4. Gesetzgebungskompetenz

Nach Art. 105 Abs. 2a Satz 2 GG haben die Länder die Befugnis zur Bestimmung des Steuersatzes bei der Grunderwerbsteuer. Als ausschließliche Länderkompetenz<sup>16</sup> versperrt diese Steuersatzautonomie jede Neuregelung durch den Bund. Im Umkehrschluss bestätigt diese Vorschrift zugleich, dass der Bundesgesetzgeber die Bemessungsgrundlage der Grunderwerbsteuer weiterhin regeln darf und insoweit von einer Erforderlichkeit im Sinne von Art. 105 Abs. 2 Satz 2 GG in Verbindung mit Art. 72 Abs. 2 GG auszugehen ist. Sofern Länder ihr Gesetzgebungsrecht noch nicht ausgenutzt haben, gilt für sie nach Art. 125a Abs. 1 Satz 1 GG die bisherige Rechtslage des § 11 GrEStG als partikulares Bundesrecht fort. Soweit sie von dieser Kompetenz Gebrauch gemacht haben, ersetzen die jeweiligen Landesgesetze gemäß Art. 125a Abs. 1 Satz 2 GG das Bundesrecht.<sup>17</sup>

Die Steuerbemessungsgrundlage bilden diejenigen Normen, die das Steuerobjekt als Ganzes quantifizieren. Der numerische Charakter der Steuer setzt voraus, dass das, was zu besteuern ist, in einer Zahl ausgedrückt wird. Das geschieht durch die Steuerbemessungsgrundlage als maßgeblichen Wert. Die Bemessungsgrundlage setzt sich aus einzelnen Faktoren, die die Grundlage erhöhen oder mindern, zusammen.<sup>18</sup> Der Steuersatz ist hingegen die Größe, aus der sich der Steuerbetrag in Bezug auf die Steuerbemessungsgrundlage ergibt. Er ist die funktionelle Beziehung zwischen Steuerbemessungsgrundlage und Steuerbetrag.<sup>19</sup>

Die Bemessungsgrundlage bei der Grunderwerbsteuer ist in den §§ 8 f. GrEStG geregelt und ist nach derzeitiger Rechtslage prinzipiell der Wert der Gegenleistung.<sup>20</sup> Der Steuersatz findet sich dagegen in § 11 GrEStG, soweit die einzelnen Bundesländer keine abweichende Regelung zur Höhe des Steuersatzes getroffen haben.<sup>21</sup>

Soweit ein progressiver Tarif der Grunderwerbsteuer über Änderungen der Steuerbemessungsgrundlage (beispielsweise durch Freibeträge und Freigrenzen) eingeführt werden soll, würde die Gesetzgebungskompetenz beim Bund liegen. Sofern dies über Ausdifferenzierung im Bereich des Steuersatzes erreicht werden soll, hätten die Länder die ausschließliche

---

16 Siehe hierzu auch: Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Verfassungsrechtliche Möglichkeiten zur Gestaltung der Grunderwerbsteuer durch die Länder, Sachstand vom 9.5.2023, WD 4 - 3000 - 035/23; Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Gesetzgebungskompetenz des Bundes für eine Länderöffnungsklausel im Grunderwerbsteuergesetz, Sachstand vom 10.8.2023, WD 4 - 3000 - 053/23.

17 Seiler in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, Werkstand: 108. EL August 2025, Art. 105 GG Rn. 189 ff.

18 Seer in: Tipke/Lang, Steuerrecht, 25. Auflage 2024, Kapitel 6 Allgemeines Steuerschuldrecht Rn. 6.44 f.

19 Seer in: Tipke/Lang, Steuerrecht, 25. Auflage 2024, Kapitel 6 Allgemeines Steuerschuldrecht Rn. 6.46.

20 Englisch in: Tipke/Lang, Steuerrecht, 25. Auflage 2024, Kapitel 18 Spezielle Verkehr- und Verbrauchsteuern Rn. 18.54.

21 Englisch in: Tipke/Lang, Steuerrecht, 25. Auflage 2024, Kapitel 18 Spezielle Verkehr- und Verbrauchsteuern Rn. 18.65.

---

Gesetzgebungskompetenz.<sup>22</sup> Denkbar wäre auch eine Kombination aus beidem (beispielsweise eine Differenzierung nach Größe des zu erwerbenden Immobilieneigentums oder nach dem Umfang des bereits vorhandenen Immobilieneigentums in Verbindung mit verschiedenen Steuersätzen).

Dabei ist aber anzumerken, dass sich die Grenzen der Befugnis der Länder aus Art. 105 Abs. 2a Satz 2 GG zur Steuersatzbestimmung nur schwer bestimmen lassen. Feststehe, dass die Länder befugt sind, den Grunderwerbsteuersatz generell zu erhöhen oder abzusenken. Es dürfte grundsätzlich auch möglich sein, dass auf die Grunderwerbsteuer gänzlich verzichtet werde, indem ein „Null-Steuersatz“ festgelegt werde. Da die im ursprünglichen Gesetzentwurf zur Änderung des Grundgesetzes<sup>23</sup> im Zuge der Föderalismusreform I vorgesehene Festlegung auf einen „landeseinheitlichen“ Steuersatz aufgegeben worden sei, sei davon auszugehen, dass auf der Grundlage von Art. 105 Abs. 2a GG auch die Festlegung regional unterschiedlicher Grunderwerbsteuersätze zulässig sei.<sup>24</sup>

Hinzuweisen ist dabei aber auch darauf, dass die Mehrheitsmeinung der Bundesländer hinsichtlich der Möglichkeit der Gestaltung durch die Einführung mehrerer – beispielsweise nach Erwerbzweck differenzierter – Grunderwerbsteuersätze eine Grundgesetzänderung für notwendig erachtet. Grund hierfür sei, dass Art. 105 Abs. 2a Satz 2 GG nur die Bestimmung eines einheitlichen landesweiten Steuersatzes bei der Grunderwerbsteuer für alle Erwerbstatbestände zulasse.<sup>25</sup>

Ebenfalls wird vertreten, dass der derzeit proportionale, der Länderkompetenz unterfallende Steuertarif nicht vorgegeben sei. Die Länder könnten ihre Kompetenz gesetzlich auch den Kommunen übertragen, deren Satzungen bei den von den Finanzämtern zu erlassenden Grunderwerbsteuerbescheiden zu beachten wären. Ein kommunales Hebesatzrecht und eine Unterscheidung zwischen Steuermess- und Steuerbescheiden sei dagegen nicht vorgesehen.<sup>26</sup>

\*\*\*

---

22 So auch: Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Rechtliche Möglichkeiten des Bundes zur Gestaltung der Höhe der Grunderwerbsteuer, Kurzinformation vom 26.4.2023, WD 4 - 3000 - 030/23.

23 Verkündet als Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 22, 23, 33, 52, 72, 73, 74, 74a, 75, 84, 85, 87c, 91a, 91b, 93, 98, 104a, 104b, 105, 107, 109, 125a, 125b, 125c, 143c) vom 28. August 2006 (BGBl. 2006 I, S. 2034).

24 Koll/Faltings/Weilbach in: Weilbach, GrEStG, Stand: 15.03.2023, § 11 GrEStG Rn. 3.

25 Schanko, Flexibilisierung der Grunderwerbsteuer als Reaktion auf steigende Steuersätze, in: Umsatz- und Verkehrssteuer-Recht (UVR) 2016, S. 16, 17.

26 Heintzen in: von Münch/Kunig, Grundgesetz-Kommentar, 8. Auflage 2025, Art. 105, Rn. 68.