



## Wissenschaftliche Dienste

Abteilung II  
Wissenschaftlicher Dienst, Parlamentsdienst und Informationsdienste

**Aktenzeichen W 1/52-1683**  
15. Februar 2017

### **Landesgesetzliche Absenkung oder Aussetzung der Grunderwerbsteuer für einzelne Personengruppen**

#### **A. Auftrag**

Die Fraktion der AfD hat sich mit Schreiben vom 1. Februar 2017 an den Präsidenten des Landtages gewandt und eine gutachterliche Stellungnahme des Wissenschaftlichen Dienstes erbeten. Gegenstand des Gutachtens soll die Frage sein, ob es für das Land Rheinland-Pfalz möglich wäre, die Grunderwerbsteuer für Personengruppen mit einem bestimmten Familienstand wie z.B. Eheleuten oder Familien mit Kindern zu senken oder auszusetzen.

#### **B. Stellungnahme**

Voranzustellen ist, dass sich das Gutachten auf die Darstellung der wesentlichen verfassungsrechtlichen Fragestellungen (Gesetzgebungskompetenz – nachfolgend unter I. – und materielle Anforderungen – nachfolgend unter II.) beschränkt. Eine weitergehende Begutachtung ist erst bei Vorliegen einer konkreten Ausgestaltung – etwa in Form eines Gesetzesentwurfes – möglich.

##### **I. Gesetzgebungskompetenz des Landes Rheinland-Pfalz**

Vorrangig stellt sich die Frage, ob dem Landesgesetzgeber die Kompetenz, hier in Rede stehende Regelungen zur Absenkung oder Aussetzung der Grunderwerbsteuer für einzelne Personengruppen zu treffen, zusteht.

Bei der Grunderwerbsteuer handelt es sich um eine den Ländern zustehende Verkehrsteuer im Sinne des Art. 106 Abs. 2 Nr. 3 GG. Auf Grundlage des Grunderwerbsteuergesetzes (im Folgenden: GrEStG<sup>1</sup>) wird Grunderwerbsteuer auf den Umsatz von Grundstücken erhoben.

---

<sup>1</sup> Grunderwerbsteuergesetz in der Fassung vom 26. Februar 1997 (BGBl. I 1997, 418).

**Gutachten des Wissenschaftlichen Dienstes sind parlamentsinterne Stellungnahmen, die nicht für die öffentliche Diskussion außerhalb des Landtags bestimmt sind. Eine – auch nur auszugsweise – Veröffentlichung oder Verbreitung bedarf der Zustimmung der Direktorin beim Landtag.**

Der Bund erließ das Grunderwerbsteuergesetz 1983<sup>2</sup> auf Grundlage seiner konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz aus Art. 105 Abs. 2 GG i.V.m. Art. 72 Abs. 2 GG a.F.<sup>3</sup> Die Materie der Grunderwerbsteuer wird darin umfassend normiert. Das Gesetz enthält Regelungen zum Steuergegenstand, Steuervergünstigungen, Bemessungsgrundlage, Steuerberechnung, Steuerschuld etc. Diese damals abschließenden Regelungen sperrten wegen der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz des Bundes seinerzeit entsprechende landesgesetzliche Regelungen.

## 1. Gesetzgebungskompetenz der Länder nur zur Bestimmung des Steuersatzes

Im Zuge der sog. Föderalismusreform I wurde Art. 105 Abs. 2 a Satz 2 GG neu in die Finanzverfassung eingefügt.<sup>4</sup> Danach haben die Länder die Befugnis zur Bestimmung des Steuersatzes der Grunderwerbsteuer. Es handelt sich dabei um eine ausschließliche Gesetzgebungskompetenz der Länder. Diese Neuregelung hat zu einer – verfassungsrechtlich einzigartigen – Aufspaltung der Gesetzgebungskompetenzen im Bereich der Grunderwerbsteuer geführt. Denn im Übrigen – also mit Ausnahme der Bestimmung des Steuersatzes – besteht für die Materie der Grunderwerbsteuer weiterhin die Gesetzgebungskompetenz des Bundes.<sup>5</sup>

## 2. Gesetzgebungskompetenz des Bundes im Übrigen

Die im Grunderwerbsteuergesetz enthaltenen Regelungen – etwa zu der Bemessungsgrundlage – sind nach Art. 125a Abs. 1 Satz 2 GG weiter geltendes Bundesrecht. Die Gesetzgebungskompetenz des Bundes versperrt insoweit den Weg für eine landesgesetzliche Regelung.

Anders verhält es sich allein mit der Regelung zum Steuersatz in § 11 Abs. 1 GrEStG. Darin hat der Bundesgesetzgeber den Steuersatz der Grunderwerbsteuer auf 3,5 % festgelegt.<sup>6</sup> Dieser Steuersatz gilt heute nur noch in den Freistaaten Bayern und Sachsen als partikulares Bundesrecht fort. In den übrigen Ländern wurde die Bundesnorm nach Art. 125a Abs. 1 Satz 2 GG durch Landesgesetze ersetzt, denn diese haben von ihrer Gesetzgebungskompetenz aus Art. 105 Abs. 2a Satz 2 GG (teils mehrfach) Gebrauch gemacht; die Steuersätze liegen dort zum 1. Januar 2017 zwischen 4,5 % und 6,5 %.<sup>7</sup> In Rheinland-Pfalz wurde der Steuersatz zum 1. März 2012 auf 5 % festgesetzt.<sup>8</sup>

<sup>2</sup> Das Grunderwerbsteuergesetz vom 17. Dezember 1982 (BGBl. 1982, 1777) trat zum 1. Januar 1983 in Kraft. Zuvor galt das Grunderwerbsteuergesetz aus dem Jahre 1940 nach dem Inkrafttreten des Grundgesetzes wegen Art. 123 GG i.V.m. Art. 30, 70 GG jeweils a.F. als Landesrecht fort.

<sup>3</sup> Art. 105 GG in der Fassung vom 12. Mai 1969 und Art. 72 GG in der Fassung vom 27. Oktober 1994.

Erst durch das 21. Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Finanzreformgesetz) vom 12. Mai 1969 (BGBl. I 1969, 359), in Kraft getreten zum 1. Januar 1970, wurde dies durch eine Änderung des Art. 105 Abs. 2 GG a.F. möglich.

<sup>4</sup> Art. 1 Nr. 18 des Gesetzes 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. I 2006, 2034), zum 1. September 2006 in Kraft getreten.

<sup>5</sup> Seiler, in: Maunz-Dürig (Hrsg.), Grundgesetz, Stand: 78. Erg.-Lfg. September 2016, Art. 105 Rn. 179, Henneke, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke (Hrsg.), Grundgesetz, 13. Aufl. 2014, Art. 105 Rn. 61.

<sup>6</sup> Jahressteuergesetz 1997 (BGBl. I 1996, 2049), zum 1. Januar 1997 in Kraft getreten.

<sup>7</sup> Vgl. Länderübersicht im Anhang.

<sup>8</sup> Landesgesetz über die Bestimmung des Steuersatzes bei der Grunderwerbsteuer vom 31. Januar 2012 (GVBl. 2012, 41), zum 1. März 2012 in Kraft getreten.

### 3. Reichweite des Art. 105 Abs. 2a Satz 2 GG

Maßgeblich für die Frage der landesgesetzlichen Absenkung oder Aussetzung der Grunderwerbsteuer für einzelne Personengruppen ist die Reichweite der ausschließlichen Gesetzgebungskompetenz der Länder aus Art. 105 Abs. 2a Satz 2 GG. Auf dessen Grundlage kann der Landesgesetzgeber jedenfalls den Steuersatz für die Grunderwerbsteuer bestimmen, also senken oder heben. Würde der Landesgesetzgeber den Steuersatz nur für bestimmte Sachverhalte oder Personengruppen (ggf. auf 0 %) senken, so liefe dies auf eine Steuervergünstigung bzw. Steuerbefreiung für bestimmte steuerbare Erwerbsvorgänge bzw. Steuerschuldner hinaus – also eine Frage der Bemessungsgrundlage bzw. der Steuerschuldnerschaft. Zu Steuervergünstigungen gibt es allerdings bereits Regelungen des Bundes in den §§ 3–7 GrEStG. Es stellt sich also die Frage, ob der Landesgesetzgeber diese Steuervergünstigungen über differenzierte Regelungen zum Steuersatz durch Landesrecht ausbauen und erweitern könnte – das heißt konkret ob Art. 105 Abs. 2a Satz 2 GG ihm die ausschließliche Kompetenz zur Absenkung oder Aussetzung der Grunderwerbsteuer für einzelne Personengruppen gibt.

#### a) Argumente für eine enge Auslegung des Art. 105 Abs. 2a Satz 2 GG

Für eine enge Auslegung des Art. 105 Abs. 2a Satz 2 GG als ausschließliche Gesetzgebungskompetenz der Länder allein betreffend die Höhe des Steuersatzes sprechen sich einzelne Stimmen in der Rechtslehre aus.<sup>9</sup> Danach berechtige Art. 105 Abs. 2a Satz 2 GG die Länder nur zum Erlass von Regelungen zum Steuertarif; in der Bundeskompetenz verblieben indes die Fragen, die in § 11 Abs. 2 und § 12 sowie den §§ 3 f. GrEStG geregelt seien – also den Regelungen zur konkreten Berechnung der Steuer und zu Steuervergünstigungen.

Weite Teile der Literatur haben sich mit der genauen Reichweite des Begriffs des "Steuersatzes" in Art. 105 Abs. 2a Satz 2 GG nicht ausdrücklich befasst, scheinen sich aber eher für eine enge Auslegung auszusprechen. So wird Art. 105 Abs. 2a Satz 2 GG als bloße "Experimentierklausel"<sup>10</sup> oder gar als "kleine Lösung"<sup>11</sup> bezeichnet – wobei dies wohl eher mit Blick auf den steuerlichen Wettbewerb der Länder im Förderalismus zu verstehen ist. Wiederholt wird aber die Bedeutung der bundesgesetzlichen Regelung zur einheitlichen Bemessungsgrundlage für die Transparenz und zur Vorbeugung gegen Rechtszersplitterung hervorgehoben.<sup>12</sup>

<sup>9</sup> *Heintzen*, in: von Münch/Kunig (Hrsg.), Grundgesetz, 6. Aufl. 2012, Art. 105 Rn. 65.

Danach bewirke Art. 105 Abs. 2a Satz 2 GG eine kompetentielle Aufspaltung, deren Praktikabilität aufgrund der Verflechtung zwischen Steuersatz und anderen Elementen des Steuertatbestandes zweifelhaft sei.

<sup>10</sup> Vgl. *Schwarz*, in: Starck (Hrsg.), Föderalismusreform, 2007, Rn. 399 ff., der schon die Autonomie der Länder beschränkt auf den Steuersatz als rechtspolitisch fragwürdige Aufspaltung der Verantwortlichkeiten kritisch kommentiert; ähnlich *Heintzen*, in: von Münch/Kunig (Hrsg.), Grundgesetz, a.a.O., Art. 105 Rn. 66.

<sup>11</sup> *Henneke*, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke (Hrsg.), Grundgesetz, a.a.O., Art. 105 Rn. 61.; *Seer/Drüen*, in: Kluth (Hrsg.), Föderalismusreformgesetz, 2007, Art. 105 GG Rn. 10; *Siekmann*, in: Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, 7. Aufl. 2014, Rn. 47.

<sup>12</sup> *Seer/Drüen*, in: Kluth (Hrsg.), Föderalismusreformgesetz, a.a.O., Art. 105 GG Rn. 10 f. mit Darstellung zu den Erwägungen im Gesetzgebungsverfahren in Rn. 10. Ebenso *Henneke*, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke (Hrsg.), Grundgesetz, a.a.O., Art. 105 Rn. 61.

Aufgrund dessen könnte man auf eine enge Auslegung des Art. 105 Abs. 2a Satz 2 GG schließen, bei der allein die Bestimmung des Steuersatz – ohne Differenzierung zwischen verschiedenen Steuerschuldners – erfasst sein soll. Bei dieser Auslegung bestünde keine Gesetzgebungskompetenz der Länder zur Absenkung des Steuersatzes der Grunderwerbsteuer für einzelnen Personengruppen. Entsprechende Landesgesetze wären formell verfassungswidrig.

### **b) Argumente für eine weite Auslegung des Art. 105 Abs. 2a Satz 2 GG**

Andererseits wird in der Rechtslehre vertreten, Art. 105 Abs. 2a Satz 2 GG seien keine Anhaltspunkte für eine Sperrwirkung weitergehender Gesetzgebungsbefugnisse der Länder zu entnehmen.<sup>13</sup> Weiter wird vertreten, die Länder hätten bereits nach Art. 105 Abs. 2 GG i.V.m. Art. 72 Abs. 2 GG das Gesetzgebungsrecht für umfassende Regelungen der Grunderwerbsteuer, denn diese beziehe sich nur auf den lokal gebundenen Grundstückserwerb, so dass eine bundeseinheitliche Regelung nicht erforderlich sei.<sup>14</sup>

Daraus könnte eine eher weite Auslegung des Art. 105 Abs. 2a Satz 2 GG zu folgern sein, die auch differenzierende Regelungen des Steuersatzes für verschiedene Steuerschuldner umfassen könnte. Bei dieser Auslegung bestünde insoweit die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz der Länder.

Für letztere Auslegung könnte sprechen, dass die Experten in der Anhörung im Rechtsausschuss während des Gesetzgebungsverfahrens die Stärkung der regionale Steuerautonomie der Länder, den damit einhergehenden Wettbewerb der Länder im Föderalismus und die Erhöhung der Gestaltungsfreiheit der Länder durch die Föderalismusreform I heraushoben<sup>15</sup> und der verfassungsändernde Gesetzgeber schließlich in der Gesetzesbegründung zu Art. 105 Abs. 2a Satz 2 GG die Stärkung der regionale Steuerautonomie der Länder anführte<sup>16</sup>.

### **c) Art. 105 Abs. 2a Satz 2 GG in der Praxis**

Mit Blick auf die Praxis gilt festzustellen, dass keines der Bundesländer eine nach Steuerschuldern differenzierende Regelung zum Steuersatz getroffen hat.<sup>17</sup>

<sup>13</sup> Müller-Franken, in: Friauf/Höfling (Hrsg.), Berliner Kommentar zum Grundgesetz, Stand: 23. Erg.-Lfg. II/2008, Art. 105 Rn. 239 f.

<sup>14</sup> Seer, in: Tipke/Lang (Begr.), Steuerrecht, 22. Aufl. 2015, § 2 Rn. 35, 40 u. 46.

<sup>15</sup> Protokoll der gemeinsamen öffentlichen Anhörung des Rechtsausschuss des Deutschen Bundestages und des Ausschusses für Innere Angelegenheiten des Bundesrates vom 31. Mai 2006 (Rechtsausschussprotokoll 18). Dort: Berthold, S. 112 f.; Fuest, S. 6, 126; Homburg, S. 6 u. 135, Koritho, S. 10 u. 150, Renzsch, S. 160, Seer, S. 15, Wieland, S. 179. Kluth spricht auf S. 140 gar von Art. 105 Abs. 2a Satz 2 GG als der "Eröffnung eines Feldes zum Sammeln von Erfahrungen [...], die zu weiteren Schritten ermutigen" sollen.

<sup>16</sup> BT-Drs. 16/813, S. 10.

<sup>17</sup> Vgl. Länderübersicht im Anhang.

## d) Zwischenergebnis

Die Frage, ob Art. 105 Abs. 2a Satz 2 GG zu einer differenzierten Regelung des Steuersatzes ermächtigt, wurde – soweit ersichtlich – weder in der Rechtsprechung noch in der Literatur erörtert und kann daher nicht abschließend geklärt werden. Mit Blick auf die Nähe zu Steuervergünstigungen bei der Bemessungsgrundlage und die Anknüpfung an bestimmte Eigenschaften verschiedener Steuerschuldner können verfassungsrechtliche Bedenken gegen eine nach Personengruppen differenzierende Regelung zum Steuersatz nicht ausgeschlossen werden.

## III. Materiell-verfassungsrechtliche Anforderungen

Verfassungsrechtlich wird dem Gesetzgeber bei der Bestimmung des Steuersatzes ein weitreichender Entscheidungsspielraum eingeräumt.<sup>18</sup> Bei der Ausgestaltung müssen freilich wegen Art. 1 Abs. 3 und Art. 20 Abs. 3 GG bzw. Art. 77 Abs. 2 LV<sup>19</sup> die Grundrechte der Steuerpflichtigen sowie Recht und Gesetz gewahrt werden. Von Bedeutung für den Steuergesetzgeber ist insbesondere der allgemeine Gleichheitssatz aus Art. 3 Abs. 1 GG bzw. Art. 17 LV, denn jede Steuervergünstigung bestimmter Steuerschuldner stellt zugleich eine Ungleichbehandlung anderer Steuerschuldner dar.

### 1. Verfassungsrechtliche Anforderungen aus dem allgemeine Gleichheitssatz

Folgende Leitsätze haben sich in der ständigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes zum allgemeinen Gleichheitssatz herausgebildet:<sup>20</sup>

*"Der allgemeine Gleichheitssatz 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 ebenso wie für ungleiche Begünstigungen. Verboten ist daher 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. 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.*

*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*

<sup>18</sup> BVerfGE 138, 136 (181); 137, 350 (366); 126, 400 (416 f.); 120, 1 (29); 117, 1 (30).

<sup>19</sup> Verfassung für Rheinland-Pfalz vom 18. Mai 1947, VOBl. 1947, 209

<sup>20</sup> Vgl. zuletzt BVerfGE 139, 285 (309 f.) und BVerfGE 139, 1 (12 f.) jeweils m.w.N.

*Verhältnismäßigkeitserfordernissen reichen können. Eine strengere Bindung des Gesetzgebers kann sich aus den jeweils betroffenen Freiheitsrechten. Zudem verschärfen sich die verfassungsrechtlichen Anforderungen, je weniger die Merkmale, an die die gesetzliche Differenzierung anknüpft, für den Einzelnen verfügbar sind oder je mehr sie sich denen des Art. 3 Abs. 3 GG annähern.*

*Gleichheitsrechtlicher Ausgangspunkt im Steuerrecht ist der Grundsatz der Lastengleichheit. Die Steuerpflichtigen müssen dem Grundsatz nach durch ein Steuergesetz rechtlich und tatsächlich gleichmäßig belastet werden. 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 indessen ihrerseits am Gleichheitssatz messen lassen (Gebot der folgerichtigen Ausgestaltung des steuerrechtlichen Ausgangstatbestands). Demgemäß bedürfen sie eines besonderen sachlichen Grundes, der die Ungleichbehandlung zu rechtfertigen vermag. Dabei steigen die Anforderungen an den Rechtfertigungsgrund mit Umfang und Ausmaß der Abweichung."*

Ungleichbehandlungen wesentlich gleicher Gruppen von Steuerschuldern ohne sachlichen Grund sind danach verboten. Dies gilt auch für sog. Begünstigungsausschlüsse, also Steuerbegünstigungen, die einem bestimmten Personenkreis gewährt, einem anderen, vergleichbaren Personenkreis aber vorenthalten werden. Mit Blick auf die Grunderwerbsteuer stellte das Bundesverfassungsgericht etwa fest, dass Eheleute und eingetragene Lebenspartner solche Vergleichsgruppen bilden können, wenn innerfamiliärer Erwerbsvorgänge steuerlich begünstigt werden sollen.<sup>21</sup>

## **2. Mögliche Rechtfertigungsgründe**

Als besondere sachliche Gründe für Ungleichbehandlungen hat das Bundesverfassungsgericht in seiner bisherigen Rechtsprechung vor allem im Bereich des Einkommensteuerrechtes für Ausnahmen von einer folgerichtigen Umsetzung und Konkretisierung steuergesetzlicher Belastungsentscheidungen außerfiskalische Förderungs- und Lenkungsziele sowie Typisierungs- und Vereinfachungserfordernisse anerkannt.<sup>22</sup> So kann eine Steuerentlastung vor dem Gleichheitssatz gerechtfertigt sein, wenn der Gesetzgeber ein bestimmtes Verhalten der Steuerpflichtigen aus Gründen des Gemeinwohls fördern oder lenken will.<sup>23</sup>

In seiner Entscheidung, welche Sachverhalte gefördert werden sollen, ist der Gesetzgeber weitgehend frei. Insbesondere verfügt er über einen großen Spielraum bei der Einschätzung, welche Ziele er für förderungswürdig hält. Er darf Verschonungen von der Steuer vorsehen, sofern er ansonsten unerwünschte, dem Gemeinwohl unzuträgliche Effekte einer uneingeschränkten

<sup>21</sup> BVerfGE 132, 179–194.

<sup>22</sup> Vgl. zuletzt BVerfG, BStBl. II 2016, 801 (805) m.w.N.

<sup>23</sup> BVerfGE 138, 136 (181 f.) m.w.N. Nähere Ausführungen zu möglichen Förderungs- und Lenkungszielen aus Gründen des Gemeinwohls bei Hey, in: Tipke/Lang (Begr.), Steuerrecht, a.a.O., § 3 Rn. 132 ff. sowie zur Rechtfertigung von Steuervergünstigungen ebenda § 19 Rn. 74–77.

Steuererhebung befürchtet. Allerdings bleibt er auch hier an den Gleichheitssatz gebunden. Das bedeutet, dass er seine Leistungen nicht nach unsachlichen Gesichtspunkten, also nicht willkürlich verteilen darf. Sachbezogene Gesichtspunkte stehen ihm in weitem Umfang zu Gebote, solange die Regelung sich nicht auf eine der Lebenserfahrung geradezu widersprechende Würdigung der jeweiligen Umstände stützt und insbesondere der Kreis der von der Maßnahme Begünstigten sachgerecht abgegrenzt ist. Der Gesetzgeber stößt an Grenzen, wenn er vom Grundgesetz missbilligte Ziele verfolgt oder sich mit seinen Förderzwecken in unauflösbaren Widerspruch zu anderweitigen gesetzlichen Festlegungen setzt.<sup>24</sup>

Das Bundesverfassungsgericht stellte auf dieser Grundlage die Unvereinbarkeit des § 3 Nr. 4 GrEStG a.F.<sup>25</sup> mit Art. 3 Abs. 1 GG fest, da eingetragene Lebenspartner nicht in gleicher Weise wie Eheleute von der Norm, die den Grundstückserwerb zwischen Ehegatten von der Besteuerung ausnahm, begünstigt wurden.<sup>26</sup> Das Schutzgebot des Art. 6 Abs. 1 GG (Schutz von Ehe und Familie) ließ das Bundesverfassungsgericht als sachlichen Grund bzw. Rechtfertigung für eine Ungleichbehandlung nicht ausreichen. Zwar dürfe der Gesetzgeber die Ehe grundsätzlich gegenüber anderen Lebensformen begünstigen. Gehe jedoch die Förderung der Ehe mit einer Benachteiligung anderer Lebensformen einher, obgleich diese nach dem geregelten Lebenssachverhalt und den mit der Normierung verfolgten Zielen der Ehe vergleichbar sind, so rechtfertige die bloße Verweisung auf das Schutzgebot der Ehe eine solche Differenzierung nicht.<sup>27</sup> Diese Rechtsprechung zu Steuerbefreiungen lässt sich gleichermaßen auf Steuervergünstigungen übertragen. Eine landesgesetzliche Regelung zur Absenkung des Steuersatzes der Grunderwerbsteuer allein für verheiratete Steuerschuldner mit Kindern – unter Ausschluss eingetragener Lebenspartner mit Kindern – könnte den Maßstäben des Art. 3 Abs. 1 GG daher schwerlich genügen.

Eine differenzierende Regelung des Gesetzgebers zum Steuersatz der Grunderwerbsteuer sollte daher den Kreis der von der Maßnahme Begünstigten sachgerecht und genau abgrenzen und in der Gesetzesbegründung einen diese Begünstigung tragenden sachlichen Grund (z.B. die Förderung des Wohneigentums von Familien durch Senkung der Nebenkosten beim Erwerb) angeben. Gleichwohl müsste eine solche Regelung je nach angewandten Differenzierungsmerkmalen unter Umständen einer strengen Verhältnismäßigkeitsprüfung standhalten.

## **B. Zusammenfassung**

Nach Einschätzung der vorliegenden gutachterlichen Stellungnahme ist Reichweite der abschließlichen Gesetzgebungskompetenz der Länder aus Art. 105 Abs. 2a Satz 2 GG nicht abschließend geklärt. Zumindest einzelnen Stimmen in der Literatur zufolge unterfallen Steuerbefreiungen oder -senkungen für einzelne Steuerschuldner der Gesetzgebungskompetenz des

---

<sup>24</sup> BVerfGE 138, 136 (182 u. 188).

<sup>25</sup> § 3 Nr. 4 GrEStG in der Fassung vom 19. Dezember 2000:

"Von der Besteuerung sind ausgenommen: [...] der Grundstückserwerb durch den Ehegatten des Veräußerers".

<sup>26</sup> BVerfGE 132, 179–194.

<sup>27</sup> BVerfGE 132, 179 (191 f.) unter Verweis auf BVerfGE 124, 199 (226); 126, 400 (420).

Bundesgesetzgebers. Eine landesgesetzliche Regelung würde durch die §§ 3–7 GrEStG gesperrt. Verfassungsrechtliche Bedenken gegen eine differenzierende landesgesetzliche Regelung zum Steuersatz können daher nicht ausgeschlossen werden.

In materieller Hinsicht müsste eine landesgesetzliche Regelung den zu Ziffer III. dargelegten Anforderungen entsprechen. Insbesondere wäre in der Gesetzesbegründung ein sachlicher Grund anzugeben, der eine Ungleichbehandlung verschiedener Steuerschuldner ausreichend zu rechtfertigen vermag.

W i s s e n s c h a f t l i c h e r   D i e n s t



**Anlage: Länderübersicht**

Von ihrer Gesetzgebungskompetenz aus Art. 105 Abs. 2a Satz 2 GG haben die Länder bislang wie folgt Gebrauch gemacht:

<b>Bundesland</b>	<b>Steuer-satz</b>	<b>Gesetzesgrundlage</b>
Baden-Württemberg	5 %	Gesetz über die Festsetzung des Steuersatzes für die Grunderwerbsteuer vom 26. Oktober 2011 GBl. 2011, 493 Geltung ab 5. November 2011
Bayern	3,5 %	§ 11 GrEStG, BGBl I 1997, 418, 1804
Berlin	6 %	Gesetz über die Festsetzung der Hebesätze für die Realsteuern für die Kalenderjahre 2007 bis 2011 und des Steuersatzes für die Grunderwerbsteuer vom 14. November 2013 GVBl. 2013, 583 Geltung ab 1. Januar 2014
	5 %	Gesetz über die Festsetzung der Hebesätze für die Realsteuern für die Kalenderjahre 2007 bis 2011 und des Steuersatzes für die Grunderwerbsteuer vom 14. März 2012 GVBl. 2012, 90 Geltung vom 1. April 2012 bis 31. Dezember 2013
	4,5 %	Gesetz über die Festsetzung der Hebesätze für die Realsteuern für die Kalenderjahre 2007 bis 2011 und des Steuersatzes für die Grunderwerbsteuer vom 20. Dezember 2006 GVBl. 2006, 1172 Geltung vom 1. Januar 2011 bis 31. März 2012
Brandenburg	6,5 %	Gesetz über die Festsetzung des Steuersatzes für die Grunderwerbsteuer vom 23. Juni 2015 GVBl. I 2015 Nr. 16 Geltung ab 1. Juli 2015
	5 %	Gesetz über die Festsetzung des Steuersatzes für die Grunderwerbsteuer vom 29. November 2010 GVBl. I 2010, Nr. 40 Geltung vom 1. Januar 2011 bis 30. Juni 2015
Bremen	5 %	Gesetz über die Festsetzung des Steuersatzes für die Grunderwerbsteuer vom 19. November 2013 Brem.GBl. 2013, 559 Geltung ab 1. Januar 2014
	4,5 %	Gesetz über die Festsetzung des Steuersatzes für die Grunderwerbsteuer vom 16. November 2010 Brem.GBl. 2010, 574 Geltung vom 1. Januar 2010 bis 31. Dezember 2013
Hamburg	4,5 %	Gesetz über die Festsetzung des Steuersatzes bei der Grunderwerbsteuer vom 16. Dezember 2008 HmbGVBl. 2008, 433 Geltung ab 1. Januar 2009

Hessen	6 %	Gesetz über die Festsetzung des Steuersatzes für die Grunderwerbsteuer vom 16. Juli 2014 GVBl. 2014, 179 Geltung ab 1. August 2014
	5 %	Gesetz über die Festsetzung des Steuersatzes für die Grunderwerbsteuer vom 26. November 2012 GVBl. 2012, 457 Geltung ab 01. Januar 2013 bis 31. Juli 2014
Mecklenburg-Vorpommern	5 %	Gesetz über die Festsetzung des Steuersatzes bei der Grunderwerbsteuer vom 22. Juni 2012 GVOBl. M-V 2012, 208, 209 Geltung ab 30. Juni 2012
Niedersachsen	5 %	Gesetz über die Festsetzung des Steuersatzes für die Grunderwerbsteuer in Niedersachsen vom 16. Dezember 2013 Nds. GVBl. 2013, 310 Geltung ab 1. Januar 2014
	4,5 %	Gesetz über die Festsetzung des Steuersatzes für die Grunderwerbsteuer in Niedersachsen vom 17. Dezember 2010 Nds. GVBl. 2010, 631 Geltung ab 1. Januar 2011 bis 31. Dezember 2013
Nordrhein-Westfalen	6,5 %	Gesetz über die Festsetzung des Steuersatzes für die Grunderwerbsteuer vom 18. Dezember 2014 GV. NRW 2014, 954 Geltung ab 1. Januar 2015
	5 %	Gesetz über die Festsetzung des Steuersatzes für die Grunderwerbsteuer vom 25. Juli 2011 GV. NRW 2011, 389 Geltung vom 1. Oktober 2011 bis 31. Dezember 2014
Rheinland-Pfalz	5 %	Landesgesetz über die Bestimmung des Steuersatzes bei der Grunderwerbsteuer vom 31. Januar 2012 GVBl. 2012, 41 Geltung ab 1. März 2012
Saarland	6,5 %	Gesetz über die Festsetzung des Steuersatzes bei der Grunderwerbsteuer vom 3. Dezember 2014 Amtsbl. I 2014, 447 Geltung ab 1. Januar 2015
	5,5 %	Gesetz über die Festsetzung des Steuersatzes bei der Grunderwerbsteuer vom 12. Dezember 2012 Amtsbl. I 2012, 520 Geltung vom 1. Januar 2013 bis 31. Dezember 2014
	4,5 %	Gesetz über die Festsetzung des Steuersatzes bei der Grunderwerbsteuer vom 1. Dezember 2011 Amtsbl. I 2011, 556 Geltung vom 1. Januar 2012 bis 31. Dezember 2012
	4 %	Gesetz über die Festsetzung des Steuersatzes bei der Grunderwerbsteuer (Art. 1 des Gesetzes Nr. 1736) vom 8. Dezember 2010 Amtsbl. I 2010, 1522 Geltung vom 1. Januar 2011 bis 31. Dezember 2011
Sachsen	3,5 %	§ 11 GrEStG, BGBl. I 1997, 418, 1804

Sachsen-Anhalt	5 %	Gesetz über die Festsetzung des Steuersatzes für die Grunderwerbsteuer des Landes Sachsen-Anhalt vom 17. Februar 2012 GVBl. LSA 2012, 52, 54 Geltung ab 1. März 2014
	4,5 %	Gesetz über die Festsetzung des Steuersatzes für die Grunderwerbsteuer des Landes Sachsen-Anhalt vom 17. Februar 2010 GVBl. LSA 2010, 69 Geltung von 2. März 2010 bis 28. Februar 2014
Schleswig-Holstein	6,5 %	Gesetz über die Festsetzung des Steuersatzes bei der Grunderwerbsteuer vom 13. Dezember 2013 GVBl. 2013, 494 Geltung ab 1. Januar 2014
	5 %	Gesetz über die Festsetzung des Steuersatzes bei der Grunderwerbsteuer vom 17. Dezember 2010 GVBl. 2010, 789, 811 Geltung vom 1. Januar 2011 bis 31. Dezember 2013
Thüringen	6,5 %	Thüringer Gesetz über die Bestimmung des Steuersatzes bei der Grunderwerbsteuer vom 21. Dezember 2015 GVBl. 2015, 238 Geltung ab 1. Januar 2017
	5 %	Thüringer Gesetz über die Bestimmung des Steuersatzes bei der Grunderwerbsteuer vom 29. März 2011 GVBl. 2011, 66 Geltung von 7. April 2014 bis 31. Dezember 2016