

Deutsche Renten Versicherung

HERAUSGEGEBEN VOM VERBAND DEUTSCHER RENTENVERSICHERUNGSTRÄGER SEIT 1929

Verfassungswidrige Doppelbesteuerungen im Übergang zur nachgelagerten Besteuerung*

Professor Dr. Johanna Hey, Düsseldorf

Der Gesetzgeber wird durch den Übergang von der bisherigen Ertragsanteilsbesteuerung zur nachgelagerten Besteuerung für Sozialversicherungsrenten vor schwierige Übergangsprobleme gestellt. Zum einen muss dem vom Bundesverfassungsgericht in der Rentensteuerentscheidung aufgestellten Verbot der nochmaligen Besteuerung von aus versteuertem Einkommen geleisteten Beiträgen Rechnung getragen werden, zum anderen das Vertrauen der Steuerpflichtigen in die bisherige Ertragsanteilsbesteuerung Berücksichtigung finden. Ob die im Regierungsentwurf vorgeschlagene Übergangsregelung diesen Anforderungen genügt, wird im vorliegenden Aufsatz untersucht. Dabei wird insbesondere zu klären sein, welche Positionen in die intertemporale Korrespondenzbetrachtung einbezogen werden können.

Inhalt

- A. Einführung
- B. Verfassungsrechtliche Vorgaben
 - I. Die Rentensteuer-Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 6. März 2002
 - II. Vermeidung einer Doppelbesteuerung als Gebot der Systemgerechtigkeit und Folgerichtigkeit
 - 1. Art. 3 Abs. 1 GG als Gebot der Systemgerechtigkeit
 - 2. Der Grundsatz der Einmalbesteuerung
 - III. Vermeidung einer Doppelbesteuerung als Gebot des eigentumsrechtlichen Schutzes konsolidierten Vermögens
 - IV. Möglichkeiten einer Vergrößerung im Hinblick auf die Typisierungskompetenz des Gesetzgebers
- V. Bedeutung des rechtsstaatlichen Vertrauensschutzes für die Ausgestaltung der Übergangsregelung
- C. Folgerungen für die Ermittlung des steuerfreien Rentenzuflusses sowie der steuerfreien Rentenbeiträge im Hinblick auf die notwendige Vermeidung von Doppelbesteuerungen
 - I. Steuerfreier Rentenzufluss
 - 1. Im Hinblick auf den Rentnern in der Auszahlungsphase zustehenden Grundfreibetrag?
 - 2. Im Hinblick auf den Rentnern zustehenden Sonderausgabenabzug für Krankenversicherung etc.?

* Der Beitrag beruht auf einem im Rahmen des Forschungsnetzwerkes Alterssicherung erstatteten Gutachten zur steuerrechtlichen Einordnung der Vorsorgeaufwendungen im Zusammenhang mit dem Problem der Zweifachbesteuerung bei Renten der gesetzlichen Rentenversicherung.

- II. Steuerfreie Beitragsleistung im Hinblick auf den Abzug von Vorsorgeaufwendungen
 1. Der Sonderausgabenabzug für Vorsorgeaufwendungen
 2. Vorrangige Berücksichtigung der aktuell existenzsichernden Beiträge zur Kranken-, Pflege-, Unfall- und Haftpflichtversicherung
 3. Erschöpfung des Höchstbetrags allein durch Beiträge zur Kranken-, Pflege-, Unfall- und Haftpflichtversicherung
 4. Auftrag des Bundesverfassungsgerichts: Gleichbehandlung von Sozialversicherungsrentnern und Beamten
- III. Ergebnis und Rechtsfolgen fehlerhafter Grundannahmen im Rahmen einer typisierenden Übergangsregelung

A. Einführung

Das zentrale Problem bei der Reform der Besteuerung der Alterseinkünfte ist die Bewältigung des Übergangs zur nachgelagerten Besteuerung. Der unmittelbare volle Einstieg in die nachgelagerte Besteuerung durch Abzug sämtlicher Altersvorsorgeaufwendungen würde zu vom Fiskus nicht zu verkraftenden Einnahmeausfällen führen.¹ Gleichzeitig sind der Besteuerung von in der Vergangenheit erworbenen Renten aufgrund der nur teilweisen Steuerfreiheit der Beiträge verfassungsrechtliche Grenzen gesetzt. Mag eine möglichst umfassende Besteuerung der Auszahlungen zur Kompensation der durch den Abzug der Einzahlungen bedingten Einnahmeausfälle wünschenswert sein, so hat das Bundesverfassungsgericht in seiner Rentensteuerentscheidung² unmissverständlich das Verbot der Zweifachbelastung von in die Rentenversicherung eingezahlten Einkommensbestandteilen aufgestellt. Deshalb muss bei der Umstellung sichergestellt sein, dass Renten auch in Zukunft unbesteuert bleiben, soweit die Beiträge aus versteuertem Einkommen geleistet wurden. Ob der am 9.12.2003 vorgelegte Regierungsentwurf eines Alterseinkünftegesetzes³ diesen Anforderungen entspricht, soll

im Folgenden geklärt werden. Problematisch ist dies insbesondere, wenn zur Ermittlung des steuerfreien Rentenzuflusses auch Steuerbefreiungen herangezogen werden, die ihre Ursache nicht im intertemporalen Korrespondenzprinzip haben.

So stellt sich insbesondere die Frage, ob der allen Steuerpflichtigen zustehende steuertarifliche Grundfreibetrag von zurzeit 7.235 Euro richtigerweise den „steuerfreien Rentenzufluss“ erhöht, wie es im Regierungsentwurf⁴ vorgesehen ist. Daneben wird zu klären sein, ob die als Sonderausgaben steuerlich beschränkt absetzbaren Aufwendungen der Rentner für ihre Kranken- und Pflegeversicherung (KVdR/PVdR) dem steuerfreien Rentenzufluss zuzurechnen sind, obwohl die Möglichkeit, Kranken- und Pflegeversicherungsbeiträge geltend zu machen, allen Steuerpflichtigen zusteht.

Für die Frage, inwieweit der Gesetzgeber im Rahmen der Übergangsregelung davon ausgehen darf, dass Beiträge aus unversteuertem Einkommen geleistet wurden, kommt es darauf an, ob die als Sonderausgaben nach § 10 Abs. 3 EStG von der steuerlichen Bemessungsgrundlage abziehbaren Vorsorgeaufwendungen als „aus unversteuertem Einkommen geleistete Rentenbeiträge“ anzusehen.

Im Folgenden werden zunächst die steuersystematischen und verfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen für die Ausgestaltung der Übergangsregelung abgesteckt. Sodann wird geprüft, ob die Einbeziehung der o.g. Bestandteile in die Ermittlung der steuerfreien Beitragszahlung bzw. des steuerfreien Rentenzuflusses diesen Vorgaben entspricht.

1 Abschlussbericht der Sachverständigenkommission zur Neuordnung der steuerrechtlichen Behandlung von Altersvorsorgeaufwendungen und Altersbezügen, Schriftenreihe des BMF, Band 24, 2003.

2 BVerfG v. 6. 3. 2002 – 2 BvL 17/99, BVerfGE 105, 73 ff. (Alterseinkünfte III).

3 BT-Drucks. 15/2150.

4 Regierungsentwurf der Fraktion der SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN vom 9.12.2003, BT-Drucks. 15/2150.

B. Verfassungsrechtliche Vorgaben

I. Die Rentensteuer-Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 6. März 2002

Das Bundesverfassungsgericht hat in seiner Entscheidung vom 6. März 2002, in der es die Gleichheitssatzwidrigkeit der unterschiedlichen Besteuerung von Sozialversicherungsrenten und Pensionen festgestellt hat, auch Fragen der Ausgestaltung des Übergangs zu einer verfassungskonformen Besteuerung angesprochen. Während das Gericht dem Gesetzgeber hinsichtlich der Entscheidung zwischen vor- und nachgelagerter Besteuerung von Renten weitgehende Gestaltungsfreiheit zugebilligt hat, weist die Entscheidung in mehreren Passagen darauf hin, dass – gleich wie sich der Gesetzgeber entscheide – eine Doppelbesteuerung von Einzahlungen und Auszahlungen in jedem Falle vermieden werden muss.⁵ Wörtlich heißt es in Begrenzung des gesetzgeberischen Gestaltungsspielraums:

„In jedem Fall sind die Besteuerung von Vorsorgeaufwendungen für die Alterssicherung und die Besteuerung von Bezügen aus dem Ergebnis der Vorsorgeaufwendungen so aufeinander abzustimmen, dass eine doppelte Besteuerung vermieden wird“

Erst *nach* Sicherstellung dieses *strikten* Verbots einer Doppelbelastung setzt der Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers ein:

„Im Übrigen ist auch für die Abwägung zwischen den Erfordernissen folgerichtiger Ausrichtung der Einkommensbesteuerung an der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der Steuerpflichtigen und den Notwendigkeiten einfacher, praktikabler und gesamtwirtschaftlich tragfähiger Lösungen ein weiter gesetzgeberischer Gestaltungsspielraum eröffnet.“

Das Bundesverfassungsgericht ist mit diesen Vorgaben für die Systemumstellung der bereits zuvor einhellig im Schrifttum vertretenen Auffassung gefolgt, dass eine nochmalige Besteuerung der Rentenleistungen im Umfang der aus versteuertem Einkommen geleisteten Beiträge unter keinen Umständen zulässig ist.⁶

II. Vermeidung einer Doppelbesteuerung als Gebot der Systemgerechtigkeit und Folgerichtigkeit

1. Art. 3 Abs. 1 GG als Gebot der Systemgerechtigkeit

Das Verbot der Doppelbelastung folgt aus dem verfassungsrechtlich in Art. 3 Abs. 1 GG verankerten Gebot der Folgerichtigkeit und Systemgerechtigkeit.⁷ Während dem Gesetzgeber bei der Festlegung des steuerrechtlichen Ausgangstatbestandes vom Bundesverfassungsgericht weit gehende Freiheit zugestanden wird, muss er nach Regelung dieses Ausgangstatbestandes die einmal getroffene Belastungsentscheidung folgerichtig im Sinne der Belastungsgleichheit umsetzen.⁸ Selbst wenn es sich bei dem Grundsatz, dass bereits versteuerte Vermögensmehrungen nicht bei derselben Person ein zweites Mal zur Einkommensteuer herangezogen werden dürfen, nicht unmittelbar um eine verfassungsrechtliche Gewährleistung handeln sollte, so folgt aus Art. 3 Abs. 1 GG, dass der Gesetzgeber von einem selbst statuierten Prinzip nicht ohne sachlichen Grund abweichen darf.⁹

5 BVerfG v. 6. 3. 2002 – 2 BvL 17/99, BVerfGE 105, 73, 134/35 (Alterseinkünfte III).

6 *Birk/Wernsmann*, Die Besteuerung der betrieblichen Altersversorgung – Reformbedarf und Gestaltungsmöglichkeiten des Gesetzgebers, DB 1999, 166, 171 f.; *P. Fischer*, Missverständnisse zur nachgelagerten Besteuerung am Beispiel von Altersbezügen am Beispiel der sog. Riester-Rente, FR 2001, 613, 619 f.; *C. Gröpl*, Verfassungsrechtliche Vorgaben für intertemporale Korrespondenz und konsumorientierte Betrachtungsweise im Einkommensteuerrecht, FR 2001, 620, 626 f.; *J. Hey*, Steuerplanungssicherheit, 2002, S. 541 ff.; *J. Lang*, Prinzipien und Systeme der Besteuerung von Einkommen, DStJG Bd. 24 (2001), 49, 85 f.

7 BVerfG v. 6. 3. 2002 – 2 BvL 17/99, BVerfGE 105, 73, 125 (Alterseinkünfte III); vgl. ferner aus der neueren Rechtsprechung BVerfG v. 30. 9. 1998 – 2 BvR 1818/91, BVerfGE 99, 88, 95. Im Schrifttum grundlegend zum Gebot der Folgerichtigkeit *P. Kirchhof*, in *Isensee/Kirchhof*, Handbuch des Staatsrechts, Bd. V, § 124 Rz. 222 ff.; ferner *C. Starck*, in v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Kommentar, 4. Aufl., 1999, Art. 3 Rz. 44.

8 Ständige Rspr. des BVerfG, vgl. etwa BVerfG v. 30. 09. 1998 – 2 BvR 1818/91, BVerfGE 99, 88, 95; BVerfG v. 10. 11. 1999 – 2 BvR 2861/93, BVerfGE 101, 151, 155.

9 Im Schrifttum grundlegend *K. Tipke*, Die Steuerrechtsordnung, Bd. I, 2. Aufl., 2000, S. 327 ff.

2. Der Grundsatz der Einmalbesteuerung

Das Bundesverfassungsgericht folgert das Verbot einer nochmaligen Besteuerung von Rentenzuflüssen, die aus versteuertem Einkommen aufgebaut wurden, aus dem im Einkommensteuerrecht geltenden Grundsatz, „dass steuerbares Einkommen nur der erstmalige Zufluss (die erstmalige Realisierung) einer Vermögensmehrung, nicht dagegen der ‚erfolgsneutrale Vermögenstausch‘ (etwa Austausch von Forderung gegen Bargeld) oder der Vermögenskonsum ist“¹⁰.

Sowohl die derzeitige Ertragsanteilsbesteuerung als auch die zukünftige nachgelagerte Besteuerung folgen diesem Prinzip der Einmalbesteuerung. Der Ertragsanteilsbesteuerung liegt die Überlegung zu Grunde, dass ein über eine Ertragsanteilsbesteuerung hinausgehender Einkommensteueranspruch, soweit Beiträge aus versteuertem Einkommen geleistet wurden, bereits durch den Grundsatz der Einmalbesteuerung verbraucht ist.¹¹ Dieses

Leitbild liegt auch der „nachgelagerte Besteuerung“¹² zu Grunde: In der Vorsorge-/Ansparphase unversteuert gebliebene Einkommensbestandteile, werden in der Auszahlungsphase versteuert. Nach beiden Systemen darf das Einkommen intertemporal *nur einmal* versteuert werden (intertemporales Korrespondenzprinzip)¹³.

Damit ergibt sich eine *doppelte Systemgebundenheit* des Gesetzgebers bei der Ausgestaltung des Übergangsregimes. Nach beiden Rentenbesteuerungssystemen, sowohl nach der bisherigen Ertragsanteilsbesteuerung als auch nach der zukünftigen nachgelagerten Besteuerung, verstoßen Doppelbelastungen gegen das selbst gesetzte System. Deshalb ist der Einkommensteuergesetzgeber nicht nur bei der Ausgestaltung des zukünftigen Systems der Rentenbesteuerung, sondern auch beim Übergang von der Ertragsanteilsbesteuerung zur nachgelagerten Besteuerung durch das Verbot der nochmaligen Erfassung bereits einmal versteuerten Einkommens gebunden.

10 BVerfG v. 6. 3. 2002 – 2 BvL 17/99, BVerfGE 105, 73, 122/23 (Alterseinkünfte III).

11 BVerfG v. 6. 3. 2002 – 2 BvL 17/99, BVerfGE 105, 73, 132 (Alterseinkünfte III); BFH v. 27. 3. 1958 – VI D 1/57, BStBl. III 1958, 258; FG Hamburg v. 1. 2. 2000 – II 162/99, EFG 2000, 626 f.; J. Giloy, in *Kirchhof/Söhn*, Einkommensteuergesetz-Kommentar, 62. Lfg., § 19 Rdnr. B 802; B. Thürmer, in Blümich, EStG/KStG/GewStG-Kommentar, § 19 Rn. 224 (Stand 2000).

12 Zum heuristischen Wert: P. Fischer, FR 2001, 613, 619.

13 H. Söhn, Sonderausgaben (§ 10 EStG) und Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit, StuW 1985, 395, 406; C. Gröpl, Intertemporale Korrespondenz und konsumorientierte Betrachtungsweise im System des geltenden Einkommensteuerrechts, FR 2001, 568 f.; K. Littmann, Besteuerung von Alterseinkommen, in *Sachverständigenkommission Alterssicherungssysteme*, Vergleich der Alterssicherungssysteme und Empfehlungen der Kommission, Bd. 2, 1983, S. 425 ff.; ders., Besteuerung von Renten und anderen Alterseinkommen, WSI-Mitteilungen 1997, 396 (399); N. Andel, Einkommensteuer, in F. Neumark (Hrsg.), Handbuch der Finanzwissenschaft, Bd. 2, 3. Aufl. 1979, S. 338; ders., Finanzwissenschaft, 4. Aufl., 1988, S. 318; T. Stöhr, Reform der einkommensteuerlichen Behandlung von Alterseinkünften, 1998, S. 135 ff.

14 C. Gröpl, FR 2001, 620, 626.

15 BVerfG v. 22. 6. 1995 – 2 BvL 37/91, BVerfGE 93, 121 – Vermögensteuer.

16 Ebenso Birk/Wernsmann, Die Besteuerung der betrieblichen Altersversorgung – Reformbedarf und Gestaltungsmöglichkeiten des Gesetzgebers, DB 1999, 166, 172; P. Kirchhof, Das Steuerrecht als Mittel und als Störfaktor der Wohnungsbaupolitik 1983, DStR 1983, 279, 280; R. Seer, Die Besteuerung der Alterseinkünfte und das Gleichbehandlungsgebot (Art. 3 Abs. 1 GG), StuW 1996, 323, 326.

III. Vermeidung einer Doppelbesteuerung als Gebot des eigentumsrechtlichen Schutzes konsolidierten Vermögens

Unabhängig von der verfassungsrechtlichen Pflicht des Gesetzgebers zu folgerichtiger Handeln ergibt sich ein verfassungsrechtliches Verbot der nochmaligen Besteuerung von aus versteuertem Einkommen aufgebauten Rentenleistungen auch aus Art. 14 Abs. 1 GG.¹⁴ Im Vermögensteuerbeschluss vom 22. Juni 1995¹⁵ hat das Bundesverfassungsgericht dem nochmaligen steuerlichen Zugriff auf bereits der Einkommensteuer unterworfenen Vermögen enge Grenzen gesetzt. Diese auf die nochmalige Belastung mit Vermögensteuer bezogene Aussage muss erst recht für eine nochmalige Heranziehung desselben Steuerobjekts zur Einkommensteuer gelten.¹⁶ Die Bestandsgarantie der Eigentumsfreiheit schützt *individuell* vor der nochmaligen Besteuerung des nach dem ersten einkommenssteuerrechtlichen Zugriff in seinem Bestand geschützten versteuerten Einkommens.

IV. Möglichkeiten einer Vergrößerung im Hinblick auf die Typisierungskompetenz des Gesetzgebers

Fraglich ist, inwieweit Doppelbesteuerungen im Hinblick auf die Typisierungskompetenz des Gesetzgebers hingenommen werden müssen. Einerseits wird der Grundsatz der Folgerichtigkeit, aus dem die Beachtung des Verbots von Doppelbesteuerungen folgt, durch das „Gebot *realitätsgerechter* Tatbestandsgestaltung“ ergänzt.¹⁷ Andererseits ist

„bei der Konkretisierung der gleichheitsrechtlichen Leitlinien für den Einkommensteuergesetzgeber auch dessen weitgehende Befugnis zur Vereinfachung und Typisierung zu beachten. Jede gesetzliche Regelung muss notwendigerweise verallgemeinern. Bei der Ordnung von Massenerscheinungen ist der Gesetzgeber berechtigt, die Vielzahl der Einzelfälle in dem Gesamtbild zu erfassen, das nach den ihm vorliegenden Erfahrungen die regelungsbedürftigen Sachverhalte zutreffend wiedergibt. Auf dieser Grundlage darf er generalisierende, typisierende und pauschalierende Regelungen treffen, ohne wegen der damit unvermeidlich verbundenen Härten gegen den allgemeinen Gleichheitssatz zu verstoßen.“¹⁸

Die in Sachverständigengutachten und Regierungsentwurf vorgeschlagene Übergangsregelung typisiert die entsprechend der unterschiedlichen Erwerbs- und Rentenbiografien sehr unterschiedlichen Möglichkeiten der Einzahlung von Rentenbeiträgen aus unversteuertem Einkommen grob anhand eines einzigen Falles, anstatt in jedem individuellen Einzelfall die Summe der aus unversteuertem Einkommen gezahlten Beiträge zu ermitteln.¹⁹ Dies ist insbesondere dann problematisch, wenn es aufgrund dieser Typisierung zu Mehrbelastungen kommt. Während das Bundesverfassungsgericht mit begünstigenden Typisierungen relativ großzügig verfährt, werden belastende Wirkungen von Typisierungen einer genauen Überprüfung anhand von Art. 3 Abs. 1 GG unterworfen. Dabei sind durch Typisierungen und Pauscha-

lierungen entstehende Ungleichbehandlungen im Interesse der Verwaltungspraktikabilität zwar grundsätzlich gerechtfertigt,²⁰ jedoch nur soweit sie zur Erreichung des Vereinfachungszwecks geeignet und erforderlich sind. Ferner sind durch Typisierungen hervorgerufene Ungleichbehandlungen nur dann hinzunehmen, wenn sie im Hinblick auf den angestrebten Vereinfachungszweck verhältnismäßig²¹ sind. Bei belastenden Typisierungen heißt dies, dass die Gruppe der Benachteiligten nicht groß²² und die Nachteile nicht zu schwerwiegend sein dürfen.²³ Die Typisierung muss *die meisten Fälle* zutreffend erfassen.²⁴ Das kann sie aber nur, wenn sie auf zutreffenden Annahmen der für den zu typisierenden Sachverhalt maßgebenden Tatsachen beruht. Denn der Typus hat das Wesentliche des Lebenssachverhalts zu erfassen.²⁵ Typisierungen, die

17 BVerfG v. 22. 2. 1984 – 1 BvL 10/80, BVerfGE 66, 214, 233 (Unterhaltsaufwendungen); BVerfG v. 17. 10. 1984 – 1 BvR 527/80, BVerfGE 68, 346, 353 (Alleinerziehende); BVerfG v. 29. 5. 1990 – 1 BvL 20/86, BVerfGE 82, 60, 88 (Familienexistenzminimum); BVerfG v. 6. 3. 2002 – 2 BvL 17/99, BVerfGE 105, 73, 126 (Alters-einkünfte III).

18 BVerfG v. 6. 3. 2002 – 2 BvL 17/99, BVerfGE 105, 73, 127 (Alters-einkünfte III).

19 Zwar wurde die Berechnung im Sachverständigengutachten anhand eines Steuerpflichtigen mit Einkünften in Höhe der Beitragsbemessungsgrenze durchgeführt, bei dem potenziell die Gefahr von Doppelbelastungen am größten ist (BMF-Schriftenreihe, Band 24, 2003). Dabei wurde jedoch – wie unter C. gezeigt wird – von falschen Prämissen ausgegangen, sodass es gleichwohl zu Doppelbelastungen kommt, und zwar nicht nur bei Rentnern, deren Einkünfte in der aktiven Phase die Beitragsbemessungsgrenze erreicht haben.

20 Ständige Rspr. des BVerfG seit BVerfG v. 26. 6. 1961 – 1 BvL 17/60, BVerfGE 13, 21, 29 (Krankenversicherung); h.M. vgl. z.B. *W. Rüfner*, in Bonner-Kommentar zum GG, Loseblatt, § 3 Abs. 1 Rz. 112 (Stand Okt. 1992); *C. Starck*, in von Mangoldt/Klein/Starck, 1999, § 3 Rz. 19.

21 *W. Rüfner*, in Bonner Kommentar zum GG, Loseblatt, Art. 3 Rz. 114 (Stand Okt. 1992).

22 Akzeptiert: Fehlerquote von 7,5% in BVerfG v. 24. 7. 1963 – 1 BvL 30/57, BVerfGE 17, 1, 25 (Witwerrente); BVerfG v. 19. 9. 1983 – BVerwG 8 N 1.83, BVerfGE 68, 36, 41 beanstandet dagegen Fehlerquote von mehr als 10%.

23 BVerfG v. 8. 2. 1983 – 1 BvL 28/79, BVerfGE 63, 119, 128 (Ausfallzeiten); BVerfG v. 9. 11. 1988 – 1 BvL 22/84, BVerfGE 79, 87, 100 (Krankengeld); BVerfG v. 30. 5. 1990 – 1 BvL 2/83, BVerfGE 82, 126, 152 (Kündigungsfristen): benachteiligte Gruppe zu groß.

24 *M. Gubelt*, in v. Münch/Kunig, Grundgesetzkommentar, 5. Aufl., 2000, Art. 3 Rz. 26.

25 *P. Kirchhof*, in Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Bd. V, § 124 Rz. 294.

auf falschen Prämissen basieren oder zu falschen Ergebnissen führen, werden vom Bundesverfassungsgericht beanstandet.²⁶

V. Bedeutung des rechtsstaatlichen Vertrauensschutzes für die Ausgestaltung der Übergangsregelung

Zusätzlich stellt sich die Frage, welche Folgerungen dem Vertrauensschutzprinzip für die Ausgestaltung des Übergangs von der Ertragsanteilsbesteuerung zur nachgelagerten Besteuerung zu entnehmen sind. Während das Verbot einer Doppelerfassung von Einkommen sowohl in der Anspar- als in der Auszahlungsphase bereits aus dem allgemeinen Gleichheitssatz sowie aus der Eigentumsgarantie folgt, stellt das rechtsstaatliche Vertrauensschutzprinzip zusätzliche, *weitergehende* Anforderungen an die Übergangsregelung. Hier geht es um die Frage, inwieweit der Gesetzgeber – obwohl dies *steuersystematisch* zulässig und möglicherweise sogar geboten wäre – aus Gründen des verfassungsrechtlichen Vertrauensschutzes gehindert ist, in Zukunft die aus unversteuertem Einkommen gebildeten Rentenleistungen über die bisherige Ertragsanteilsbesteuerung hinaus der Einkommensteuer zu unterwerfen.²⁷

Das Verbot der nochmaligen Besteuerung bereits versteuerter Beitragsleistungen setzt vor der Frage eines etwa zu gewährenden Vertrauensschutzes ein.²⁸ Es ist zunächst keine Frage des Vertrauensschutzes, sondern der Steuersystematik. Auf der Skala von *Doppel-, Einmal- und „Keinmalbesteuerung“* entfaltet das Vertrauensschutzprinzip seine Wirkungen erst zwischen Einmal- und „Keinmalbesteuerung“. Der rechtsstaatliche Vertrauensschutz kann es nämlich gebieten, auf die systematisch richtige Einmalbesteuerung zu verzichten. Dabei ist trotz der bereits seit vielen Jahren angezweifelte²⁹ Verfassungsmäßigkeit der Ertragsanteilsbesteuerung ein hohes Schutzniveau einzuhalten. Die Erhöhung der Ertragsanteile stellt, soweit bereits in der Vergangenheit Beiträge zur Rentenversicherung in Erwartung der weit gehenden Steuerfreiheit des Rentenzuflusses geleistet

wurden, zwar nur eine unechte Rückwirkung dar. Die ansonsten eher restriktive Rückwirkungsrechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts hat aber in der Vergangenheit auch unechte Rückwirkungen dann für unzulässig gehalten, wenn die Betroffenen in besonderer Weise auf Leistungen angewiesen waren.³⁰ Dies ist insbesondere der Fall, wenn soziale Sicherungssysteme reformiert werden³¹ und gilt umso mehr, je weniger Reaktionsmöglichkeiten den Betroffenen nach der Reform bleiben, um in ihrer aktiven Erwerbsphase anderweitige Versorgungsansprüche aufzubauen.³²

Auch wenn das Maß des bei der Reform der Rentenbesteuerung zu gewährenden Vertrauensschutzes eine der Vermeidung von Doppelbesteuerungen nachgelagerte Frage ist, so setzt das Vertrauensschutzprinzip den bei der Umsetzung des Verbots der Doppelbesteuerung zulässigen Typisierungen *zusätzliche* verfassungsrechtliche Grenzen. Denn die in der Vergangenheit in systemwidriger Weise begünstigten Sozialversicherungsrentner können in jedem Fall darauf vertrauen, dass sie

26 BVerfG v. 26. 4. 1978 – 1 BvL 29/76, BVerfGE 48, 227, 238 (ungeeignete Typisierung); BVerfG v. 3. 7. 1974 – 1 BvL 18/73 BVerfGE 38, 41, 45 ff. (Angehörige berufsständischer Versorgungseinrichtungen).

27 C. Gröpl, FR 2001, 620, 627; J. Hey, Steuerplanungssicherheit, 2002, S. 541 f.

28 J. Hey, Steuerplanungssicherheit, 2002, S. 542 f.

29 Vgl. BVerfG v. 26. 3. 1980 – 1 BvR 121/76, BVerfGE 54, 11, 39 (Alterseinkünfte I); BVerfG v. 24. 6. 1992 – 1 BvR 459/87, BVerfGE 86, 369, 380 f. (Alterseinkünfte II).

30 Vgl. die Rechtsprechung des BVerfG zum Eingriff in rentenrechtliche Rechtspositionen in BVerfG v. 8. 4. 1987 – 1 BvR 564/84, BVerfGE 75, 78, 97 (Berufs- und Erwerbsunfähigkeitsrente); BVerfG v. 1. 7. 1981 – 1 BvR 874/77, BVerfGE 58, 81, 110 (Ausbildungs-Ausfallzeiten I); BVerfG v. 30. 9. 1987 – 2 BvR 933/82, BVerfGE 76, 256, 354 (Beamtenversorgungsgesetz): Wer keine Möglichkeit mehr hat, sich umzustellen, dessen „Vertrauensschaden“ ist größer (bezog sich auf Versorgungsempfänger, die bereits verrentet waren); BVerfG v. 8. 2. 1977 – 1 BvR 79/70, BVerfGE 43, 242, 290 (hamburgisches Universitätsgesetz): Alter und Umstellungsmöglichkeiten der Betroffenen als Kriterium für die Ausgestaltung von Übergangsregelungen; ähnlich R.-U. Schlenker, Soziales Rückschrittsverbot und Grundgesetz, 1986, S. 175; H. Schneider, Gesetzgebung, 1. Aufl., 1991, § 15 Rz. 547.

31 Vgl. auch R.-U. Schlenker, Soziales Rückschrittsverbot und Grundgesetz, 1986, S. 161.

32 J. Hey, Steuerplanungssicherheit, 2002, S. 248 ff., 544.

nun in einer Reform nicht systemwidrig doppelt belastet werden.³³ Wenn der Gesetzgeber prinzipiell im Rahmen seiner Typisierungskompetenz aus Vereinfachungsgründen berechtigt ist, durch die Inkaufnahme von Mehr- bzw. Minderbelastungen im konkreten Einzelfall sowohl nach oben als auch nach unten vom Prinzip der Einmalbesteuerung abzuweichen, so zieht das Vertrauensschutzprinzip hier einer Abweichung nach oben zusätzlich zu Art. 3 Abs. 1 GG Grenzen. Über eine Einmalbesteuerung hinausgehende Mehrbelastungen müssen grundsätzlich vermieden werden. Damit kommt dem Gebot der Vermeidung einer Doppelbesteuerung aus vertrauensschutzrechtlichen Gründen ein über die gleichheitsrechtlichen Typisierungsgrenzen hinausgehendes Gewicht zu.³⁴ Deshalb hält *Joachim Lang*³⁵ in jedem Einzelfall, d.h. auch bei atypischer Versorgungsanwartschaft, die Vermeidung einer Doppelbesteuerung für zwingend geboten.

Im Ergebnis folgt hieraus, dass es unschädlich ist, wenn eine typisierende Übergangsregelung zur Folge hat, dass der Rückfluss von in der Vergangenheit unbelasteten Beiträgen in der Übergangsphase weiterhin teilweise unbelastet bleibt. Die „Keinmalbelastung“ ist damit jedenfalls *hinnehmbar*, wenn nicht im Einzelfall vertrauensschutzrechtlich sogar *geboten*. Doppelbelastungen sind dagegen aus Gründen des den Typisierungsspielraum einengenden Vertrauensschutzes stets zu vermeiden. Dies erklärt, warum das Bundesverfassungsgericht in der Rentenentscheidung vom 6. März 2002 ein *striktes* Verbot der Doppelbelastung ausgesprochen hat.

C. Folgerungen für die Ermittlung des steuerfreien Rentenzufusses sowie der steuerfreien Rentenbeiträge im Hinblick auf die notwendige Vermeidung von Doppelbesteuerungen

I. Steuerfreier Rentenzufuss

Nach der in § 22 Nr. 1 S. 3 Buchst. a Doppelbuchstabe aa) EStG i.d.F. des AEG-EE³⁶ vorgesehenen Übergangsregelung soll die Doppelbesteuerung von Renten vermieden wer-

den, indem bei Rentenbeginn im Jahr 2005 der Besteuerungsanteil für Zwecke der Ertragsanteilsbesteuerung auf 50% des Jahresbetrags der Rente festgesetzt wird. Dieser Betrag erhöht sich bis zum Jahr 2020 in 2%-Schritten, ab dem Jahr 2020 in 1%-Schritten bis zum Jahr 2040 auf 100%. Der Unterschiedsbetrag zwischen dem Jahresbetrag der Rente und dem der Besteuerung unterliegenden Teil der Rente gilt als der steuerfreie Teil der Rente. Dabei wertet das Bundesfinanzministerium sowohl den Grundfreibetrag als auch den Sonderausgabenabzug für Vorsorgeaufwendungen des Rentenempfängers (Beiträge zur Kranken- und Pflegeversicherung der Rentner) als steuerfreien Rentenbezug.

Anhand der oben dargelegten Vorgaben für eine verfassungskonforme Übergangsregelung ist zu prüfen, ob die Einbeziehung dieser beiden Größen zulässig ist.

Der Sonderausgaben-Pauschbetrag in Höhe von 36 Euro (§ 10c Abs. 1 EStG) sowie der im Regierungsentwurf vorgesehene allgemeine Werbungskostenpauschbetrag für Alterseinkünfte in Höhe von 102 Euro (§ 9a Nr. 1b EStG i.d.F. des AEG-E) müssen hierbei außer Betracht bleiben. Der Sonderausgaben-Pauschbetrag gemäß § 10c Abs. 1 EStG weist keinen spezifischen Bezug zu den Rentenversicherungsbeiträgen auf, sondern hat abgeltende Wirkung für alle Sonderausgaben nach § 10 Abs. 1 Nr. 1, 1a, 4, 6, 7 und 9 EStG. Der in der Rentenbezugsphase gewährte Pauschbetrag in Höhe von 102 Euro dient der Erfassung von mit dem Rentenbezug in Zusammenhang stehenden Werbungskosten. Derartige aktuell in

33 *J. Lang*, Verfassungsrechtliche Zulässigkeit rückwirkender Steuergesetze, WPg. 1998, 163, 174; *K. H. Friauf*, Steuergleichheit, Systemgerechtigkeit und Dispositionssicherheit als Prämissen einer rechtsstaatlichen Einkommensbesteuerung, *StuW* 1985, 308, 318; *C. Degenhart*, Systemgerechtigkeit und Selbstbindung des Gesetzgebers, 1986, S. 88, 102 ff., im Hinblick auf den Grundsatz der Systembindung des Gesetzgebers; ferner *W. Schön*, Zur Verfassungsmäßigkeit der rückwirkenden Wertaufholung von Teilwertabschreibungen, *BB* 1997, 1333, 1337; *J. Hey*, Steuerplanungssicherheit, 2002, S. 294 f.

34 In diesem Sinne auch *P. Fischer*, *FR* 2001, 613, 620.

35 *J. Lang*, in *Tipke/Lang*, *Steuerrecht*, 17. Aufl., 2002, § 9 Rz. 605.

36 Regierungsentwurf eines Gesetzes zur Neuordnung der einkommensteuerrechtlichen Behandlung von Altersvorsorgeaufwendungen und Altersbezügen (Alterseinkünftegesetz) vom 9. 12. 2003 BT-Drucks.15/2150.

der Rentenbezugsphase entstehende Werbungskosten müssen *zusätzlich* zu dem zur Vermeidung von Doppelbesteuerungen freizustellenden Rentenanteil steuerlich berücksichtigt werden und können daher nicht für Zwecke der Herstellung intertemporaler Korrespondenz herangezogen werden.

1. Im Hinblick auf den Rentnern in der Auszahlungsphase zustehenden Grundfreibetrag?

Der Grundfreibetrag (§ 32a Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 EStG) dient der Verwirklichung des verfassungsrechtlichen Gebots der Steuerfreiheit des Existenzminimums, das das Bundesverfassungsgericht in ständiger Rechtsprechung aus Art. 1 Abs. 1 GG in Verbindung mit dem Sozialstaatsprinzip ableitet.³⁷ Als Gebot der Besteuerung nach der subjektiven Leistungsfähigkeit sind für den Steuerpflichtigen indisponible Einkommensbestandteile von der Besteuerung auszunehmen.³⁸ Es handelt sich hierbei um eine besonders strenge verfassungsrechtliche Vorgabe, bei der der Gesetzgeber keinen Gestaltungsspielraum hat.³⁹ Die Einbeziehung des Grundfreibetrags in die Größe „steuerfreier Rentenzufluss ist mit diesen verfassungsrechtlichen Vorgaben unvereinbar. Sie verstößt zudem gegen die oben dargelegte⁴⁰ Systematik der Einmalbesteuerung.

Der „steuerfreie Rentenzufluss“ bildet die Bezugsgröße zu den aus versteuertem Einkommen geleisteten Beiträgen. Für Zwecke des intertemporalen Korrespondenzprinzips dürfen daher nur solche Steuerfreistellungen in der Auszahlungsphase herangezogen werden, die ihren Grund in der Versteuerung in der Einzahlungsphase haben. In der Nacherwerbsphase sind dies nur solche Befreiungen, die *im Hinblick* auf die Besteuerung der Beitragsleistungen gewährt werden. Sonstige Steuerbefreiungen müssen außer Betracht bleiben.

Der in der Auszahlungsphase (Nacherwerbsphase) gewährte Grundfreibetrag dient – ebenso wie der in der Einzahlungsphase (Erwerbsphase) gewährte Grundfreibetrag – einzig der Freistellung des jeweiligen *aktuellen*

Existenzminimums. Sowohl im jetzigen System der vorgelagerten Besteuerung als auch im neuen System der nachgelagerten Besteuerung muss die Steuerfreiheit des Existenzminimums unabhängig von der steuerlichen Behandlung der Ein- bzw. Auszahlungen in die Rentenversicherung gewährleistet sein. Altersbezüge dürfen im Zeitpunkt des Zuflusses nur insoweit besteuert werden, wie sie die Leistungsfähigkeit *in diesem Zeitpunkt* erhöhen.⁴¹ Der Vergleich des steuerfreien Rentenzuflusses mit den aus versteuertem Einkommen angesparten Rentenbeiträgen soll eine *Doppelbelastung* verhindern. Deshalb dürfen in die Vergleichsbetrachtung nur *belastbare* Einkommensbestandteile einbezogen werden. Existenzsichernde Aufwendungen dürfen dagegen auch *keiner Einmalbelastung* unterworfen werden. Deshalb muss der Grundfreibetrag bei der Ermittlung des steuerfreien Rentenzuflusses außer Betracht bleiben.⁴²

An dieser Sichtweise ändert sich auch dann nichts, wenn man die Rechtfertigung des Abzugs der Einzahlungen in die Rentenversicherung in der Vorsorge für zukünftige Existenzsicherung sieht.⁴³ Vielmehr wird hierdurch bestätigt, dass das Existenzminimum unabhängig von der Nachbelastung bei Auszahlung steuerfrei bleiben muss.

37 Grundlegend BVerfG v. 25. 9. 1992 – 2 BvL 5/91, BVerfGE 87, 153 ff. (Existenzminimum).

38 BVerfG v. 25. 9. 1992 – 2 BvL 5/91, BVerfGE 87, 153, 170 (Existenzminimum).

39 Vgl. BVerfG v. 10. 11. 1998 – 2 BvL 42/93 und 2 BvR 1852/97, BVerfGE 99, 268 ff. und 273 ff. (Kinderexistenzminimum).

40 Vgl. oben B.II.2.

41 H. Söhn, in Kirchhof/Söhn, Einkommensteuergesetz-Kommentar, § 10 Anm. P 13 (Stand Nov. 1990).

42 Ebenso C. Esser, Lässt sich das Korrespondenzprinzip halbieren?, *StuW* 1997, 244, 254 im Hinblick auf die Vergleichsbasis im Verhältnis zum Pensionär.

43 So z.B. Söhn/Müller-Franken, Vor- und/oder nachgelagerte Besteuerung von Altersbezügen?, *StuW* 2000, 442, 447; W. v. Eichborn, Zur (steuerlichen) Berücksichtigung von Vorsorgeaufwendungen am Beispiel Selbstständiger, *DB* 2000, 944, 945; W. Brandt, Steuerrechtliche Erfordernisse im Rahmen der Harmonisierung gesetzlicher Alterssicherungssysteme, 1991, S. 161 ff.; H. Söhn, Sonderausgaben (§ 10 EStG) und Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit, *StuW* 1985, 395, 404; ders., Verfassungsrechtliche Bindungen bei der Beschränkung der Abzugsfähigkeit von Vorsorgeaufwendungen durch Höchstbeträge, *StuW* 1990, 356, 362; R. Wernsmann, Die verfassungsrechtliche Rechtfertigung der Abzugsfähigkeit von Vorsorgeaufwendungen, *StuW* 1998, 317, 330; P. Fischer, Altersvorsorge und Altersbezüge, *DStJG* 24 (2001), S. 463, 479, 502.

Dass der Grundfreibetrag in der Auszahlungsphase kein der Besteuerung von Beitragszahlungen in der Einzahlungsphase korrespondierende Größe ist, kann des Weiteren aus der in § 2 EStG niedergelegten Systematik des Einkommensteuertatbestandes abgeleitet werden. Der in den Tarif⁴⁴ integrierte Grundfreibetrag kommt erst nach Bildung der Summe der Einkünfte zur Anwendung und kann daher nicht einer einzelnen Einkunftsart vorrangig zugeordnet werden. Ebenso wenig ist eine anteilige Zuordnung des Grundfreibetrags mit der in § 2 Abs. 3 EStG niedergelegten Systematik der synthetischen Einkommensteuer unvereinbar.

Auf den Gedanken, den Grundfreibetrag in die Ermittlung des steuerfreien Rentenzufusses einzubeziehen, kann man lediglich deshalb verfallen, weil der Gesetzgeber bereits die sog. Riesterrente (§§ 10a; 22 Nr. 5 EStG) dogmatisch unsauber ausgestaltet hat. Einerseits sind die abzugsfähigen Aufwendungen Sonderausgaben, d.h., sie werden auf der Ebene des subjektiven Nettoprinzips als „Privataufwendungen“ geregelt. Andererseits ist die Steuerbarkeit der Auszahlungen in § 22 Nr. 5 EStG auf der objektiven Ebene der Markteinkünfte angesiedelt. Diese dogmatische Ungenauigkeit kennzeichnet auch den Entwurf des Alterseinkünftegesetzes. Richtigerweise müsste der Abzug der Einzahlungen auf derselben Stufe wie die Steuerpflicht der korrespondierenden Auszahlungen geregelt werden, und zwar auf der Ebene des Markteinkommensobjekts.⁴⁵ Dann wäre unmittelbar klar, dass die Steuerfreiheit des Existenzminimums, die auf der Ebene des subjektiven Nettoprinzips das indisponible Einkommen abbildet, keine dem Abzug bzw. der Versteuerung der Beiträge zur Rentenversicherung korrespondierende Größe ist.

Schließlich ergibt sich für die Einbeziehung des Grundfreibetrags in die Ermittlung des „steuerfreien Rentenzufusses“ auch im Hinblick auf den bei der Erhöhung des Grundfreibetrags 1996⁴⁶ kritisierten „Multiplikatoreffekt“⁴⁷ keine Rechtfertigung. Zwar hätte der „Multiplikatoreffekt“ nach Einschätzung des Bundesverfassungsgerichts⁴⁸ den Gesetzgeber auf die Notwendigkeit der Beseitigung der Ungleichbehandlung von Sozialversiche-

rungsrenten und Pensionen hinweisen müssen. Ursache der Ungleichbehandlung war jedoch nicht die Erhöhung des Grundfreibetrags, sondern die nicht sachgerechte Bemessung des Ertragsanteils. Zudem hätte die – systemgerechte⁴⁹ – Integration des Grundfreibetrags in die Bemessungsgrundlage an der Ungleichbehandlung noch nichts geändert, sondern erst die Einbeziehung der (nicht steuerbaren) Kapitalrückzahlung in die Anwendung des Grundfreibetrags.⁵⁰ Diese wäre aber ihrerseits steuersystematisch verfehlt gewesen, jedenfalls soweit die fehlende Steuerbarkeit der Sozialversicherungsrente nicht eine Steuervergünstigung, sondern Ausfluss des einkommensteuerrechtlichen Einmalbelastungsprinzips ist, nach dem Vermögensumschichtungen kein neues steuerbares Einkommen produzieren. Die Berücksichtigung steuerfreier Bemessungsgrundlagenteile bei der Anwendung des Grundfreibetrags ist nur dann gerechtfertigt, wenn es sich um staatliche Transferleistungen mit Substitutionscharakter handelt. Die Steuerbefreiung der Rentenzahlung im Rahmen der Übergangsregelung verfolgt dagegen einen anderen Zweck, nämlich den der Vermeidung von Doppelbelastungen.

2. Im Hinblick auf den Rentnern zustehenden Sonderausgabenabzug für Krankenversicherung etc.?

Ebenso wenig wie der Grundfreibetrag darf bei der Ermittlung des steuerfreien Rentenzufusses der Rentnern zustehende Sonder-

44 Dass die Integration in den Tarif steuersystematisch verfehlt ist (J. Lang, in Tipke/Lang, *Steuerecht*, 17. Aufl., 2002, § 9 Rz. 73; K. Tipke, *Die Steuerrechtsordnung*, Bd. II, 2. Aufl., 2003, S. 801), ändert insofern nichts, als auch bei steuersystematisch richtiger Regelung des Grundfreibetrags auf einer Ebene mit den sonstigen Privatabzügen (Sonderausgaben und außergewöhnliche Belastungen) zunächst die Summe der Einkünfte zu bilden wäre.

45 J. Lang, *Die Bemessungsgrundlage der Einkommensteuer*, 1981/88, S. 208.

46 Durch Jahressteuergesetz 1996 v. 11. 10. 1995, BGBl. I S. 1250.

47 Vgl. R. Seer, *Die Besteuerung der Alterseinkünfte und das Gleichbehandlungsgebot* (Art. 3 Abs. 1 GG), *StuW* 1996, 323, 326.

48 BVerfG v. 6. 3. 2002 – 2 BvL 17/99, BVerfGE 105, 73, 132/33 (Alterseinkünfte III).

49 Hierzu Fn. 44.

50 Siehe den Vorschlag eines § 34h Abs. 3 EStG in BT-Drucks. 13/901 v. 27. 3. 1995, S. 137.

ausgabenabzug für Vorsorgeaufwendungen einbezogen werden. Der Abzug für Vorsorgeaufwendungen in § 10 Abs. 1 Nr. 2 EStG steht allen Steuerpflichtigen zu, nicht nur Sozialversicherungsrentnern. Der Sonderausgabenabzug für Vorsorgeaufwendungen hat wie der Grundfreibetrag die Funktion, existenznotwendige bzw. existenzsichernde Aufwendungen von der Besteuerung freizustellen.⁵¹ Auch wenn die Krankenversicherung der Rentner versicherungsrechtliche Besonderheiten aufweisen mag, so ändert dies nichts daran, dass die Aufwendungen eines Sozialversicherungsrentners für Krankheitsvorsorge ebenso Bestandteil des existenzsichernden Grundbedarfs sind wie bei jedem anderen Steuerpflichtigen auch. Zwar mögen Rentner geringere Vorsorgeaufwendungen haben als aktiv tätige Steuerpflichtige,⁵² soweit aber tatsächlich Vorsorgeaufwand anfällt, muss dieser unabhängig von der Frage der Steuerfreistellung zur Vermeidung von Doppelbesteuerungen *zusätzlich* von der Steuer freigestellt werden. Dies gilt auch für den vom Rentenversicherungsträger geleisteten Zuschuss zur Kranken- und Pflegeversicherung der Rentner. Zwar bleibt dieser Zuschuss steuerfrei. Gleichwohl handelt es sich nicht um einen „steuerfreien Rentenzufluss“ im Sinne der Übergangsvorschrift. Denn die Steuerfreiheit des Zuschusses zur Krankenversicherung der Rentner wird nicht im Hinblick auf in der Vergangenheit aus versteuertem Einkommen geleistete Rentenversicherungsbeiträge gewährt, sondern garantiert in Bezug auf die aktuellen Krankenversicherungsbeiträge des Rentners die Steuerfreiheit des Existenzminimums. Die Beiträge zur Krankenversicherung dürfen unabhängig davon, ob sie vom Rentner selbst oder als Zuschuss vom Rentenversicherungsträger geleistet werden, als aktuell existenzsichernde Aufwendungen keiner Steuer unterliegen. Die Steuerfreiheit des Zuschusses zur Krankenversicherung der Rentner kann nur bei der Bemessung der dem Rentner zur Verfügung stehenden steuerfreien Vorsorgepauschale berücksichtigt werden, wie dies durch Kürzung des zukünftigen Höchstbetrags für Beiträge zu Kranken-, Pflege-, Unfall- und Haftpflichtversicherungen auf 1.500 Euro auch geschieht (§ 10 Abs. 3 Nr. 2

Satz 2 EStG i.d.F. des AEG-E). Dieser Höchstbetrag wird regelmäßig durch den vom Rentner selbst geleisteten hälftigen Krankenversicherungsbeitrag voll ausgeschöpft. Im Übrigen wäre selbst ein überhöhter Vorsorgeabzug in der Rentenauszahlungsphase ungeeignet, um eine Doppelbesteuerung von in der Einzahlungsphase aus versteuertem Einkommen geleisteten Beiträgen auszugleichen. Vielmehr müsste der Abzug für die aktuellen Vorsorgeaufwendungen entsprechend angepasst werden.

II. Steuerfreie Beitragsleistung im Hinblick auf den Abzug von Vorsorgeaufwendungen?

1. Der Sonderausgabenabzug für Vorsorgeaufwendungen

Für die Erwerbsphase stellt sich die Frage nach dem Umfang der steuerfreien Beitragszahlungen insbesondere im Hinblick auf die beschränkte Abzugsfähigkeit von Vorsorgeaufwendungen.

§ 10 Abs. 1 Nr. 2a EStG sieht einen *einheitlichen Sonderausgabenabzug* für die Beiträge zur Kranken-, Pflege-, Unfall- und Haftpflichtversicherung, zu den gesetzlichen Rentenversicherungen und an die Bundesanstalt für Arbeit vor. Der Abzug wird in § 10 Abs. 3 EStG *einheitlich begrenzt* durch einen nicht nach Beitragsart differenzierenden Höchstbetrag.⁵³ Zu erörtern ist, inwieweit bei typisierender Betrachtung wegen des Sonderausgabenabzugs davon ausgegangen werden kann, dass auch der Arbeitnehmerbeitrag zur gesetzlichen Rentenversicherung innerhalb der gesetzlichen Höchstgrenze des § 10 Abs. 3 EStG – ganz oder zumindest zum Teil – aus unverteuertem Einkommen geleistet werden konnte. Das Bundesverfassungsgericht hat diese

51 R. Seer, Die Besteuerung der Alterseinkünfte und das Gleichbehandlungsgebot (Art. 3 Abs. 1 GG), StuW 1996, 323, 333.

52 R. Seer, Die Besteuerung der Alterseinkünfte und das Gleichbehandlungsgebot (Art. 3 Abs. 1 GG), StuW 1996, 323, 333.

53 Ob diese Begrenzung mit dem Gebot der Steuerfreiheit des Existenzminimums zu vereinbaren ist, braucht hier nicht entschieden zu werden. Dies ist zu verneinen, a. A. U. Hutter, in Blümich, § 10 Rz. 365 unter Berufung auf BVerfG v. 28. 12. 1984 – 1 BvR 1472/84, HFR 1985, 337.

Frage in seiner Rentensteuerentscheidung vom 6. März 2002 nicht abschließend beantwortet, die Arbeitnehmerbeiträge im Ergebnis jedoch aus der Ermittlung des steuerfreien Rentenbeitrags ausgeklammert.⁵⁴

2. Vorrangige Berücksichtigung der aktuell existenzsichernden Beiträge zur Kranken-, Pflege-, Unfall- und Haftpflichtversicherung

Die Behandlung zumindest eines Teils der Arbeitnehmerbeiträge zur gesetzlichen Rentenversicherung als aus steuerfreiem Einkommen geleistet, wäre nur dann sachgerecht, wenn die unterschiedlichen Vorsorgeaufwendungen auch aus steuersystematischer Sicht auf einer Stufe stünden. Soweit sich steuersystematisch ein Vorrang der Berücksichtigung der Beiträge zur Kranken-, Pflege-, Unfall- und Haftpflichtversicherung ergibt, dürfte der Sonderausgabenabzug bei der Ermittlung der steuerfreien Beitragszahlung nur dann berücksichtigt werden, wenn er in der Mehrzahl der Fälle nicht bereits durch die anderweitigen *vorrangig* zu berücksichtigenden Vorsorgeaufwendungen ausgeschöpft wird.

Dem *Wortlaut der Vorschrift* lässt sich keine Rangfolge entnehmen. § 10 Abs. 1 Nr. 2 Buchst. a) EStG nennt zwar zuerst die Beiträge zu Kranken-, Pflege-, Unfall- und Haftpflichtversicherung und erst dann die Beiträge zu den gesetzlichen Rentenversicherungen und an die Bundesanstalt für Arbeit. Aus dieser Reihenfolge ergeben sich jedoch noch keine Anhaltspunkte für eine etwaige Reihenfolge der Berücksichtigung der Beiträge im Sinne des § 10 Abs. 1 Nr. 2 Buchst. a) EStG im Rahmen der Anwendung des Höchstbetrages des § 10 Abs. 3 EStG, denn die Begrenzung des Abzugs wird allgemein auf „Vorsorgeaufwendungen“ bezogen.

Der *gesetzgeberische Wille* gibt ebenfalls keinen Hinweis auf ein bestimmtes Rangverhältnis.⁵⁵ Die unzureichenden Vorsorgehöchstbeiträge sind schlicht eine Folge mangelnder Anpassung von § 10 Abs. 3 EStG an die Entwicklung der Sozialversicherungsbeiträge.⁵⁶ Eine Antwort auf die Frage nach dem Rang-

verhältnis der Vorsorgeaufwendungen kann daher nur von der *Teleologie der Vorsorgeaufwendungen* her entwickelt werden. Steuersystematisch lässt sich danach ein Vorrang der Beiträge zur Kranken-, Pflege-, Unfall- und Haftpflichtversicherung begründen.

Zunächst ist festzustellen, dass die Beiträge zur Krankenversicherung und den anderen in § 10 Abs. 1 Nr. 2a EStG genannten Versicherungen existenzsichernde Aufwendungen darstellen. Dies zeigt zum einen der Vergleich mit dem Sozialhilferecht.⁵⁷ Denn nach dem Bundessozialhilfegesetz (§ 37 BSHG) bezieht sich der Anspruch auf Sozialhilfe auch auf die Hilfeleistung im Krankheitsfall. Zum anderen belegt dies der Vergleich mit § 33 EStG. Ohne entsprechenden Versicherungsschutz könnte der Steuerpflichtige durch Krankheit, Unfall oder Pflegebedürftigkeit entstehende Aufwendungen als außergewöhnliche Belastung gemäß § 33 EStG grundsätzlich ohne Höchstbetrag abziehen.⁵⁸ Dann müssen aber auch die Beiträge, die der Steuerpflichtige zur Krankenversicherung usw. abführt, grundsätzlich unbeschränkt, jedenfalls aber vorrangig im Rahmen des Höchstbetrages berücksichtigt werden. Dieses Ergebnis wird erhärtet durch die jüngste BFH-Rechtsprechung, die eine Obliegenheit des Steuerpflichtigen zur Absicherung existentieller Risiken annimmt und bei Fehlen des allgemein üblichen und zumutbaren Versicherungsschutzes⁵⁹ den Abzug außergewöhnlicher Belastungen verneint.⁶⁰ Damit ist der Steuerpflichtige zur Absicherung dieser Risiken gezwungen. Das Einkommen

54 BVerfG v. 6. 3. 2002 – 2 BvL 17/99, BVerfGE 105, 73, 129/30 (Alterseinkünfte III).

55 Zur Entstehungsgeschichte H. Söhn, Verfassungsrechtliche Bindungen bei der Beschränkung der Abzugsfähigkeit von Vorsorgeaufwendungen durch Höchstbeträge, *StuW* 1990, 356, 357 f.

56 Vgl. C. Esser, Lässt sich das Korrespondenzprinzip halbieren?, *StuW* 1997, 244, 250: Der Gesetzgeber sei schlicht der Dynamik der wirtschaftlichen Realität nicht hinterher gekommen. In diesem Sinne auch R. Seer, *StuW* 1996, 323, 334.

57 So auch BFH v. 15. 5. 2003 – XI R 17/00, *DStRE* 2003, 800, 802, der allerdings – in nicht nachvollziehbarer Weise – ein verfassungsrechtliches Gebot der Abzugsfähigkeit der tatsächlichen Krankenversicherungskosten ablehnt.

58 J. Lang, Die Bemessungsgrundlage der Einkommensteuer, 1981/88, S. 209.

59 Bejaht für den Abschluss einer Hausratsversicherung.

60 BFH v. 26. 06. 2003 – III R 36/01, *DB* 2003, 2630.

ist insofern indisponibel, sodass in Höhe der Beitragsverpflichtungen die subjektive Leistungsfähigkeit des Steuerpflichtigen⁶¹ geschmälert ist. Es greift das verfassungsrechtliche Gebot der Steuerfreiheit des Existenzminimums ein.⁶²

Zwar dienen alle in § 10 Abs. 1 Nr. 2a EStG zum Abzug zugelassenen Versicherungsbeiträge, auch die Beiträge zur gesetzlichen Rentenversicherung, der Absicherung eines existentiellen Lebensbedarfs.⁶³ Sie unterscheiden sich jedoch dahingehend, dass die Beiträge zur Kranken-, Pflege-, Haftpflicht- und Unfallversicherung ebenso wie zur Arbeitslosenversicherung eine *aktuell* existenzsichernde Funktion haben, während Beiträge zur Rentenversicherung abgesehen von den Beiträgen zur Erwerbsminderungs- und zur Hinterbliebenenrente der Absicherung *in der Zukunft* dienen. Anders als in der Rentenversicherung werden durch die Beiträge zur Krankenversicherung etc. keine Anwartschaften auf zukünftige Leistungen aufgebaut, sondern mit den aktuellen Beitragsleistungen aktuelle Ansprüche erworben. Werden die Beitragszahlungen eingestellt, so erlischt auch der Versicherungsanspruch.⁶⁴ Krankenversicherungsbeiträge haben folglich keine Sparfunktion.⁶⁵ Die Krankenversicherung deckt vielmehr das allgegenwärtige Risiko von Krankheitskosten ab. Dies gilt nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts auch für die Pflegeversicherung, deren Leistungen zwar regelmäßig erst in den letzten Lebensjahren bezogen werden, die aber gleichzeitig das allgegenwärtige Risiko absichert, etwa nach einem Unfall oder infolge von Schädigungen bei der Geburt oder Krankheit pflegebedürftig zu werden.⁶⁶

Hieraus folgt, dass innerhalb der Höchstbeiträge jedenfalls die für eine Mindestvorsorge zum Schutz gegen *aktuelle* existenzielle Risiken erforderlichen Versicherungsprämien abzugsfähig sein müssen.⁶⁷ Dass zwischen der Absicherung aktueller Risiken und der Zukunftsvorsorge unterschieden werden muss, kommt auch in der zum geltenden Recht erhobenen Forderung zum Ausdruck, für die Altersvorsorge einen separaten Höchstbetrag zu schaffen,⁶⁸ weil die Vorsorgeaufwendungen *unterschiedlich zwangsläufig* anfallen und nicht untereinander austauschbar sind.

Für die vorrangige Abzugsfähigkeit der Beiträge zu Kranken-, Pflege- und Arbeitslosenversicherung spricht nicht nur, dass sie zwangsläufig sind, sondern auch, dass sie bei einem gesunden Steuerpflichtigen mit sicherem Arbeitsplatz regelmäßig nicht zu steuerbaren Rückflüssen führen, sie sich also in der Tat in der bloßen Risikoabsicherung verbrauchen.⁶⁹ Es handelt sich folglich bei der Vorsorge für *aktuellen* Sonderbedarf und der Vorsorge für *zukünftigen* Grundbedarf um unterschiedliche Kategorien. Zwar lässt sich aus dem Gebot der Steuerfreiheit des Existenzminimums auch ein verfassungsrechtliches Gebot zur Freistellung der Vorsorgeaufwendungen in der Rentenversicherung folgern,⁷⁰ da eine sozialgerechte Existenz auch Vorsorge voraussetzt.⁷¹ Selbst wenn man den teilweisen Abzug der Rentenversicherungsbeiträge als Vorsorge für das *zukünftige* Existenzminimum ansieht, so hat die steuerliche Berücksichtigung des *aktuellen* Existenzminimums jedoch Vorrang.

Dieses Vorrangverhältnis folgt auch aus der bisherigen Systematik der Besteuerung von Sozialversicherungsrenten. Bisher war die Besteuerung der Sozialversicherungsrenten nicht nachgelagert, sondern vielmehr kapitalorientiert konzipiert.⁷² Im System vorgelagerter Besteuerung stellt der Abzug der Alters-

61 H. Söhn, in Kirchhof/Söhn, Einkommensteuergesetz-Kommentar (Stand: Januar 2002), § 10 Anm. E2.

62 Vgl. J. Lang, Die Bemessungsgrundlage der Einkommensteuer, 1981/88, S. 208: „Das sozial-kulturelle Existenzminimum umfasst auch ein Minimum an sozialer Absicherung.“; ferner H. Söhn, in Kirchhof/Söhn, Einkommensteuergesetz-Kommentar, § 10 Anm. E 3.

63 BVerfG v. 6. 3. 2002 – 2 BvL 17/99, BVerfGE 105, 73, 124 (Alters-einkünfte III).

64 W. v. Eichborn, DStR 2003, 1515, 1517.

65 W. v. Eichborn, DStR 2003, 1515, 1516.

66 BVerfG v. 3. 4. 2001 – 1 BvR 2014/95, BVerfGE 103, 197, 223.

67 H. Söhn, in Kirchhof/Söhn, Einkommensteuergesetz-Kommentar, § 10 Anm. P 9.

68 H. Söhn, in Kirchhof/Söhn, Einkommensteuergesetz-Kommentar, § 10 Anm. P 10.

69 C. Esser, Lässt sich das Korrespondenzprinzip halbieren?, StuW 1997, 244, 249/250.

70 Vgl. Nachweise in Fn. 43.

71 P. Fischer, Gleichheitsgerechte Besteuerung von Pensionen und Renten, NWB Fach 3, S. 11985, 11995.

72 C. Gröpl, Verfassungsrechtliche Vorgaben für intertemporale Korrespondenz und konsumorientierte Betrachtungsweise im Einkommensteuerrecht, FR 2001, 620.

vorsorgeaufwendungen bei gleichzeitiger Steuerbefreiung der Auszahlungen durch die Ertragsanteilsbesteuerung einen Fremdkörper dar, sodass auch aus diesem Grunde von einer vorrangigen Berücksichtigung der übrigen Versicherungsbeiträge auszugehen ist.

3. Erschöpfung des Höchstbetrags allein durch Beiträge zur Kranken-, Pflege-, Unfall- und Haftpflichtversicherung

Im Hinblick auf den festgestellten Vorrang der Beiträge zu Kranken-, Pflege-, Unfall- und Haftpflichtversicherung ist die Annahme einer steuerfreien Beitragsleistung zur Rentenversicherung nur dann haltbar, wenn die Höchstbeträge des § 10 Abs. 3 EStG nicht bereits durch die Beiträge zu den übrigen Versicherungen ausgeschöpft werden.

Problematisch ist dabei, dass die Höhe der Beiträge zur Kranken-, Pflege- und Arbeitslosenversicherung einkommensabhängig ist, während der Sonderausgabenabzug in § 10 Abs. 3 EStG auf einen festen Höchstbetrag begrenzt wird. Dies wirft die Frage auf, ob sich überhaupt typisierende Aussagen dazu treffen lassen, inwieweit der Sonderausgabenabzug bereits durch anderweitige Versicherungsbeiträge ausgeschöpft wird bzw. noch für den Beitrag zur Rentenversicherung zur Verfügung steht.

Eine Typisierung verbietet sich schon wegen dieser großen Streubreite. Denn Typisierung kann nicht ohne weiteres mit Durchschnittsbetrachtung gleichgesetzt werden. Die verfassungsrechtliche Prämisse, dass die Typisierung *im Regelfall* zu zutreffenden Ergebnissen und die Mehrbelastungen in Fällen der Abweichung zumutbar sein müssen, ist gerade nicht auf einen Durchschnitt, sondern auf den einzelnen Steuerpflichtigen zu beziehen, da es um den Schutz seiner individuellen Grundrechtsposition geht. Eine Orientierung am Durchschnitt ist daher nur dann möglich, wenn die Abweichungen vom Durchschnitt gering sind. Dies ist aber angesichts der Zahl der Steuerpflichtigen, bei denen die Höchstbeträge des § 10 Abs. 3 EStG bereits voll durch anderweitige Vorsorgeaufwendungen ausgeschöpft ist, nicht der Fall.

Die Annahme, dass Rentenversicherungsbeiträge zumindest anteilig im Rahmen der Höchstbeträge abgezogen werden konnten, ist nicht nur für Steuerpflichtige, die die Beitragsbemessungsgrenze erreichen,⁷³ nicht haltbar. Vielmehr wird auch bei Steuerpflichtigen mit durchschnittlichen Einkommen der Höchstbetrag aufgrund der Kürzungsvorschrift des § 10 Abs. 3 Nr. 2 Satz 2 EStG bereits voll durch die Beiträge zu Kranken-, Pflege-, Unfall-, Haftpflicht- und Arbeitslosenversicherung ausgeschöpft. Im Jahr 2003 trifft dies – selbst wenn man nur die Beiträge zu Kranken-, Pflege- und Arbeitslosenversicherung in den Blick nimmt – für ledige Arbeitnehmer bereits ab einem Jahresbruttogehalt von ca. 23.700 Euro zu.⁷⁴ Lediglich für eine kleine Gruppe von Steuerpflichtigen mit geringen Einkommen besteht die Möglichkeit, Rentenversicherungsbeiträge voll⁷⁵ bzw. anteilig im Rahmen des Höchstbetrags zum Abzug zu bringen. Es handelt sich hierbei aber gerade nicht um den typischen Fall, der einer für alle Steuerpflichtigen geltenden Typisierungsvorschrift zu Grunde gelegt werden könnte.

4. Auftrag des Bundesverfassungsgerichts: Gleichbehandlung von Sozialversicherungsrentnern und Beamten

Gegen eine auch nur anteilige Einbeziehung des Vorsorgeabzugs spricht schließlich der bundesverfassungsgerichtliche Reformauftrag der Gleichstellung von Beamten und sozialversicherungspflichtigen Rentnern.⁷⁶ Beiden steht derselbe Höchstbetrag zur Verfügung, obwohl Beamte keine Beiträge zur Renten- und Arbeitslosenversicherung leisten müssen. Innerhalb der Höchstbeträge haben Beamte daher eine sehr viel höhere Chance,

⁷³ H. Söhn, StW 1990, 356, 362.

⁷⁴ Dabei verfügt knapp die Hälfte der in der gesetzlichen Rentenversicherung Pflichtversicherten über ein Bruttojahreseinkommen von über 25.000 Euro.

⁷⁵ Siehe die Angaben in BVerfG v. 6. 3. 2002 2 BvL 17/99, BVerfGE 105, 73, 98 (Alterseinkünfte III): Voller Abzug lediglich bei Brutto-Jahresarbeitslohn von 23.766 DM = 12.151 Euro.

⁷⁶ BVerfG v. 6. 3. 2002 2 BvL 17/99, BVerfGE 105, 127 ff., 134 (Alterseinkünfte III).

ihre gesamten Kranken-, Pflege-, Unfall-, Haftpflicht- und Lebensversicherungsbeiträge in Höhe des tatsächlichen Aufwandes zum Abzug bringen.⁷⁷ Würde man den Vorsorgeabzug auch nur zum Teil in die Ermittlung des steuerfreien Beitrags zur gesetzlichen Rentenversicherung einbeziehen, wären Sozialversicherungsrentner weiterhin schlechter gestellt, weil aus dieser Betrachtung folgt, dass sie andere Vorsorgeaufwendungen weitgehend aus versteuertem Einkommen leisten müssten, während Beamte diese Beiträge im Rahmen der nicht anderweitig ausgeschöpften Abzugshöchstbeträge aus unversteuertem Einkommen leisten können.⁷⁸ Wenn aber bei Beamten die bisherige Vorsorgepauschale vollständig für die Absicherung aktueller existentieller Risiken zur Verfügung stand und damit zu einer weitgehend realitätsgerechten Abbildung der Belastung durch Beiträge zur Kranken-, Pflege-, Unfall- und Haftpflichtversicherung geführt hat, dann muss die Pauschale im Rahmen der Übergangsregelung auch für Sozialversicherungsrentner als für diese Vorsorgeaufwendungen verbraucht gelten und kann nicht als (zusätzliches) Element nachgelagerter Rentenbesteuerung eingeordnet werden.

III. Ergebnis und Rechtsfolgen fehlerhafter Grundannahmen im Rahmen einer typisierenden Übergangsregelung

Es lässt sich festhalten, dass zur Vermeidung einer Doppelbesteuerung im Sinne intertemporaler Korrespondenz in der Auszahlungsphase weder der Grundfreibetrag noch die Vorsorgeaufwendungen herangezogen werden dürfen. In der Einzahlungsphase ist als steuerfreier Rentenbeitrag nur auf den Arbeitgeberanteil abzustellen. Eine auch nur anteilige Berücksichtigung der Arbeitnehmerbeiträge im Hinblick auf den Sonderausgabenabzug nach § 10 Abs. 1 Nr. 2 Buchstabe a

EStG verbietet sich, da der Höchstbetrag des § 10 Abs. 3 EStG im Regelfall voll durch anderweitige vorrangig zu berücksichtigende Vorsorgeaufwendungen ausgeschöpft wird. Die Einbeziehung der genannten Beträge ist auch nicht unter dem Gesichtspunkt einer Vergrößerung durch Typisierung möglich. Für die Bestimmung des steuerfreien Rentenzufusses folgt dies bereits aus der einkommenssteuerrechtlichen Systematik, die verletzt wird, wenn in die intertemporale Korrespondenzbetrachtung in der Auszahlungsphase Steuerbefreiungen einbezogen werden, die keinen Zusammenhang mit der Beitragsleistung aus dem versteuerten Einkommen aufweisen. Damit verstößt die Einbeziehung gegen das aus Art. 3 Abs. 1 GG abgeleitete Gebot der Systemgerechtigkeit und Folgerichtigkeit. Falsche Grundannahmen führen automatisch auch zur Fehlerhaftigkeit einer auf diesen Annahmen aufbauenden Typisierung.

Die auch nur anteilige Berücksichtigung des Sonderausgabenabzugs für Vorsorgeaufwendungen scheidet ebenfalls aus, weil sie zum einen die Anforderungen an eine zulässige Typisierung verfehlt und aus diesem Grund Art. 3 Abs. 1 GG verletzt. Zum anderen ist sie mit dem verfassungsgerichtlichen Auftrag der Herstellung einer Gleichbehandlung von Sozialversicherungsrentnern und Beamten nicht vereinbar.

Anschrift der Verfasserin:

Prof. Dr. Johanna Hey
Universität Düsseldorf
Lehrstuhl für Unternehmens-
steuerrecht
Universitätsstraße 1
40225 Düsseldorf

⁷⁷ R. Seer, Stuw 1996, 323, 334.

⁷⁸ So schon BVerfG v. 26. 3. 1980 – 1 BvR 121/76, BVerfGE 54, 11, 32 (Alterseinkünfte I).