

Verfassungsgemäße Ausgestaltung des Übergangs
zur nachgelagerten Rentenbesteuerung

Rechtsgutachten

erstattet im Auftrag der
Bundesrepublik Deutschland (Bundesfinanzverwaltung)
vertreten durch das Bundesministerium der Finanzen

Prof. Dr. Hanno Kube, LL.M. (Cornell)

Heidelberg

September 2024

INHALTSVERZEICHNIS

A. Ausgangslage und Gutachtenauftrag	1
B. Der Übergang zur nachgelagerten Rentenbesteuerung – Entwicklung der Regelungslage und der höchstrichterlichen Rechtsprechung	3
I. Systemumstellung im Nachgang zu BVerfGE 105, 73	3
1. Wechsel zur nachgelagerten Rentenbesteuerung	3
2. Übergangsregime	4
II. Urteile des BFH vom 19. Mai 2021	5
III. Anpassung durch das Jahressteuergesetz 2022	6
IV. Nichtannahmebeschlüsse des BVerfG vom 7. November 2023	6
V. Anpassung durch das Wachstumschancengesetz vom 27. März 2024	7
VI. Tatsächliche Besteuerungssituation nach aktueller Rechtslage	7
C. Verfassungsrechtliche Maßstäbe	9
I. Allgemeine verfassungsrechtliche Grundlagen des Verbots, Renten doppelt zu besteuern – Reichweite des Verbots	9
1. Grundsätzliches Verbot doppelter Besteuerung	9
2. Keine eurogenaue Gegenüberstellung von Beitragseinzahlungen und Rentenauszahlungen	10
a. Umlagefinanzierung der Rente nach dem Modell des Generationenvertrags	11
b. Problematik der Verhinderung von doppelter Besteuerung in der Zeit	12
3. Verbot struktureller doppelter Besteuerung	13
4. Zwischenergebnis	13
II. Besondere Maßstäbe bei legislativer Systemüberleitung	14
III. Verfassungsrechtliche Determinanten gesetzlicher Typisierung	16
1. Allgemeiner Maßstab zulässiger gesetzlicher Typisierung	16
2. Typisierungsspielraum schon nach Maßgabe des materiellen Regelungsziels	17
3. Vermeidung der ungleichen Über-, aber auch Unterbesteuerung	18
4. Weiterer wesentlicher Typisierungsgrund: Die Vollziehbarkeit des Rechts	19
a. Bestimmung der steuerfrei bleibenden Rentenzuflüsse	20
b. Ermittlung der aus versteuertem Einkommen geleisteten Altersvorsorgeaufwendungen	20
5. Zwischenergebnis	21

IV. Ergebnis	22
1. Ganz erheblicher Typisierungsspielraum des Gesetzgebers	22
2. Übereinstimmung mit den Beschlüssen des Bundesverfassungsgerichts vom 7. November 2023	24
D. Beurteilung der gegenwärtigen Rechtslage und der weitergehenden Reformvorschläge	24
I. Gegenwärtige Rechtslage	25
1. Die „richtige Mitte“ zwischen Über- und Unterbesteuerung	25
2. Keine strukturelle doppelte Besteuerung ganzer Rentnergruppen bzw. -jahrgänge	26
3. Vollziehbarkeit des geltenden Rechts	27
4. Ergebnis	28
II. Weitergehende Reformvorschläge	28
1. „Baustein 2“ und „Baustein 3“ im Gutachten von Kiese Wetter/Maiterth/Schenke	28
a. „Baustein 2“	29
b. „Baustein 3“	29
2. Eine zu kleinteilige, die „richtige Mitte“ verfehlende, verfassungsrechtlich nicht erforderliche, sondern problematische Typisierung	30
3. Übermäßige, nicht mehr vollziehbare Verkomplizierung des Rechts	31
III. Zukunftsfähigkeit des Steuerrechts	32
E. Zusammenfassung in Thesenform	32

A. Ausgangslage und Gutachtenauftrag

Im Nachgang zum Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 6. März 2002¹ stellte der Steuer­gesetzgeber die Besteuerung der gesetzlichen Altersrenten durch das Alterseinkünftegesetz² auf eine nachgelagerte Besteuerung um. Dabei wurde eine langfristige Übergangsphase eingerichtet, um zu verhindern, dass es zu einer doppelten Besteuerung sowohl der Beitragseinzahlungen als auch der Rentenauszahlungen kommt. Die Beitragseinzahlungen konnten nach der ursprünglichen Regelung in jährlich zunehmendem Umfang als Sonderausgaben in Abzug gebracht werden, bis sie im Jahr 2025 zu 100 Prozent berücksichtigungsfähig sind. Die Rentenleistungen wurden mit einem wachsenden Anteil der Besteuerung unterworfen. Eine volle nachgelagerte Besteuerung der Rentenleistungen war zunächst für Renteneintrittsjahrgänge ab dem Jahr 2040 vorgesehen.

Mit zwei Urteilen vom 19. Mai 2021³ entschied der Bundesfinanzhof sodann umfassend zur Problematik der doppelten Besteuerung von Renten in der Übergangsphase. Der Bundesfinanzhof ging dabei von einem verfassungsrechtlich begründeten strengen Verbot der doppelten Besteuerung von Renten in jedem Einzelfall aus und beschrieb Parameter, die zur Feststellung einer solchen doppelten Besteuerung heranzuziehen seien. Im Koalitionsvertrag der amtierenden Bundesregierung von Ende 2021 wurde hierauf mit der Ankündigung reagiert, dass der steuerliche Vollabzug der Beitragseinzahlungen schon ab 2023 möglich sein solle. Der steuerpflichtige Rentenanteil solle zugleich langsamer steigen, sodass eine Vollbesteuerung erst ab 2060 erreicht werde.⁴ Mit dem Jahressteuergesetz 2022⁵ wurde das erste Anliegen, also die zeitliche Vorverlagerung des Entfalls der prozentualen Begrenzung beim Sonderausgabenabzug der Beitragseinzahlungen, verwirklicht. Das zweite Anliegen wurde weitestgehend im Wachstumschancengesetz vom 27. März 2024⁶ aufgenommen. Doch stellt sich die Frage, ob den verfassungsrechtlichen Anforderungen damit vollauf Genüge getan ist.

¹ BVerfG v. 6.3.2002 – 2 BvL 17/99, BVerfGE 105, 73.

² Gesetz zur Neuordnung der einkommensteuerrechtlichen Behandlung von Altersvorsorgeaufwendungen und Altersbezügen (Alterseinkünftegesetz – AltEinkG) v. 5.7.2004, BGBl. I 2004, 1427.

³ BFH v. 19.5.2021 – X R 33/19, BFHE 273, 266; BFH v. 19.5.2021 – X R 20/19, BFHE 273, 237.

⁴ Koalitionsvertrag 2021-2025, Mehr Fortschritt wagen. Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit, 2021, S. 131.

⁵ Jahressteuergesetz 2022 v. 16.12.2022, BGBl. I 2022, 2294.

⁶ Gesetz zur Stärkung von Wachstumschancen, Investitionen und Innovation sowie Steuervereinfachung und Steuerfairness (Wachstumschancengesetz) v. 27.3.2024, BGBl. I 2024, Nr. 108.

In einem umfangreichen Gutachten von Februar 2023⁷ wurden weitergehende Vorschläge zur rechtlichen Nachjustierung der Rentenbesteuerung in der Übergangsphase unterbreitet. Das Bundesverfassungsgericht hat in zwei Nichtannahmebeschlüssen vom 7. November 2023,⁸ die zu Verfassungsbeschwerden gegen die genannten Urteile des Bundesfinanzhofs von 2021 ergingen, seinerseits zur Frage der doppelten Besteuerung im vorliegenden Zusammenhang Stellung genommen.

Vor diesem Hintergrund wurde ich seitens des Bundesministeriums der Finanzen gebeten, eine verfassungsrechtliche Prüfung der Problematik der doppelten Besteuerung von Renten in der Übergangsphase durchzuführen, gerade auch im Licht der Nichtannahmebeschlüsse des Bundesverfassungsgerichts vom 7. November 2023. In der Sache stellt sich die Frage, ob das durch das Jahressteuergesetz 2022 und das Wachstumsschancengesetz angepasste Übergangsrecht zur Rentenbesteuerung den verfassungsrechtlichen Anforderungen genügt oder ob weitere Anpassungen erforderlich sind, die den Ausschluss einer doppelten Besteuerung bezwecken.

Zu behandeln sind dabei insbesondere folgende Gesichtspunkte:

- Welche verfassungsrechtlichen Anforderungen sind dem Gesetzgeber aufgegeben, um im Rahmen der Überleitung der Besteuerung von Renten aus öffentlich-rechtlichen Pflichtsystemen aus einem bestehenden Besteuerungssystem (hier: Ertragsanteilsbesteuerung) in ein neues Besteuerungssystem (hier: vollständige nachgelagerte Besteuerung) eine „strukturelle doppelte Besteuerung von ganzen Rentnergruppen bzw. -jahrgängen“ zu vermeiden?
- Sind die durch den Gesetzgeber mit dem Jahressteuergesetz 2022 und dem Wachstumsschancengesetz umgesetzten Maßnahmen in Gestalt des Entfalls der prozentualen Begrenzung beim Sonderausgabenabzug für Altersvorsorgeaufwendungen sowie des langsameren Anstiegs des Besteuerungsanteils um jährlich noch einen halben Prozentpunkt – jeweils beginnend ab dem Jahr 2023 – verfassungsrechtlich ausreichend, um eine „strukturelle doppelte Besteuerung von ganzen Rentnergruppen bzw. -jahrgängen“ zu vermeiden?

⁷ Kiesewetter/Maiterth/Schenke, Überprüfung der Übergangsregelung zur nachgelagerten Besteuerung nach dem AltEinkG im Hinblick auf eine „doppelte Besteuerung“ unter Berücksichtigung der aktuellen BFH-Rechtsprechung, Rechtsgutachten, 4.2.2023.

⁸ BVerfG v. 7.11.2023 – 2 BvR 1140/21, FR 2024, 126; BVerfG v. 7.11.2023 – 2 BvR 1143/21.

- Für den Fall, dass aus verfassungsrechtlicher Perspektive weitere gesetzliche Regelungen für notwendig erachtet werden, soll unter Berücksichtigung des dem Gesetzgeber zustehenden weiten Gestaltungsspielraums bei der Umgestaltung komplexer Regelungssysteme eine Empfehlung zu geeigneten legislativen Maßnahmen abgegeben werden, die den von Verfassungen wegen bestehenden Anforderungen Rechnung trägt und deren Umsetzung mit möglichst geringem Erfüllungsaufwand für alle Beteiligten verbunden ist.

Im Anschluss an eine Darlegung der steuerrechtlichen Entwicklung bis zum gegenwärtigen Zeitpunkt (B.) sind die einschlägigen verfassungsrechtlichen Maßstäbe im Einzelnen zu entfalten (C.). Diese sind sodann an das geltende Recht und an die im Raum stehenden weiteren Reformvorschläge anzulegen (D.). Das Gutachten schließt mit einer Zusammenfassung der Ergebnisse in Thesenform (E.).

B. Der Übergang zur nachgelagerten Rentenbesteuerung – Entwicklung der Regelungslage und der höchstrichterlichen Rechtsprechung

I. Systemumstellung im Nachgang zu BVerfGE 105, 73

1. Wechsel zur nachgelagerten Rentenbesteuerung

Die Alterssicherung beruht in Deutschland auf drei Säulen: der staatlichen Altersversorgung, der betrieblichen Altersversorgung und der privaten Zusatzvorsorge. Die staatliche Altersversorgung gründet in erster Linie auf der gesetzlichen Rentenversicherung und der Beamtenversorgung. Mit einer Entscheidung vom 6. März 2002 stellte das Bundesverfassungsgericht fest, dass die bis dahin unterschiedliche Besteuerung der gesetzlichen Renten einerseits und der Beamtenpensionen andererseits mit dem allgemeinen Gleichheitssatz unvereinbar und verfassungswidrig ist.⁹ Aus diesem Grund stellte der Gesetzgeber die Besteuerung der gesetzlichen Renten und auch der Renten aus der betrieblichen Altersversorgung durch das Alterseinkünftegesetz¹⁰ mit Wirkung ab 1. Januar 2005 auf eine – schrittweise zu erreichende – nachgelagerte

⁹ BVerfG v. 6.3.2002 – 2 BvL 17/99, BVerfGE 105, 73 (110 ff.).

¹⁰ Gesetz zur Neuordnung der einkommensteuerrechtlichen Behandlung von Altersvorsorgeaufwendungen und Altersbezügen (Alterseinkünftegesetz – AltEinkG) v. 5.7.2004, BGBl. I 2004, 1427.

Besteuerung um, wie sie zuvor schon im Bereich der Pensionsbesteuerung praktiziert worden war.¹¹ Differenzierte Regelungen bestehen dagegen weiterhin für die Besteuerung der privaten Zusatzvorsorge.

Nach dem Modell der nachgelagerten Besteuerung sind die Beiträge zur Altersvorsorge unbesteuert zu belassen, während die Renten im Zeitpunkt ihres Zuflusses der Einkommensbesteuerung zu unterwerfen sind. Nach der gefestigten Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts¹² und des Bundesfinanzhofs¹³ ist dieses System der nachgelagerten Besteuerung als solches verfassungsgemäß. Denn die Beitragszahlungen mindern die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Steuerpflichtigen im Veranlassungszusammenhang mit später erzielten steuerbaren Einkünften. Die sodann zufließenden Einkünfte aus der Rente erhöhen die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit im Zeitpunkt des Zuflusses.

2. Übergangsregime

Mit dem Alterseinkünftegesetz wurde eine langfristige Übergangsregelung hin zu einer vollständig nachgelagerten Rentenbesteuerung eingerichtet.¹⁴ Denn der Reformgesetzgeber hatte – im Angesicht der bereits erfolgten Besteuerung von Beitragsleistungen in der Vergangenheit – folgender Maßgabe des Bundesverfassungsgerichts von 2002 zu entsprechen: „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.“¹⁵

Die mit dem Alterseinkünftegesetz eingeführte gesetzliche Regelung sah deshalb für die Einzahlungsphase vor, dass Altersvorsorgeaufwendungen ab dem Jahr 2005 zunächst zu 60 Prozent im Rahmen des jeweils geltenden Höchstbetrages als Sonderausgaben abziehbar sind

¹¹ Ausführlich dazu Dreher, Das Alterseinkünftegesetz, 2007, S. 35 ff.; Rügamer, Verfassungswidrige doppelte Besteuerung von Leistungen aus der gesetzlichen Rentenversicherung, 2022, S. 112 ff.

¹² BVerfG v. 6.3.2002 – 2 BvL 17/99, BVerfGE 105, 73 (134 f.); später BVerfG v. 29.9.2015 – 2 BvR 2683/11, BStBl. II 2016, 310 Rdnr. 28 ff.; BVerfG v. 30.9.2015 – 2 BvR 1961/10, NJW 2016, 469 Rdnr. 41; BVerfG v. 30.9.2015 – 2 BvR 1066/10, FR 2016, 78 Rdnr. 58; BVerfG v. 14.6.2016 – 2 BvR 290/10, BStBl. II 2016, 801 Rdnr. 42; BVerfG v. 14.6.2016 – 2 BvR 323/10, DStR 2016, 1731 Rdnr. 75; jüngst BVerfG v. 7.11.2023 – 2 BvR 1140/21, FR 2024, 126 Rdnr. 29; BVerfG v. 7.11.2023 – 2 BvR 1143/21 Rdnr. 25.

¹³ BFH v. 19.5.2021 – X R 33/19, BFHE 273, 266 Rdnr. 17 f.; BFH v. 19.5.2021 – X R 20/19, BFHE 273, 237 Rdnr. 87 ff.

¹⁴ Dreher, Das Alterseinkünftegesetz, 2007, S. 57 ff.

¹⁵ BVerfG v. 6.3.2002 – 2 BvL 17/99, BVerfGE 105, 73 (134 f.).

(Höchstbetrag von 2005 bis 2014 statisch 20.000 Euro, ab 2015 aufgrund gesetzlicher Änderung dynamisch bis zum jeweiligen Höchstbeitrag zur knappschaftlichen Rentenversicherung). Dieser Prozentsatz wurde in den Folgejahren um jährlich zwei Prozentpunkte angehoben. Die geleisteten Beiträge konnten nach dieser Regelung ab dem Jahr 2025 zu 100 Prozent (im Rahmen des geltenden, oben genannten Höchstbetrages) steuerlich berücksichtigt werden.

In der Auszahlungsphase ist der steuerpflichtige Teil der Rente (maßgebender Besteuerungsanteil) nach der Regelung des Alterseinkünftegesetzes vom Jahr des Rentenbeginns abhängig (sog. Kohortensystem). Auf Basis des maßgebenden Besteuerungsanteils und der Rentenhöhe im Folgejahr des Jahres des Rentenbeginns wird der sogenannte Rentenfreibetrag ermittelt und grundsätzlich für die gesamte Dauer des Rentenbezugs in Euro festgeschrieben. Liegt der Rentenbeginn im Jahr 2005 oder in den Jahren davor, beträgt der Besteuerungsanteil 50 Prozent. Dieser Besteuerungsanteil wurde beginnend mit dem Jahr 2006 für jeden neuen Rentenzugang sukzessive bis zum Jahr 2020 in jährlichen Schritten von zwei Prozentpunkten angehoben. Seitdem stieg er jährlich um einen Prozentpunkt an. Nach dieser Regelung unterliegt erstmals für Renteneintrittsjahrgänge beginnend mit dem Jahr 2040 eine Rente aus der Basisversorgung der vollen nachgelagerten Besteuerung.

II. Urteile des BFH vom 19. Mai 2021

In zwei Urteilen vom 19. Mai 2021¹⁶ entschied der Bundesfinanzhof sodann auf Grundlage der Regelungen des Alterseinkünftegesetzes zum Systemübergang umfassend zur Frage der doppelten Besteuerung von Renten aus der Basisversorgung. In Auseinandersetzung mit dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts aus dem Jahr 2002 („in jedem Fall“)¹⁷ legte sich der Bundesfinanzhof dabei darauf fest, dass eine doppelte Rentenbesteuerung in jedem Einzelfall und eurogenau zu vermeiden sei.¹⁸ Eine solche doppelte Besteuerung liegt gemäß dem Bundesfinanzhof vor, wenn die Summe der voraussichtlichen steuerfrei bleibenden Rentenzuflüsse nicht min-

¹⁶ BFH v. 19.5.2021 – X R 33/19, BFHE 273, 266; BFH v. 19.5.2021 – X R 20/19, BFHE 273, 237.

¹⁷ BVerfG v. 6.3.2002 – 2 BvL 17/99, BVerfGE 105, 73 (134 f.).

¹⁸ BFH v. 19.5.2021 – X R 33/19, BFHE 273, 266 Rdnr. 19 ff.; BFH v. 19.5.2021 – X R 20/19, BFHE 273, 237 Rdnr. 47.

destens ebenso hoch ist wie die Summe der aus versteuertem Einkommen aufgebrauchten Altersvorsorgeaufwendungen.¹⁹ Die danach erforderliche arithmetische Vergleichs- und Prognoserechnung²⁰ sei auf Grundlage des Nominalwertprinzips vorzunehmen. Erstmals benannte der Bundesfinanzhof in seinen beiden Entscheidungen Parameter, die im Einzelnen bei der Berechnung Berücksichtigung finden dürften. So seien zum steuerfreien Rentenbezug nicht nur die jährlichen Rentenfreibeträge des Rentenbeziehers, sondern auch die eines statistisch etwaig länger lebenden Ehegatten aus dessen Hinterbliebenenrente zu rechnen. Andere Beträge seien dagegen unberücksichtigt zu lassen. Dies gelte insbesondere für den Grundfreibetrag. Auch für die Ermittlung des aus versteuertem Einkommen aufgebrauchten Teils der Altersvorsorgeaufwendungen formulierte der Bundesfinanzhof konkrete Berechnungsparameter. Schließlich stellte der Bundesfinanzhof klar, dass die Leistungen aus einer freiwilligen Höherversicherung zur gesetzlichen Altersrente (§ 269 Abs. 1 SGB VI) als Teil der Rente einheitlich mit den regulären Rentenbezügen zu versteuern sind.

III. Anpassung durch das Jahressteuergesetz 2022

In Umsetzung einer entsprechenden Ankündigung im Koalitionsvertrag der die Bundesregierung 2021-2025 tragenden Parteien,²¹ die unter dem Eindruck der beiden Urteile des Bundesfinanzhofs in den Koalitionsvertrag aufgenommen worden war, wurde der vollständige Abzug der Altersvorsorgeaufwendungen als Sonderausgaben (Entfall der prozentualen Begrenzung) durch das Jahressteuergesetz 2022²² auf das Jahr 2023 zeitlich vorgezogen.

IV. Nichtannahmebeschlüsse des BVerfG vom 7. November 2023

In zwei Nichtannahmebeschlüssen vom 7. November 2023, die zu Verfassungsbeschwerden gegen die Entscheidungen des Bundesfinanzhofs vom 19. Mai 2021 ergingen, stellte das Bundesverfassungsgericht sodann zur Sache fest, dass jedenfalls nicht offensichtlich sei, dass sich aus der Formulierung in BVerfGE 105, 73 (134 f.) ein einzelfallbezogenes Verbot der doppelten Besteuerung ableiten ließe. Denn Wortlaut und Kontext dieser Formulierung seien „keineswegs

¹⁹ BFH v. 19.5.2021 – X R 33/19, BFHE 273, 266 Rdnr. 22; BFH v. 19.5.2021 – X R 20/19, BFHE 273, 237 Rdnr. 48.

²⁰ Siehe mit einer Ausarbeitung dieser Rechnung Vogelsang, in: Patek u. a. (Hrsg.), Betriebswirtschaftliche Steuerlehre, Rechnungslegung und Wirtschaftsprüfung. Aktuelle Entwicklungen, 2022, S. 99 ff.

²¹ Koalitionsvertrag 2021-2025, Mehr Fortschritt wagen. Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit, 2021, S. 131.

²² Jahressteuergesetz 2022 v. 16.12.2022, BGBl. I 2022, 2294.

so eindeutig, dass hieraus zwingend eine individuelle Betrachtungsweise geboten wäre, die jeden Einzelfall in den Blick zu nehmen hätte. Die Wahl des Wortes ‚vermeiden‘ anstatt des schärferen Begriffs ‚ausschließen‘ ließe sich vielmehr auch so deuten, dass der Gesetzgeber nur dazu angehalten werden sollte, eine *strukturelle* doppelte Besteuerung von ganzen Rentnergruppen beziehungsweise -jährgängen zu verhindern, nicht aber eine doppelte Besteuerung in jedem individuellen Fall. Dafür könnte auch sprechen, dass die Worte ‚in jedem Fall‘ nicht in dem Halbsatz zur Vermeidung der doppelten Besteuerung, sondern bereits zu Beginn des Satzes verwendet werden (das Bundesverfassungsgericht hat gerade nicht davon gesprochen, ‚dass eine doppelte Besteuerung in jedem Fall zu vermeiden sei‘ [...]). Wenn zusätzlich der unmittelbar vorangehende Satz in BVerfGE 105, 73 (134) davon spricht, dass ‚der weite gesetzgeberische Gestaltungsraum nicht unbegrenzt [ist]‘, ist es nicht fernliegend, die an den Beginn des Satzes gestellten Worte ‚in jedem Fall‘ als bloßes ‚jedenfalls‘ zu deuten.“²³ Zu berücksichtigen sei „in diesem Zusammenhang weiter, dass das Bundesverfassungsgericht in seiner Entscheidung BVerfGE 105, 73 zur Begründung der ungerechtfertigten Ungleichbehandlung zwischen Rentnern und Pensionären stets strukturell argumentiert hat [...]“.²⁴

V. Anpassung durch das Wachstumschancengesetz vom 27. März 2024

Mit dem Wachstumschancengesetz vom 27. März 2024²⁵ wurde schließlich – beginnend ab dem Jahr 2023 – die jährliche Erhöhung des Besteuerungsanteils in der Auszahlungsphase auf einen halben Prozentpunkt jährlich verlangsamt, sodass nunmehr erstmals Renteneintrittsjahrgänge beginnend mit dem Jahr 2058 der vollständigen nachgelagerten Rentenbesteuerung unterliegen.

VI. Tatsächliche Besteuerungssituation nach aktueller Rechtslage

Ausweislich des ausführlichen Gutachtens von Kiesewetter/Maiterth/Schenke, das sehr umfangreiche Berechnungen enthält, wären auf Basis des Steuerrechts des Jahres 2022 doppelte Rentenbesteuerungen im Sinne der Begriffsverwendung des Bundesfinanzhofs für zahlreiche

²³ BVerfG v. 7.11.2023 – 2 BvR 1140/21, FR 2024, 126 Rdnr. 29 (Kursivierung des Wortes „strukturelle“ im Original); entsprechend BVerfG v. 7.11.2023 – 2 BvR 1143/21, Rdnr. 25; dazu Weber-Grellet, FR 2024, S. 129 ff.

²⁴ BVerfG v. 7.11.2023 – 2 BvR 1140/21, FR 2024, 126 Rdnr. 29; entsprechend BVerfG v. 7.11.2023 – 2 BvR 1143/21, Rdnr. 25.

²⁵ Gesetz zur Stärkung von Wachstumschancen, Investitionen und Innovation sowie Steuervereinfachung und Steuerfairness (Wachstumschancengesetz) v. 27.3.2024, BGBl. I 2024, Nr. 108.

Kohorten aufgetreten, die zukünftig in Rente gehen,²⁶ während insbesondere – ausschließlich unter dem Blickwinkel doppelter Besteuerung – für länger zurückliegende Renteneintrittsjahre Rentenleistungen mit einem höheren Besteuerungsanteil hätten besteuert werden können. Volumina und Fallzahlen hätten jedoch je nach Renteneintrittsjahr und Erwerbsbiografie stark variiert. Zugleich wären bei bestimmten Erwerbsbiografien bereits Bestandsrentenfälle, vergleichsweise jedoch in geringerem Ausmaß, von doppelter Besteuerung betroffen gewesen.

Die im Koalitionsvertrag vorgesehenen ergänzenden Maßnahmen, die durch das Jahressteuergesetz 2022 und das Wachstumschancengesetz weitgehend umgesetzt wurden, leisten ausweislich der Berechnungen des Gutachtens einen sehr gewichtigen Beitrag, um Fälle der doppelten Rentenbesteuerung weitergehend zu verringern. Gleichwohl reichten sie, so das Gutachten, auch in ihrem kumulativen Zusammenwirken nicht aus, um eine doppelte Besteuerung in jedem Einzelfall eurogenau auszuschließen.²⁷

Im Gutachten werden deshalb zusätzliche Maßnahmen erwogen, die auf ebendiesen Ausschluss der doppelten Besteuerung in jedem Einzelfall abzielen, namentlich die Einführung eines zusätzlichen typisierten Rentenfreibetrags („Baustein 2“) sowie die Einführung eines ergänzenden individuellen Freibetrags auf Antrag („Baustein 3“).²⁸

Doch ist die grundsätzliche Frage aufgeworfen, was das Verfassungsrecht in dieser Situation einer legislativen Systemumstellung tatsächlich verlangt. Eine substantiierte Würdigung der gegenwärtigen Rechtslage und der im Raum stehenden zusätzlichen Reformvorschläge setzt deshalb eine sorgfältige Entfaltung der einschlägigen verfassungsrechtlichen Maßstäbe voraus.

²⁶ Siehe im Einzelnen Kiesewetter/Maiterth/Schenke, Überprüfung der Übergangsregelung zur nachgelagerten Besteuerung nach dem AltEinkG im Hinblick auf eine „doppelte Besteuerung“ unter Berücksichtigung der aktuellen BFH-Rechtsprechung, Rechtsgutachten, 4.2.2023, S. 68 ff.

²⁷ Kiesewetter/Maiterth/Schenke, Überprüfung der Übergangsregelung zur nachgelagerten Besteuerung nach dem AltEinkG im Hinblick auf eine „doppelte Besteuerung“ unter Berücksichtigung der aktuellen BFH-Rechtsprechung, Rechtsgutachten, 4.2.2023, S. 75 ff.

²⁸ Kiesewetter/Maiterth/Schenke, Überprüfung der Übergangsregelung zur nachgelagerten Besteuerung nach dem AltEinkG im Hinblick auf eine „doppelte Besteuerung“ unter Berücksichtigung der aktuellen BFH-Rechtsprechung, Rechtsgutachten, 4.2.2023, S. 90 ff.

C. Verfassungsrechtliche Maßstäbe

Zu erschließen sind zunächst die allgemeinen verfassungsrechtlichen Grundlagen des Verbots, Renten doppelt zu besteuern, sowie die Reichweite dieses Verbots (I.). Sodann sind die Anforderungen auszuleuchten, die sich in der besonderen Situation einer legislativen Systemüberleitung ergeben (II.). Vor diesem Hintergrund ist auf die verfassungsrechtlichen Determinanten der gesetzlichen Typisierung im vorliegenden Zusammenhang einzugehen (III.).

I. Allgemeine verfassungsrechtliche Grundlagen des Verbots, Renten doppelt zu besteuern – Reichweite des Verbots

1. Grundsätzliches Verbot doppelter Besteuerung

Das Steuerverfassungsrecht des Grundgesetzes verlangt eine leistungsfähigkeitsgerechte²⁹ und folgerichtige³⁰ Einkommensbesteuerung. Gleich Leistungsfähige sind gleich hoch zu besteuern (horizontale Steuergerechtigkeit), wirtschaftlich Leistungsfähigere höher als wirtschaftlich weniger Leistungsfähige (vertikale Steuergerechtigkeit). Das Steuersystem muss dabei folgerichtig ausgestaltet sein.

In welcher Weise sich aus den Geboten der leistungsfähigkeitsgerechten und folgerichtigen Einkommensbesteuerung ein Verbot ergibt, Renten in dem Sinne doppelt zu besteuern, dass einerseits die Altersvorsorgeaufwendungen und andererseits die Rentenzuflüsse steuerlich erfasst werden, ist keineswegs klar.³¹ So kann eine doppelte Besteuerung in diesem Sinne vor allem dann, wenn sie sich in der Auszahlungsphase nicht nur auf den Ertragsanteil bezieht, als unverhältnismäßiger Mehrfachzugriff auf dasselbe Steuersubstrat angesehen werden.³² Alternativ kommt eine Begründung des Verbots doppelter Besteuerung unter Verweis auf das – jedenfalls mittels und im Umfang des Folgerichtigkeitsgebots verfassungsrechtlich verankerte –

²⁹ Aus jüngerer Zeit BVerfG v. 8.12.2021 – 2 BvL 1/13, BVerfGE 160, 41 Rdnr. 55; BVerfG v. 7.12.2022 – 2 BvR 988/16, BVerfGE 164, 347 Rdnr. 133.

³⁰ Aus jüngerer Zeit BVerfG v. 8.12.2021 – 2 BvL 1/13, BVerfGE 160, 41 Rdnr. 56; BVerfG v. 7.12.2022 – 2 BvR 988/16, BVerfGE 164, 347 Rdnr. 134.

³¹ Siehe für einen Überblick über die Diskussion Dommermuth, FR 2020, S. 385 ff. und S. 439 ff.; Musil, DSrR 2020, S. 1881 (1884 ff.); Weber-Grellet, FR 2022, S. 869 ff.; ausführlich auch Rügamer, Verfassungswidrige doppelte Besteuerung von Leistungen aus der gesetzlichen Rentenversicherung, 2022, S. 20 ff.

³² Hey, DRV 2004, S. 1 (4); dazu Rügamer, Verfassungswidrige doppelte Besteuerung von Leistungen aus der gesetzlichen Rentenversicherung, 2022, S. 62 ff.

objektive Nettoprinzip³³ in Betracht.³⁴ Denn bei Besteuerung der Rentenzuflüsse ist der Abzug der Altersvorsorgeaufwendungen von der Bemessungsgrundlage – unabhängig von der technischen Verortung im Bereich der Sonderausgaben – nach dem objektiven Nettoprinzip geboten.³⁵ Schließlich lässt sich das Verbot doppelter Besteuerung für Renten unter den Gesichtspunkten der Gleichheit und Folgerichtigkeit auch damit begründen, dass Beamtenpensionen ihrerseits allein nachgelagert besteuert werden.³⁶

In der Rechtsprechung des Bundesfinanzhofs³⁷ und auch des Bundesverfassungsgerichts³⁸ wird ein grundsätzliches verfassungsrechtliches Verbot, Renten im genannten Sinne doppelt zu besteuern, vorausgesetzt. Auch im Folgenden wird, unabhängig von der Frage nach der genauen verfassungsrechtsdogmatischen Verankerung des Verbots doppelter Besteuerung, von einem solchen grundsätzlichen Verbot ausgegangen.

2. Keine eurogenaue Gegenüberstellung von Beitragseinzahlungen und Rentenauszahlungen

Doch stellt sich sogleich die Folgefrage, ob die Subsumtion unter das verfassungsrechtliche Doppelbesteuerungsverbot, also die Feststellung einer verbotenen doppelten Besteuerung von Renten, auf eine arithmetische, eurogenaue und personenscharfe Gegenüberstellung von Beitragseinzahlungen und Rentenauszahlungen zu stützen ist, wie es der Bundesfinanzhof annimmt, oder ob die Subsumtion vom eurogenauen Betragsvergleich abstrahieren muss.

³³ Zur verfassungsrechtlichen Verankerung im Rahmen und in den Grenzen des Folgerichtigkeitsgebots BVerfG v. 9.12.2008 – 2 BvL 1, 2/07, 1, 2/08, BVerfGE 122, 210 (234); BVerfG v. 12.5.2009 – 2 BvL 1/00, BVerfGE 123, 111 (121); BVerfG v. 19.11.2019 – 2 BvL 22, 23, 24, 25, 26, 27/14, BVerfGE 152, 274 Rdnr. 109 f.

³⁴ Weber-Grellet, FR 2017, S. 399 ff.; dazu Rügamer, Verfassungswidrige doppelte Besteuerung von Leistungen aus der gesetzlichen Rentenversicherung, 2022, S. 49 ff.

³⁵ Konsequenterweise weist Weber-Grellet, FR 2024, S. 129 (131) darauf hin, dass es beim Problem der sogenannten Doppelbesteuerung von Renten letztlich um „die Berechtigung und Legitimität von Abzugsbeschränkungen“ geht. „Strukturell“ wäre es deshalb „sicher unzulässig, alle Einnahmen zu erfassen und die Ausgaben unberücksichtigt zu lassen“; vgl. bereits Weber-Grellet, FR 2022, S. 869 (872); diesen Ansatz bekräftigend und ausleuchtend auch Kempny/Siegel, FR 2022, S. 1057 ff. (S. 1057: „Vom Standpunkt einer Dogmatik aus betrachtet, die den durch das Alterseinkünftegesetz vorgezeichneten Schwenk von einem Kapitalrückzahlungs- zu einem Einkunftsartendenken konsequent vollzieht, ist die ‚doppelte Besteuerung‘ nach einer ‚Aufteilungslösung‘ zu bestimmen, nach deren Logik das von Weber-Grellet Angesprochene bruchlos verarbeitet werden kann.“).

³⁶ Dies verweist zurück auf BVerfG v. 6.3.2002 – 2 BvL 17/99, BVerfGE 105, 73.

³⁷ BFH v. 19.5.2021 – X R 33/19, BFHE 273, 266 Rdnr. 19 ff.; BFH v. 19.5.2021 – X R 20/19, BFHE 273, 237 Rdnr. 47.

³⁸ BVerfG v. 6.3.2002 – 2 BvL 17/99, BVerfGE 105, 73 (134 f.).

a. Umlagefinanzierung der Rente nach dem Modell des Generationenvertrags

Nach der Rechtsprechung des Bundesfinanzhofs liegt eine doppelte Besteuerung – konkret in der Situation der Übergangsphase zur vollen nachgelagerten Besteuerung – dann vor, wenn bei einem individuellen Steuerpflichtigen die Summe der voraussichtlich steuerfrei bleibenden Rentenzuflüsse nicht mindestens ebenso hoch ist wie die Summe der aus versteuertem Einkommen aufgebrauchten Altersvorsorgeaufwendungen.³⁹ Diese arithmetische Gegenüberstellung auf Ebene der steuerlichen Bemessungsgrundlage einer einzelnen Person erscheint nur auf den ersten Blick nachvollziehbar. Denn bei genauerem Hinsehen leidet diese Gegenüberstellung daran, dass sie – unter den Rahmenbedingungen des umlagefinanzierten Rentensystems – eine Scheinsymmetrie unterstellt.

Durch die Beitragsleistungen wird zwar eine Rentenanwartschaft erworben. Doch entsprechen diese Anwartschaft und die letztlich zufließende Rente in der Höhe keineswegs exakt den Beitragsleistungen.⁴⁰ Denn es handelt sich beim System der gesetzlichen Rentenversicherung nicht um ein kapitalgedecktes System, sondern um ein auf dem Gedanken des Generationenvertrags beruhendes, umlagefinanziertes, auch Beitragsbemessungsgrenzen enthaltendes und von Elementen der Solidarität mitgeprägtes System, das zudem noch legislativer Umgestaltung in der Zeit zugänglich ist. So hat das Bundesverfassungsgericht gesetzliche Anpassungen der Höhe der durch Art. 14 Abs. 1 GG geschützten Rentenanwartschaft wiederholt als verfassungsrechtlich gerechtfertigt angesehen; insbesondere gerechtfertigt durch das Bestreben, die Stabilität des Rentenversicherungssystems im Ganzen zu sichern.⁴¹

Aus steuerrechtlicher Perspektive wird – damit unmittelbar korrespondierend – zu Recht festgestellt, dass die Altersbezüge als Einkünfte gemäß § 22 EStG eigenständig zu beurteilen und in der steuerbaren Höhe von der Höhe der nach dem objektiven Nettoprinzip vorzunehmenden Abzüge der entsprechenden Aufwendungen unabhängig seien.⁴²

³⁹ BFH v. 19.5.2021 – X R 33/19, BFHE 273, 266 Rdnr. 22; BFH v. 19.5.2021 – X R 20/19, BFHE 273, 237 Rdnr. 48; siehe auch Reddig, DB 2021, S. 1496 ff.

⁴⁰ So geht Weber-Grellet, FR 2024, S. 129 (132) davon aus, dass „Aufwendungen und Einnahmen“ hier „isoliert nebeneinander“ stehen; das objektive Nettoprinzip verlange in diesem Sinne „keine Kongruenz zwischen Ausgaben und Einnahmen“; entsprechend bereits Weber-Grellet, FR 2021, S. 759.

⁴¹ So bereits BVerfG v. 28.2.1980 – 1 BvL 17/77, 7, 9, 14, 15, 16, 37, 64, 74, 78, 100/78, 5, 16/79 und 1 BvR 807/78, BVerfGE 53, 257 (289 ff.).

⁴² Weber-Grellet, FR 2022, S. 869 (872); auch G. Kirchhof, in: GS Musil, 2024 (im Erscheinen).

Schon dies spricht nachdrücklich dagegen, die Feststellung einer doppelten Besteuerung gesetzlicher Renten auf eine arithmetische, eurogenaue und personenscharfe Gegenüberstellung der absoluten Höhe von (besteuerten bzw. nicht besteuerten) Beitragseinzahlungen einerseits und (besteuerten bzw. nicht besteuerten) Rentenauszahlungen andererseits zu stützen.

b. Problematik der Verhinderung von doppelter Besteuerung in der Zeit

Doch leidet die vom Bundesfinanzhof zur Feststellung einer doppelten Besteuerung angewandte Methode der Gegenüberstellung von Beitragseinzahlungen und Rentenauszahlungen nicht nur unter einem Mangel auf Ebene des Steuersubstrats, der steuerlichen Bemessungsgrundlage, sondern auch unter einem Mangel auf Ebene der Besteuerung, also der Steuerbeiträge. Wenn es im Ergebnis um die Vermeidung der doppelten Besteuerung gehen soll, ist letztere Ebene mit in den Blick zu nehmen.

Dies rückt die Dimension der Zeit im Rahmen des Steuerrechts in den Vordergrund. Zwar mag man, mit dem Bundesfinanzhof, davon ausgehen, dass das ansonsten im Einkommensteuerrecht grundsätzlich umgesetzte Nominalwertprinzip auch im vorliegenden Zusammenhang anzuwenden ist, dass also für Zwecke der Rentenbesteuerung auf eine Inflationsbereinigung – trotz der zum Teil langen Zeiträume zwischen Beitragseinzahlung und Rentenauszahlung – verzichtet werden kann.⁴³

Doch ist, mit Blick auf die Zeitdimension, darüber hinaus zu würdigen, dass sich im Laufe der Zeit die konkreten Besteuerungsumstände der betroffenen Steuerpflichtigen (Höhe der Grenz- und damit Durchschnittssteuersätze, Möglichkeiten der horizontalen und vertikalen Verlustverrechnung, zeitliche Verlustvor- und -rückträge, Anwendbarkeit von Freibeträgen etc.) und auch die Regelungen des jeweils geltenden Einkommensteuerrechts verändern.⁴⁴ So wirkt sich, auch bei Zugrundelegung des Nominalwertprinzips, ein Euro an Bemessungsgrundlage im Abzugszeitpunkt einerseits und im Zuflusszeitpunkt andererseits auf die effektive Steuerbelastung des einzelnen Steuerpflichtigen potentiell sehr unterschiedlich aus.

⁴³ BFH v. 19.5.2021 – X R 33/19, BFHE 273, 266 Rdnr. 22 ff.; BFH v. 19.5.2021 – X R 20/19, BFHE 273, 237 Rdnr. 48.

⁴⁴ Siehe zum Periodizitäts-, insbesondere Jährlichkeitsprinzip im Steuerrecht Seiler, DStR 2023, S. 369 ff.

Auch dies stellt die arithmetische Gegenüberstellung entsprechender Abflüsse und Zuflüsse zu unterschiedlichen Zeitpunkten zum Zweck der Aufdeckung einer möglichen doppelten Besteuerung in Frage.⁴⁵

3. Verbot struktureller doppelter Besteuerung

Schon im Rahmen dieser grundsätzlichen, materiell-rechtlichen Betrachtung in der statischen Situation eines bestimmten Rentenbesteuerungssystems (also ungeachtet der Überleitungsproblematik) drängt es sich deshalb auf, das steuerverfassungsrechtliche Verbot doppelter Besteuerung als Verbot (allein) einer strukturellen doppelten Besteuerung zu verstehen, wie es das Bundesverfassungsgericht nahelegt.⁴⁶ So dienen die Höhe der besteuerten bzw. nicht besteuerten Beitragseinzahlungen einerseits und der besteuerten bzw. nicht besteuerten Rentenauszahlungen andererseits zwar als Indizien zur Feststellung einer doppelten Besteuerung.⁴⁷ Doch wird man sich dabei im Angesicht der skizzierten renten- und steuersystematischen Gesamtumstände nicht an exakten Eurobeträgen orientieren und auch keine Berechnung für einzelne, individuelle Steuerpflichtige zugrunde legen, sondern vielmehr richtigerweise auf strukturelle, gesamtheitliche Steuerbelastungssachverhalte bei ganzen Gruppen bzw. Jahrgangskohorten von Rentnern abstellen.⁴⁸

4. Zwischenergebnis

Unabhängig von der Frage nach seiner genauen verfassungsrechtsdogmatischen Verankerung kann von einem grundsätzlichen Verbot der doppelten Besteuerung von Renten ausgegangen werden. Doch ist es sachwidrig, zur Feststellung einer verfassungsrechtlich verbotenen doppelten Besteuerung von Renten eurogenaue und personenscharfe Gegenüberstellungen von besteu-

⁴⁵ Ebenso G. Kirchhof, in: GS Musil, 2024 (im Erscheinen).

⁴⁶ BVerfG v. 7.11.2023 – 2 BvR 1140/21, FR 2024, 126 Rdnr. 29; entsprechend BVerfG v. 7.11.2023 – 2 BvR 1143/21, Rdnr. 25.

⁴⁷ Vgl. zu den Schwierigkeiten, eine „Doppelbesteuerung“ angesichts der Systemumstände zu bestimmen, auch Chirvi/Maiterth, StuW 2019, S. 130 ff.; Rügamer, Verfassungswidrige doppelte Besteuerung von Leistungen aus der gesetzlichen Rentenversicherung, 2022, S. 119 ff.

⁴⁸ Der Sachverständigenrat für die Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung ging schon in seinem Jahresgutachten 2000/2001 davon aus, dass die Sozialversicherungsrenten ohne Systemwechsel und ohne Übergangsregelung in Höhe von 65 Prozent hätten teilbesteuert werden können, ohne die Gefahr einer Doppelbesteuerung zu begründen; siehe Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Chancen auf einen höheren Wachstumspfad, Jahresgutachten 2000/2001, Rdnr. 368. Schuster, jM 2017, S. 119 (122) schlägt seinerseits eine Bagatellgrenze von unter zehn Prozent vor, bis zu der eine doppelte Besteuerung nicht maßgeblich sei.

erten bzw. nicht besteuerten Beitragseinzahlungen einerseits und besteuerten bzw. nicht besteuerten Rentenauszahlungen andererseits vorzunehmen. Denn die Rente ist nach dem Modell des Generationenvertrags umlagefinanziert und nicht kapitalgedeckt. Zudem scheidet die Sinnhaftigkeit der Gegenüberstellung an den sich wandelnden Umständen der Besteuerung in der Zeit. Schon im Rahmen dieser grundsätzlichen, materiell-rechtlichen Betrachtung in der statischen Situation eines bestimmten Rentenbesteuerungssystems (ungeachtet der Überleitungsproblematik) drängt es sich deshalb auf, das verfassungsrechtliche Verbot der doppelten Besteuerung allein als Verbot einer strukturellen doppelten Besteuerung zu verstehen, wie es das Bundesverfassungsgericht nahelegt. Die Subsumtion unter dieses Verbot erfordert es und lässt es zugleich genügen, auf strukturelle, gesamtheitliche Steuerbelastungssachverhalte bei ganzen Gruppen bzw. Jahrgangskohorten von Rentnern abzustellen.

II. Besondere Maßstäbe bei legislativer Systemüberleitung

Wenn im Ergebnis die verfassungsrechtlichen Maßstäbe entfaltet werden sollen, die auf das Übergangsregime auf dem Weg hin zur vollen nachgelagerten Rentenbesteuerung⁴⁹ anwendbar sind, ist zusätzlich in Rechnung zu stellen, dass es sich bei diesem Übergang um einen Fall der legislativen Systemüberleitung handelt.

Wenn der Gesetzgeber komplexe Regelungssysteme umgestaltet, steht ihm grundsätzlich ein weiter Gestaltungsraum zu.⁵⁰ Das Bundesverfassungsgericht beschränkt sich in solchen Fällen auf die verfassungsrechtliche Überprüfung, ob der Gesetzgeber den ihm zukommenden Raum in sachgerechter Weise genutzt und die für die zeitliche Anknüpfung in Betracht kommenden Faktoren hinreichend gewürdigt hat. Die gefundene Lösung muss sich mit Blick auf den Sachverhalt und das System der Gesamtregelung durch sachgerechte Gründe rechtfertigen lassen und darf insbesondere nicht willkürlich erscheinen. Eine erhebliche Ungleichbehandlung, die jeglichen sachlichen Grundes entbehrt, weil alle vom Gesetzgeber angestrebten Regelungsziele auch unter Vermeidung der ungleichen Belastung und ohne Inkaufnahme anderer Nachteile erreicht werden können, braucht von den Betroffenen nicht hingenommen zu werden.⁵¹

⁴⁹ Siehe oben B. I. 2.

⁵⁰ BVerfG v. 8.2.1977 – 1 BvR 79, 278, 282/70, BVerfGE 43, 242 (288 f.); BVerfG v. 28.4.1999 – 1 BvL 32/95, 1 BvR 2105/95, BVerfGE 100, 1 (39 ff.); BVerfG v. 6.3.2002 – 2 BvL 17/99, BVerfGE 105, 73 (135); BVerfG v. 17.11.2009 – 1 BvR 2192/05, BVerfGE 125, 1 (23).

⁵¹ BVerfG v. 17.11.2009 – 1 BvR 2192/05, BVerfGE 125, 1 (23).

Diese Rechtsprechungslinie des Bundesverfassungsgerichts verdeutlicht, dass das Bundesverfassungsgericht in Fällen der Systemüberleitung einen Schritt zurücktritt und dem Gesetzgeber in der schwierigen Situation des zu regelnden Systemübergangs besonderen Raum belässt. Die Systemüberleitung erlaubt spezifische Anknüpfungen in der Zeit und auch besondere, zusätzliche, durch die Übergangslage begründete Ungleichbehandlungen, solange sie sachlich gerechtfertigt sind und solange sie nicht – ohne zugleich andere Nachteile herbeizuführen – vermieden werden können. Insbesondere muss das Übergangsregime keinesfalls sowohl den verfassungsrechtlichen Anforderungen im Rahmen des alten Regelungsmodells als auch den verfassungsrechtlichen Anforderungen im Rahmen des neuen Regelungsmodells genügen. Stattdessen ist das Übergangsregime in seiner besonderen Aufgabenstellung und Zielsetzung, den Übergang zu bewältigen, zu würdigen und anzuerkennen.

So heißt es mit Blick auf den Übergang zur vollen nachgelagerten Rentenbesteuerung konkret, dass die Übergangsphase gerade dazu diene, „den Systemwechsel erst nach und nach zu vollziehen. Dabei ist unvermeidlich, dass während des Übergangszeitraums auch Nachteile fort-dauern, die mit der früheren (teilweise) vorgelagerten Besteuerung der Alterseinkünfte verbunden waren, wie der Verlust einer möglicherweise höheren Progressionswirkung und des Zins-effekts gegenüber einer vollständigen Steuerentlastung schon in der Aufbauphase sowie die Ungewissheit darüber, ob der Steuerpflichtige das Rentenalter erreicht. Die unvollständige Abstimmung des Umfangs der abziehbaren Altersvorsorgeaufwendungen mit dem voraussichtlichen Besteuerungsanteil der künftigen Rentenzuflüsse ist für den Übergangszeitraum durch die der Regelung zugrundeliegenden Typisierungs- und Vereinfachungserfordernisse verfassungsrechtlich gerechtfertigt.“⁵²

Das grundsätzliche verfassungsrechtliche Verbot der strukturellen doppelten Besteuerung von Renten⁵³ ist deshalb, wenn es an das gesetzliche Übergangsregime zur Überleitung der Rentenbesteuerung angelegt wird, nochmals zurückhaltender in dem Sinne zu verstehen, dass es in

⁵² BVerfG v. 14.6.2016 – 2 BvR 290/10, BStBl. II 2016, 801 Rdnr. 68 f. (und weiter (Rdnr. 70): „Eine aufwendige Berechnung des abziehbaren Prozentsatzes der Altersvorsorgebeiträge nach den Verhältnissen des jeweiligen Steuerpflichtigen hätte bewirkt, dass ebenso wie im Rahmen der Besteuerung der zufließenden Rente nach dem Kohortenprinzip für jeden Altersjahrgang die Höhe des abziehbaren Betrags mit unterschiedlichen Prozentsätzen anzusetzen gewesen wäre, was – wie der Bundesfinanzhof zu Recht hervorgehoben hat – die verwaltungsmäßige Handhabung im Massenverfahren der Rentenbesteuerung deutlich erschwert hätte. Zudem hätte der Gesetzgeber zur Vermeidung von Systembrüchen den Umfang des Abzugs der Altersvorsorgeaufwendungen auf den Teil beschränken müssen, der im Jahr des Rentenbezugs der Besteuerung unterliegt.“).

⁵³ Siehe soeben oben C. I.

dieser Situation ein Mehr an Ungleichbehandlungen zulässt, die durch den Übergang veranlasst und nicht vermeidbar sind.⁵⁴ Mit anderen Worten würdigt das Verfassungsrecht die schwierige Übergangslage und lässt besonderen Raum, um den Übergang zur nachgelagerten Rentenbesteuerung zu erreichen.

III. Verfassungsrechtliche Determinanten gesetzlicher Typisierung

Unter Berücksichtigung dieser Maßgaben ist auf die verfassungsrechtlichen Determinanten der gesetzlichen Typisierung⁵⁵ im vorliegenden Zusammenhang einzugehen.

Das Recht der Rentenbesteuerung ist Massenfallrecht. Es muss auf Millionen Fälle, Millionen Erwerbsbiographien angewandt werden. Gerade in der Übergangsphase ergeben sich Millionen unterschiedlicher Einzelkonstellationen und -relationen besteufter bzw. nicht besteufter Altersvorsorgeaufwendungen und besteufter bzw. nicht besteufter oder zu besteuender Rentenleistungen. So ist das Recht der Rentenbesteuerung und mehr noch das diesbezügliche Übergangsrecht ein Recht, das in besonderer Weise auf gesetzliche Typisierung angewiesen ist, um überhaupt vollziehbar zu sein.

Die Reichweite der im Systemübergang zulässigen gesetzlichen Typisierung bestimmt sich zum einen durch das stets im Mittelpunkt stehende Ziel, die Wirklichkeit realitätsgerecht zu erfassen und das verfassungsrechtliche Verbot der strukturellen doppelten Besteuerung von Renten (oben I.) in der besonderen Situation der Systemüberleitung (oben II.) entsprechend realitätsgerecht zur Geltung zu bringen. Zum anderen sind die Gesichtspunkte zu identifizieren und zu gewichten, die in der vorliegenden Besteuerungssituation darüber hinausgehend den Typisierungsspielraum des Gesetzgebers determinieren.

1. Allgemeiner Maßstab zulässiger gesetzlicher Typisierung

Nach der neueren Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ist die mit einer Typisierung verbundene Ungleichbehandlung „nur unter bestimmten Voraussetzungen verfassungsrechtlich zu rechtfertigen. Insbesondere darf der Gesetzgeber keinen atypischen Fall als Leitbild wählen,

⁵⁴ Deutlich mit Blick auf die Reichweite dessen, was Art. 3 Abs. 1 GG in der Übergangsphase zulässt, auch Musil, DStR 2020, S. 1881 (1891 f.).

⁵⁵ Dazu aus jüngerer Zeit umfassend Zahn, Das Gebot der Realitätsgerechtigkeit von Typisierungen im Steuerrecht, 2021.

sondern muss realitätsgerecht den typischen Fall als Maßstab zugrunde legen (vgl. BVerfGE 145, 106 [146 Rn. 107]; 148, 147 [202 Rn. 136]; stRspr). Die durch sie eintretenden Härten und Ungerechtigkeiten dürfen also nur eine verhältnismäßig kleine Zahl von Personen betreffen (vgl. BVerfGE 84, 348 [360]; 145, 106 [146 f. Rn. 108]; stRspr). Darüber hinaus darf das Ausmaß der Ungleichbehandlung nicht sehr intensiv sein (vgl. BVerfGE 84, 348 [360]; 145, 106 [146 f. Rn. 108]; stRspr). Wesentlich ist ferner, ob die Härten nur unter Schwierigkeiten vermeidbar wären; hierfür sind auch praktische Erfordernisse der Verwaltung von Gewicht (vgl. BVerfGE 84, 348 [359 f.]; 145, 106 [146 f. Rn. 108]; 148, 147 [202 Rn. 136]; stRspr). Die aus der Typisierung erwachsenden Vorteile müssen also im rechten Verhältnis zu der damit notwendig verbundenen Ungleichheit stehen (vgl. BVerfGE 145, 106 [146 f. Rn. 108]; 148, 147 [202 Rn. 136]; stRspr).⁵⁶

2. Typisierungsspielraum schon nach Maßgabe des materiellen Regelungsziels

Dieser allgemeine Maßstab zulässiger gesetzlicher Typisierung gilt auch im vorliegenden Sachzusammenhang. Dabei ist allerdings zu berücksichtigen, dass das materielle Regelungsziel von vornherein die Rentenbesteuerung unter Vermeidung (allein) einer strukturellen doppelten Besteuerung ist (oben I.), und dies in der Situation der legislativen Systemüberleitung (oben II.). Diese Zielsetzung belässt dem Gesetzgeber, wie bereits gezeigt, schon als solche ganz erhebliche Typisierungsspielräume bei der Erfassung und Subsumtion der Wirklichkeit. Mit anderen Worten ist der vorliegende Regelungszusammenhang davon geprägt, dass bereits das Regelungsziel, die Vermeidung einer strukturellen doppelten Besteuerung in der Situation des Systemübergang, für eine stark typisierende Erfassung der Wirklichkeit spricht.⁵⁷

Weitere Gesichtspunkte treten hinzu, die im Ergebnis auf einen ganz erheblichen Typisierungsspielraum drängen.

⁵⁶ BVerfG v. 26.3.2019 – 1 BvR 673/17, BVerfGE 151, 101 (146) m. w. N.

⁵⁷ Alternativ kann die Situation des legislativen Systemübergangs freilich auch (erst) im Rahmen der Verfassungsdogmatik zur gesetzlichen Typisierung als besonderer Belang eingeordnet werden, der einen weiten gesetzlichen Typisierungsspielraum eröffnet.

3. Vermeidung der ungleichen Über-, aber auch Unterbesteuerung

Ein solcher Gesichtspunkt ergibt sich aus dem – gerade vorliegend besonders bedeutsamen – Befund, dass sich der allgemeine Gleichheitssatz aus Art. 3 Abs. 1 GG sowohl gegen die Überbesteuerung als auch gegen die Minder- bzw. Unter- oder gar Nichtbesteuerung („weiße Einkünfte“) einzelner Gruppen von Steuerpflichtigen in der Übergangssituation richtet.⁵⁸ So gilt es hier in besonderer Weise, im Wege der gesetzlichen Typisierung die „richtige Mitte“ zu finden, um alle Betroffenen, gerade auch in ihrem Verhältnis zueinander, gleichheitsgerecht zu erfassen und zu besteuern.

Dem verfassungsrechtlichen Verbot der doppelten Besteuerung von Renten kann damit in der Übergangsphase von vornherein nicht schlicht dadurch entsprochen werden, dass – gleichsam aus Gründen übersteigter Vorsicht – sehr weitgehend auf eine Rentenbesteuerung bestimmter Gruppen von Rentnern in der Übergangsphase verzichtet wird, namentlich durch die Gewährung besonders großzügiger Rentenfreibeträge zu ihren Gunsten.⁵⁹ Denn eine solche Vorgehensweise führte zu einer ungleichen Begünstigung im Verhältnis zu anderen, regulär besteuerten Empfängern von Alterseinkünften, die mit Art. 3 Abs. 1 GG aber nicht vereinbar ist (ungleicher Begünstigungsausschluss). Gerade im Massenfallrecht der Rentenbesteuerung in der Übergangsphase muss deshalb die „richtige Mitte“ gefunden werden, um sowohl eine Über- als auch eine Unterbesteuerung von Steuerpflichtigen oder auch Gruppen von Steuerpflichtigen in ihrem Verhältnis zueinander so weit wie möglich zu vermeiden. Der schlichte, in der Sache überschießende Besteuerungsverzicht zugunsten einzelner Gruppen von Rentnern ist mit anderen Worten keine zulässige Option.⁶⁰ Dieser normative Befund spricht seinerseits für eine – die „richtige Mitte“ zu erreichen suchende – gesetzliche Typisierung im vorliegenden Zusammenhang.

Klarstellend ist zu ergänzen, dass die sich aus Art. 3 Abs. 1 GG ergebenden grundsätzlichen Verbote der ungleichen Überbesteuerung einerseits und der ungleichen Unter- oder Nichtbesteuerung andererseits – im Rahmen der symmetrisch zu denkenden Gleichheit – normativ gleichrangig stehen. Es gibt im normativen Zusammenhang des Grundrechts aus Art. 3 Abs. 1

⁵⁸ Musil, DStR 2020, S. 1881 (1888); zum Gebot intertemporaler Korrespondenz bereits Gröpl, FR 2001, S. 568.

⁵⁹ Ebenso Kiesewetter/Maiterth/Schenke, Überprüfung der Übergangsregelung zur nachgelagerten Besteuerung nach dem AltEinkG im Hinblick auf eine „doppelte Besteuerung“ unter Berücksichtigung der aktuellen BFH-Rechtsprechung, Rechtsgutachten, 4.2.2023, S. 84.

⁶⁰ Musil, DStR 2020, S. 1881 (1888).

GG keinerlei überzeugenden Grund dafür, das Verbot der Übersteuerung als strikt, das Verbot der Unter- oder Nichtbesteuerung dagegen nur als „Prinzip“ zu verstehen.⁶¹ Denn in der gleichheitsrechtlichen Betrachtung ist die Unterbesteuerung des einen stets die Überbesteuerung des anderen.

4. Weiterer wesentlicher Typisierungsgrund: Die Vollziehbarkeit des Rechts

Darüber hinaus lässt sich schließlich ein weiterer, sehr gewichtiger Grund für einen weiten Typisierungsspielraum gerade bei der Ausgestaltung des Übergangsrechts der Rentenbesteuerung benennen. Dieser Grund wurzelt im verfassungsrechtlichen Gebot, vollziehbares Recht, namentlich vollziehbares Steuerrecht, zu schaffen. Denn nur vollziehbares Steuerrecht ist wirksames Steuerrecht und wird in einem gelingenden Steuervollzug, damit auch in tatsächlicher Belastungsgleichheit im Vollzug⁶² münden.

Vollziehbar ist das Steuerrecht nur dann, wenn der Vollzugaufwand, den es einerseits für die Finanzverwaltung und andererseits für die Steuerpflichtigen verursacht, handhabbar bleibt. Gerade auch Nachweis- und Dokumentationsanforderungen müssen so ausgestaltet sein, dass sie bewältigt werden können.

In seiner Entscheidung zur Rentenbesteuerung aus dem Jahr 2002 führt das Bundesverfassungsgericht genau dazu aus, dass „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 Entscheidungsraum eröffnet“ ist.⁶³ Diese Formulierung entspricht der ständigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, nach der gerade auch „praktische Erfordernisse der Verwaltung“ für die gesetzliche Typisierung sprechen.⁶⁴

⁶¹ So aber Kiesewetter/Maiterth/Schenke, Überprüfung der Übergangsregelung zur nachgelagerten Besteuerung nach dem AltEinkG im Hinblick auf eine „doppelte Besteuerung“ unter Berücksichtigung der aktuellen BFH-Rechtsprechung, Rechtsgutachten, 4.2.2023, S. 85 f. unter Verweis auf Alexy, Theorie der Grundrechte, 1994.

⁶² BVerfG v. 27.6.1991 – 2 BvR 1493/89, BVerfGE 84, 239.

⁶³ BVerfG v. 6.3.2002 – 2 BvL 17/99, BVerfGE 105, 73 (135).

⁶⁴ BVerfG v. 26.3.2019 – 1 BvR 673/17, BVerfGE 151, 101 (146) m. z. w. N.

a. Bestimmung der steuerfrei bleibenden Rentenzuflüsse

Die Bestimmung der steuerfrei bleibenden Rentenzuflüsse, die für die Subsumtion unter das Verbot doppelter Besteuerung relevant ist, wirft keine besonderen Schwierigkeiten auf. Der Umfang der steuerfrei bleibenden Zuflüsse ergibt sich unmittelbar aus dem aktuell geltenden Steuerrecht (§ 22 Nr. 1 Satz 3 Buchst. a Doppelbuchst. aa EStG).⁶⁵ Ergänzende Fragen, die sich in diesem Zusammenhang stellen können, sind Gegenstand der Rechtsprechung und dementsprechend zu beantworten. Dies gilt etwa für die Frage, inwieweit sich das Volumen der steuerfrei bleibenden Rentenzuflüsse durch den Grundfreibetrag und weitere Steuerfreistellungen erhöht, oder auch für die Frage, ob und inwieweit steuerfrei bleibende Hinterbliebenenrenten mitberücksichtigt werden.⁶⁶ Hinsichtlich letzterer Frage sind freilich Prognosen im Zeitpunkt des Renteneintritts des Steuerpflichtigen vorzunehmen, die sich aber unter Zuhilfenahme entsprechender Erkenntnisse aus der Statistik bewältigen lassen.⁶⁷

b. Ermittlung der aus versteuertem Einkommen geleisteten Altersvorsorgeaufwendungen

Ganz massive Schwierigkeiten kann demgegenüber die nachträgliche Ermittlung der aus versteuertem Einkommen geleisteten Altersvorsorgeaufwendungen aufwerfen. In der Sache geht es hier um teils jahrzehntealte Informationen darüber, welche Beträge zu welchem Zeitpunkt in welche Teilsysteme der Altersvorsorge eingezahlt wurden, sei es vom Steuerpflichtigen selbst oder von seinem jeweiligen Arbeitgeber. Diese Informationen – zumal über entsprechende Zeiträume – vorzuhalten, war der Steuerpflichtige bislang grundsätzlich nicht verpflichtet.

Nunmehr eine Verpflichtung aufzuerlegen, die eigene Erwerbsbiographie und die jeweiligen Einzahlungen in Altersvorsorgesysteme über Jahrzehnte im Einzelnen nachzuzeichnen, erschiene weder verhältnismäßig noch realistisch. Die Freiheitsgrundrechte schützen auch vor

⁶⁵ Ebenso zu Recht Kiesewetter/Maiterth/Schenke, Überprüfung der Übergangsregelung zur nachgelagerten Besteuerung nach dem AltEinkG im Hinblick auf eine „doppelte Besteuerung“ unter Berücksichtigung der aktuellen BFH-Rechtsprechung, Rechtsgutachten, 4.2.2023, S. 86.

⁶⁶ Siehe zur diesbezüglichen Rechtsprechung oben B. II.

⁶⁷ In diese Richtung auch Kiesewetter/Maiterth/Schenke, Überprüfung der Übergangsregelung zur nachgelagerten Besteuerung nach dem AltEinkG im Hinblick auf eine „doppelte Besteuerung“ unter Berücksichtigung der aktuellen BFH-Rechtsprechung, Rechtsgutachten, 4.2.2023, S. 86; zu den Schwierigkeiten Kullosa, jM 2021, S. 337 (341).

übermäßigen, unverhältnismäßigen Verfahrenslasten.⁶⁸ Gerade ältere Menschen wären in vielen Fällen gar nicht in der Lage, der Pflicht nachzukommen.

Auch die Ausgestaltung als Obliegenheit, also der Eröffnung der Option, (zusätzliche) Altersvorsorgeaufwendungen geltend zu machen, wäre eine grundrechtlich problematische Last. Denn die Option brächte die Steuerpflichtigen in Bedrängnis und würde sich als faktische Pflicht darstellen, die Vergangenheit auszuleuchten, um finanzielle Nachteile zu vermeiden.⁶⁹

Auch für die Finanzverwaltung wäre die einzelfallgenaue Nachzeichnung der Erwerbsbiographien und der eingezahlten Altersvorsorgeaufwendungen von Millionen von Steuerpflichtigen mit unüberwindlichen Schwierigkeiten verbunden, sei es auf Basis des Deklarationsprinzips oder gar mittels behördlicher Verifikation.

Dies verdeutlicht sehr eindringlich, dass das Übergangsrecht der Rentenbesteuerung nur dann und insoweit – grundrechtskonform und auch für die Finanzverwaltung – vollziehbar erscheint, wie auf Datenbestände zugegriffen werden kann, die in den Systemen bereits angelegt sind. Dies sind insbesondere Datenbestände, die digitalisiert vorhanden sind und die automatisiert verarbeitet werden können.

So erweist sich die Vollziehbarkeit des Rechts im vorliegenden Zusammenhang als weitere wichtige Grundlage eines nachdrücklichen Gebots zur gesetzlichen Typisierung; einer gesetzlichen Typisierung, die im Grundsatz so weit reicht, wie es erforderlich ist, um das Recht automationsgestützt auf die Besteuerungsfälle anwenden zu können, insbesondere die aus versteuertem Einkommen geleisteten Altersvorsorgeaufwendungen automationsgestützt ermitteln zu können.

5. Zwischenergebnis

Zur Bestimmung des gesetzlichen Typisierungsspielraums legt das Bundesverfassungsgericht in seiner jüngeren Rechtsprechung eine allgemeine Formel zugrunde, die auch im vorliegenden

⁶⁸ Zu Recht wird im Steuerverfassungsrecht von der Verfahrens-Leistungsfähigkeit als grundrechtlich fundiertem, begrenzendem Maßstab ausgegangen; aus jüngerer Zeit ausführlich Ortwald, Steuererklärungs-pflicht und Verfahrensleistungsfähigkeit, 2021.

⁶⁹ Insofern wäre von einem faktischen Grundrechtseingriff im modernen Sinne auszugehen.

Regelungszusammenhang gilt. Zudem ist allerdings zu berücksichtigen, dass schon die materielle Zielsetzung des Gesetzgebers, also die Rentenbesteuerung unter Wahrung des Verbots der strukturellen doppelten Besteuerung in der Situation des Systemübergangs, einen weiten legislativen Typisierungsspielraum eröffnet. Für einen erheblichen Typisierungsspielraum spricht darüber hinaus, dass eine gleichheitsgerechte Rentenbesteuerung sowohl eine Überbesteuerung als auch eine Unterbesteuerung in der Relation der Steuerpflichtigen zueinander zu vermeiden hat. So ist eine überschießende Gewährung von Freibeträgen zugunsten bestimmter Rentnergruppen kein gangbarer Weg, der von der Notwendigkeit befreien würde, mittels angemessener Typisierung die „richtige Mitte“ zu finden. Schließlich ist auch und insbesondere sicherzustellen, dass das Steuerrecht tatsächlich vollziehbar ist. Der Vollzugsaufwand muss sowohl für die Finanzverwaltung als auch für die Steuerpflichtigen handhabbar bleiben. Gerade auch dieser Belang hat aufgrund der Gegebenheiten des vorliegenden Gesamtzusammenhangs erhebliches Gewicht. Zwar wirft die Bestimmung der steuerfrei bleibenden Rentenzuflüsse, die für die Subsumtion unter das Verbot der strukturellen doppelten Besteuerung relevant ist, keine besonderen Schwierigkeiten auf. Anderes gilt dagegen für die Ermittlung der aus versteuertem Einkommen geleisteten Altersvorsorgeaufwendungen. Sowohl für die Steuerpflichtigen als auch für die Finanzverwaltung ist eine einzelfallgenaue Nachzeichnung jahrzehntealter Einzahlungen in die Altersvorsorgesysteme nicht zumutbar und oftmals gar nicht machbar. Dies spricht für eine gesetzliche Typisierung, die im Grundsatz so weit reicht, wie es erforderlich ist, um das Recht automationsgestützt anwenden zu können, insbesondere die aus versteuertem Einkommen geleisteten Altersvorsorgeaufwendungen unter Nutzung der in den Systemen bereits existierenden Datenbestände automationsgestützt ermitteln zu können.

IV. Ergebnis

1. Ganz erheblicher Typisierungsspielraum des Gesetzgebers

Die verfassungsrechtliche Analyse ergibt, dass der Gesetzgeber bei der Ausgestaltung des Übergangsrechts auf dem Weg zur vollen nachgelagerten Rentenbesteuerung über einen ganz erheblichen Typisierungsspielraum verfügt. Dieser Typisierungsspielraum begründet sich an erster Stelle dadurch, dass schon das verfassungsrechtliche Verbot einer doppelten Besteuerung von Renten als solches (lediglich) als Verbot einer strukturellen doppelten Besteuerung zu verstehen ist. Die verfassungsrechtliche Grundlage dieses Verbots ist nicht eindeutig geklärt. In der Sache verbietet sich in diesem Zusammenhang eine eurogenaue und personenscharfe Gegenüberstellung von (besteuerten oder nicht besteuerten) Beitragseinzahlungen einerseits und

(besteuerten oder nicht besteuerten) Rentenzuflüssen andererseits deshalb, weil es sich bei der gesetzlichen Rentenversicherung um ein Umlagesystem handelt, bei dem sich die Einzahlungen und Auszahlungen nicht im Sinne der Nämlichkeit entsprechen. Zudem ist die Feststellung einer doppelten Besteuerung bei Zugriffen zu ganz unterschiedlichen Zeitpunkten, in denen sich die Steuerpflichtigen in unterschiedlichen steuerlichen Situationen befinden, konzeptionell schwierig.

Zweitens und verstärkend gilt, dass der Typisierungsspielraum des Gesetzgebers nach der ständigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts nochmals deutlich größer ist, wenn – wie hier – Regelungssysteme übergeleitet werden. Eine solche Systemüberleitung erlaubt Ungleichbehandlungen, die im Rahmen der Überleitung erforderlich und nicht vermeidbar sind und die in einem statischen System nicht ohne Weiteres zulässig wären.

Und drittens sprechen auch gewichtige Gesichtspunkte im Rahmen der spezifischen verfassungsrechtlichen Dogmatik zur gesetzlichen Typisierung für einen weiten Typisierungsspielraum des Gesetzgebers im vorliegenden Zusammenhang. So ist die allgemeine Formel, die das Bundesverfassungsgericht zur Reichweite zulässiger legislativer Typisierungen entwickelt hat, unter besonderer Berücksichtigung der Situation der Rentenbesteuerung zu lesen und anzuwenden. Denn im Massenfallrecht der Rentenbesteuerung gilt es, nicht nur eine Überbesteuerung, sondern nach Maßgabe des Gleichheitssatzes gemäß Art. 3 Abs. 1 GG auch eine ungleich behandelnde Unter- oder Nichtbesteuerung (weiße Einkünfte; hier im Ergebnis ungleicher Begünstigungsausschluss) zu vermeiden. So scheidet eine übermäßige Gewährung von Freibeträgen zugunsten bestimmter Gruppen von Steuerpflichtigen als Weg zu einer verlässlichen Vermeidung der doppelten Besteuerung von vornherein aus. Diese Gewährung würde andere, aber vergleichbare Steuerpflichtige ungerechtfertigt benachteiligen. Der verfassungsrechtlichen Pflicht, im Wege der Typisierung die richtige Mitte zwischen gegebenenfalls geringfügiger Unter- und Überbesteuerung in der Vielzahl der zu erfassenden Erwerbsbiographien zu finden, kann sich der Gesetzgeber also nicht entziehen.

Schließlich und insbesondere spricht auch das verfassungsrechtliche Gebot, tatsächlich vollziehbares Steuerrecht zu erlassen, für einen weiten Typisierungsspielraum im Bereich der Rentenbesteuerung. Zwar wirft die Bestimmung der steuerfrei bleibenden Rentenzuflüsse im Rahmen der Subsumtion unter das Verbot doppelter Besteuerung keine besonderen Schwierigkeiten auf. Anderes gilt dagegen für die weit in die Vergangenheit zurückreichende Ermittlung der

aus versteuertem Einkommen geleisteten Altersvorsorgeaufwendungen. Diese Ermittlung kann ganz massive Schwierigkeiten sowohl für die Steuerpflichtigen als auch für die Finanzverwaltung mit sich bringen. Mit Blick auf die Grundrechte der Betroffenen und die begrenzten Ressourcen der Finanzverwaltung ist deshalb eine Typisierung des Gesetzesrechts anzustreben, die im Grundsatz so weit reicht, wie es erforderlich ist, um die Besteuerungsfälle automationsgestützt verarbeiten zu können, insbesondere die aus versteuertem Einkommen geleisteten Altersvorsorgeaufwendungen automationsgestützt ermitteln zu können.

2. Übereinstimmung mit den Beschlüssen des Bundesverfassungsgerichts vom 7. November 2023

Dieses Ergebnis der verfassungsrechtlichen Analyse wird durch die beiden Nichtannahmebeschlüsse des Bundesverfassungsgerichts vom 7. November 2023 klar bestätigt.⁷⁰ Das Bundesverfassungsgericht signalisiert in diesen Beschlüssen sehr deutlich, dass sich – anders als es der Bundesfinanzhof angenommen hat⁷¹ – aus dem Verfassungsrecht kein einzelfallbezogenes und auf einen eurogenauen Vergleich von Altersvorsorgeaufwendungen und Rentenzuflüssen gestütztes Verbot der doppelten Besteuerung in der Übergangsphase ableiten lässt.⁷² Auch das Bundesverfassungsgericht geht davon aus, dass der Gesetzgeber lediglich dazu angehalten ist, „eine *strukturelle* doppelte Besteuerung von ganzen Rentnergruppen beziehungsweise -jahrgängen zu verhindern“.⁷³

D. Beurteilung der gegenwärtigen Rechtslage und der weitergehenden Reformvorschläge

Auf Grundlage der verfassungsrechtlichen Analyse bleiben die gegenwärtige Rechtslage und weitergehende, aktuelle Reformvorschläge zu würdigen.

⁷⁰ Auch Weber-Grellet, FR 2024, S. 129 (131) („Das einzelfallbezogene Verbot der sog. doppelten Besteuerung ist damit vom Tisch gefegt.“).

⁷¹ BFH v. 19.5.2021 – X R 33/19, BFHE 273, 266 Rdnr. 22; BFH v. 19.5.2021 – X R 20/19, BFHE 273, 237 Rdnr. 48.

⁷² Ob das BVerfG in seinen Beschlüssen vom 29. und 30.9.2015 (BVerfG v. 29.9.2015 – 2 BvR 2683/11, BStBl. II 2016, 310; BVerfG v. 30.9.2015 – 2 BvR 1961/10, NJW 2016, 469; BVerfG v. 30.9.2015 – 2 BvR 1066/10, FR 2016, 78) die strikt einzelfallbezogene Betrachtungsweise des BFH implizit gebilligt hatte, kann damit dahingestellt bleiben; ebenso Weber-Grellet, FR 2024, S. 129 (131).

⁷³ BVerfG v. 7.11.2023 – 2 BvR 1140/21, FR 2024, 126 Rdnr. 29 (Kursivierung des Wortes „strukturelle“ im Original); entsprechend BVerfG v. 7.11.2023 – 2 BvR 1143/21, Rdnr. 25.

I. Gegenwärtige Rechtslage

1. Die „richtige Mitte“ zwischen Über- und Unterbesteuerung

Wie im ausführlichen Gutachten von Kiesewetter/Maiterth/Schenke anhand umfangreicher Berechnungen dargelegt wird, kann durch die weitgehend erfolgte Umsetzung der im Koalitionsvertrag vorgesehenen Maßnahmen ein sehr gewichtiger Beitrag geleistet werden, um die Zahl der Fälle und auch das Volumen der doppelten Rentenbesteuerung (im strengen Sinne des Bundesfinanzhofs) weitergehend als zuvor zu verringern.⁷⁴ Ein eurogenauer Ausschluss der doppelten Besteuerung in jedem Einzelfall wird dadurch freilich nicht erreicht.

Wie die nach Berufsgruppen (einzel- bzw. zusammenveranlagte Arbeitnehmer, Unternehmer und Freiberufler) ausdifferenzierten Berechnungen eindrücklich zeigen, werden die Fälle und auch die Volumina der doppelten Besteuerung (im strengen Sinne) durch die im Jahressteuergesetz 2022 und im Wachstumschancengesetz ergriffenen Maßnahmen signifikant vermindert.⁷⁵ Zugleich offenbart sich allerdings als gegenläufiger Trend, dass die Fälle und Volumina der ungleichen Minderbesteuerung von Renten aufgrund dieser Maßnahmen sehr deutlich zunehmen.⁷⁶ Aus Sicht der Gutachter ist dies weniger problematisch, weil sie das Verbot der doppelten Besteuerung als strikt, das Gebot der Vermeidung einer Minderbesteuerung dagegen allein als Prinzip betrachten.⁷⁷ Richtigerweise sind Über- und Unterbesteuerung jedoch zwei normativ gleichartige Varianten grundsätzlich verfassungswidriger Ungleichbehandlung.⁷⁸

⁷⁴ Kiesewetter/Maiterth/Schenke, Überprüfung der Übergangsregelung zur nachgelagerten Besteuerung nach dem AltEinkG im Hinblick auf eine „doppelte Besteuerung“ unter Berücksichtigung der aktuellen BFH-Rechtsprechung, Rechtsgutachten, 4.2.2023, S. 75 ff.

⁷⁵ Im Einzelnen Kiesewetter/Maiterth/Schenke, Überprüfung der Übergangsregelung zur nachgelagerten Besteuerung nach dem AltEinkG im Hinblick auf eine „doppelte Besteuerung“ unter Berücksichtigung der aktuellen BFH-Rechtsprechung, Rechtsgutachten, 4.2.2023, S. 75 ff. (einzelveranlagte Arbeitnehmer: 30,2 Prozent gegenüber 82,7 Prozent im geltenden Recht des Jahres 2022, Doppelbesteuervolumen von 16,5 Mrd. Euro gegenüber 191 Mrd. Euro im geltenden Recht des Jahres 2022).

⁷⁶ Bei einzelveranlagten Arbeitnehmern: Minderbesteuervolumen von -71,5 Mrd. Euro gegenüber -32 Mrd. Euro im geltenden Recht des Jahres 2022 (damit rund -40 Mrd. Euro mehr); so heißt es bei Kiesewetter/Maiterth/Schenke, Überprüfung der Übergangsregelung zur nachgelagerten Besteuerung nach dem AltEinkG im Hinblick auf eine „doppelte Besteuerung“ unter Berücksichtigung der aktuellen BFH-Rechtsprechung, Rechtsgutachten, 4.2.2023, S. 82: „Neben der Doppelbesteuerungsproblematik hat sich auch gezeigt, dass es bereits im geltenden Recht des Jahres 2022 zahlreiche Fälle gibt, in denen es zu einer Minderbesteuerung kommt. Die Minderbesteuerung nimmt durch das Koalitionsmodell sowohl hinsichtlich des betroffenen Personenkreises als auch hinsichtlich des Gesamtvolumens zu. Jedoch sind Minderbesteuerungsfälle unvermeidlich, wenn einer Doppelbesteuerung gesetzlicher Renten durch Typisierung begegnet wird, die sich als notwendig erweist [...]“.

⁷⁷ Siehe dazu oben C. III. 3.

⁷⁸ Auch dazu oben C. III. 3.

Deshalb erscheint es in der Gesamtbetrachtung so, dass mit den ergriffenen Maßnahmen und der dadurch erreichten gesetzlichen Typisierung die „richtige Mitte“ zwischen Über- und Unterbesteuerung gefunden ist. Ein noch weitergehendes Mehr an Vermeidung der doppelten Besteuerung würde zu einem verfassungsrechtlich problematischen Mehr an Fällen der gleichheitswidrigen partiellen Unterbesteuerung führen.

2. Keine strukturelle doppelte Besteuerung ganzer Rentnergruppen bzw. -jahrgänge

Legt man darüber hinaus den oben entfalteten, materiell im Mittelpunkt stehenden verfassungsrechtlichen Maßstab zugrunde, namentlich das Gebot, durch eine angemessene gesetzliche Typisierung eine strukturelle doppelte Besteuerung von ganzen Rentnergruppen bzw. -jahrgängen in der Übergangsphase zu verhindern,⁷⁹ lässt sich in Anbetracht der Berechnungen im Gutachten von Kiesewetter/Maiterth/Schenke klar sagen, dass es zu einer solchen strukturellen doppelten Besteuerung von ganzen Rentnergruppen bzw. -jahrgängen nach dem aktuell geltenden Recht nicht mehr kommt. So heißt es in dem Gutachten ausdrücklich:

„Die vorstehende Analyse zeigt, dass das im Koalitionsvertrag entwickelte Entlastungsmodell das Problem der Doppelbesteuerung mildert, aber nicht vollständig löst. Wenn auch entschärft, bleibt es in bestimmten Fallgruppen weiterhin virulent. Welche Steuerpflichtigen im Einzelnen betroffen sind, lässt sich allerdings nicht auf eine einfache Formel bringen. Vielmehr korreliert das Doppelbesteuerungsrisiko mit einer Vielzahl zum Teil gegenläufiger Faktoren, die von dem individuellen Erwerbsverlauf und anderen persönlichen Umständen des Steuerpflichtigen und den darauf Bezug nehmenden konkret geltenden Regeln im Steuer- und Sozialrecht abhängig sind. Naturgemäß sind diese Faktoren im Laufe einer in der Regel mehrere Jahrzehnte umfassenden Erwerbsbiografie einem stetigen Wandel unterworfen. Besonders relevante Kriterien sind neben dem Jahr des Renteneintritts die Anzahl der Beitragsjahre, der Anteil der aus bereits versteuertem Einkommen geleisteten Beiträge sowie die Höhe der erwirtschafteten Entgeltpunkte der Steuerpflichtigen. Tendenziell nimmt das Risiko einer Doppelbesteuerung zu, je höher der Anteil der aus versteuertem Einkommen geleisteten Beiträge ist und je höher der Durchschnitt seiner Entgeltpunkte ausfällt. Ein bislang zu Unrecht vernachlässigter Faktor ist der Familienstand, der sich allerdings sehr unterschiedlich auswirken kann. Die Verheirateten (und Lebenspartnern) eröffnete Option einer Zusammenveranlagung kann nicht nur zu einer

⁷⁹ Siehe dazu oben C. I.

Senkung, sondern in bestimmten Konstellationen ebenso zu einer Steigerung eines Doppelbesteuerungsrisikos führen. Gemindert wird das Doppelbesteuerungsrisiko hingegen, wenn sich die Summe der unversteuert bezogenen Renteneinkünfte des Steuerpflichtigen um steuerfreie Zuflüsse aus einer Hinterbliebenenrente erhöht.“⁸⁰

Diese Ausführungen machen sehr deutlich, dass eine weitere, theoretisch denkbare Ausdifferenzierung der tatbestandlichen Erfassung zur Vermeidung der doppelten Besteuerung weit unterhalb des Erfassungsrasters „ganzer Rentnergruppen bzw. -jahrgänge“ ansetzen müsste und verstärkt die individuelle Situation des einzelnen Steuerpflichtigen in den Blick zu nehmen hätte. Dies aber verlangt das Verfassungsrecht gerade nicht. Denn mit der strukturellen doppelten Besteuerung ganzer Rentnergruppen oder -jahrgänge ist – in der Situation des Systemübergangs – in der Sache die „unvereinbare Verbindung von Elementen des alten und des neuen Systems“ bezogen auf die Referenzgröße derartiger ganzer Gruppen bzw. Jahrgänge gemeint.⁸¹ Eine solche unvereinbare Verbindung von Regelungselementen ist, mit Blick auf ganze Rentnergruppen bzw. -jahrgänge, im aktuell geltenden Recht nicht zu sehen. Dies gilt umso mehr dann, wenn man den weiten, Ungleichbehandlungen in einigem Umfang tolerierenden Gestaltungsraum berücksichtigt, den das Bundesverfassungsgericht dem Gesetzgeber bei typisierenden Regelungen zur Bewältigung eines Systemübergangs zubilligt.⁸²

3. Vollziehbarkeit des geltenden Rechts

Hinzu kommt der dieses Ergebnis bekräftigende Befund, dass das geltende Recht der Rentenbesteuerung einschließlich der Ergänzungen durch das Jahressteuergesetz 2022 und das Wachstumschancengesetz praktisch vollziehbar ist. Das Recht knüpft an Merkmale an, die durch die Finanzverwaltung angemessen zu erschließen sind. Den Steuerpflichtigen werden zugleich keine Darlegungslasten aufgebürdet, die nicht zu bewältigen wären. Auch dies spricht aus verfassungsrechtlicher Perspektive klar für die geltende Rechtslage.

⁸⁰ Im Einzelnen Kiesewetter/Maiterth/Schenke, Überprüfung der Übergangsregelung zur nachgelagerten Besteuerung nach dem AltEinkG im Hinblick auf eine „doppelte Besteuerung“ unter Berücksichtigung der aktuellen BFH-Rechtsprechung, Rechtsgutachten, 4.2.2023, S. 81 f.

⁸¹ Weber-Grellet, FR 2024, S. 129 (131).

⁸² Siehe dazu oben C. II.

4. Ergebnis

Somit erweist sich, dass den materiellen und den verfahrensbezogenen verfassungsrechtlichen Anforderungen mit der aktuellen Ausgestaltung des Übergangsrechts zur Rentenbesteuerung Genüge getan ist.⁸³

II. Weitergehende Reformvorschläge

Vor dem Hintergrund dieses Subsumtionsergebnisses erscheint eine noch weitergehende Reformierung des Übergangsrechts zur Rentenbesteuerung nicht geboten. Diese Schlussfolgerung wird durch eine kritische Würdigung ebensolcher, vorgeschlagener Reformschritte bestätigt. Herangezogen werden dazu im Folgenden die diesbezüglichen Überlegungen im Gutachten von Kiesewetter/Maiterth/Schenke.

1. „Baustein 2“ und „Baustein 3“ im Gutachten von Kiesewetter/Maiterth/Schenke

Die weitergehenden Überlegungen im Gutachten von Kiesewetter/Maiterth/Schenke beruhen auf der – dort formal vorausgesetzten, aber von den Autoren selbst ausdrücklich in Frage gestellten⁸⁴ – im Ergebnis unzutreffenden Annahme, dass das Verfassungsrecht entsprechend der Vorstellung des Bundesfinanzhofs ein striktes, auf jeden Einzelfall bezogenes, einen eurogenauen Vergleich von Ein- und Auszahlungen und deren Besteuerung erforderndes Verbot der doppelten Besteuerung statuiere.

Nur deshalb werden im Gutachten zusätzliche Maßnahmen erwogen, die auf ebendiesen, verfassungsrechtlich nicht gebotenen Ausschluss der doppelten Besteuerung in jedem Einzelfall

⁸³ Nach Weber-Grellet, FR 2024, S. 129 (132) hatte gemäß den Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts von November 2023 schon die bis 2022 geltende Regelungslage den verfassungsrechtlichen Anforderungen genügt. Den Anpassungen durch das Jahressteuergesetz 2022 und das Wachstumschancengesetz habe es nicht bedurft.

⁸⁴ Kiesewetter/Maiterth/Schenke, Überprüfung der Übergangsregelung zur nachgelagerten Besteuerung nach dem AltEinkG im Hinblick auf eine „doppelte Besteuerung“ unter Berücksichtigung der aktuellen BFH-Rechtsprechung, Rechtsgutachten, 4.2.2023, S. 83 („Der X. Senat des Bundesfinanzhofs geht von einer unbedingten Geltung dieses Verbots aus. Dies ist durchaus fragwürdig, weil sich der Pensionssteuerbeschluss ebenso wie die nachfolgende Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts auch im Sinne einer lediglich relativen Geltung interpretieren lässt.“).

abzielen, namentlich die Einführung eines zusätzlichen typisierten Rentenfreibetrags („Baustein 2“) sowie die Einführung eines ergänzenden individuellen Freibetrags auf Antrag („Baustein 3“).⁸⁵

a. „Baustein 2“

„Baustein 2“ sieht einen zusätzlichen typisierten Rentenfreibetrag vor. Dieser Freibetrag soll sich in der Höhe in Abhängigkeit vom Renteneintrittsjahr und dreier weiterer Parameter bemessen, die die Erwerbsbiografie des betreffenden Steuerpflichtigen widerspiegeln. Diese ergänzende Typisierung verwende, so das Gutachten, Renteninformationen der Gesetzlichen Rentenversicherung, die „jedem Rentenbezieher bei Renteneintritt mitgeteilt werden: Dies sind der Eigenbeitrag, der Gesamtbeitrag, die Beitragsjahre, die kumulierten Entgeltpunkte sowie das Renteneintrittsjahr. Hieraus lassen sich drei Kennzahlen berechnen, anhand derer die Zuweisung eines typisierten jährlichen Freibetrags erfolgen kann. Die Berechnung des typisierten Freibetrags erfolgt in drei Schritten. Im ersten Schritt werden Doppelbesteuerungsvolumina für repräsentative Konstellationen von Erwerbsverläufen [...] errechnet, die im Folgenden als Ankerpunkte bezeichnet werden. Im zweiten Schritt werden die Doppelbesteuerungsvolumina durch die statistische Restlebenserwartung des Steuerpflichtigen bei Renteneintritt geteilt und so in einen zusätzlichen jährlichen Freibetrag umgerechnet. Hierbei werden auch Steuerpflichtige berücksichtigt, deren Renteneintritt in der Vergangenheit liegt. In einem dritten Schritt werden aus den Ankerpunkten Doppelbesteuerungsvolumina für weitere Fallkonstellationen als gewogene Durchschnittswerte ermittelt und hieraus Freibeträge ermittelt. Im Ergebnis entsteht eine Freibetragsmatrix [...], aus der jeder Steuerpflichtige seinen typisierten Freibetrag ablesen kann.“⁸⁶

b. „Baustein 3“

Zusätzlich ergänzt wird das Reformmodell des Gutachtens durch einen „Baustein 3“. Dieser sieht eine antragsgebundene Einzelfallprüfung vor, die eröffnet werden soll, um in den wenigen

⁸⁵ Kieseewetter/Maiterth/Schenke, Überprüfung der Übergangsregelung zur nachgelagerten Besteuerung nach dem AltEinkG im Hinblick auf eine „doppelte Besteuerung“ unter Berücksichtigung der aktuellen BFH-Rechtsprechung, Rechtsgutachten, 4.2.2023, S. 90 ff.

⁸⁶ Kieseewetter/Maiterth/Schenke, Überprüfung der Übergangsregelung zur nachgelagerten Besteuerung nach dem AltEinkG im Hinblick auf eine „doppelte Besteuerung“ unter Berücksichtigung der aktuellen BFH-Rechtsprechung, Rechtsgutachten, 4.2.2023, S. 90 f.

– im Anschluss an „Baustein 2“ – verbleibenden Fällen einer doppelten Besteuerung (im strengen Sinne) deren Ausschluss zu erreichen. Insbesondere bei Steuerpflichtigen, die ihre Rentenbeiträge überwiegend selbst bezahlt haben, könne sich ein Doppelbesteuerungsproblem auch nach „Baustein 2“ aus der Zusammenveranlagung mit einem Arbeitnehmer-Ehegatten ergeben.⁸⁷

2. Eine zu kleinteilige, die „richtige Mitte“ verfehlende, verfassungsrechtlich nicht erforderliche, sondern problematische Typisierung

Konfrontiert man die vorgeschlagenen „Bausteine 2 und 3“ mit den Anforderungen des Verfassungsrechts, so ist festzustellen, dass diese Bausteine im Streben nach vollständiger Vermeidung einer doppelten Besteuerung in jedem Einzelfall überschießend sind und zugleich neue verfassungsrechtliche Probleme verursachen. Die Bausteine sind überschießend, weil sie – angesichts der Individualisierung, die sie befördern – weit über das hinausgehen, was das Verfassungsrecht verlangt (Verhinderung der strukturellen doppelten Besteuerung von ganzen Rentnergruppen bzw. -jahrgängen). Gleichzeitig erzeugen sie neue verfassungsrechtliche Probleme, weil sie – wie die Berechnungen zeigen – in signifikanter Zahl und auch signifikantem Volumen zusätzliche Fälle einer verfassungswidrig ungleichen partiellen Minderbesteuerung generieren.⁸⁸ Trotz dieser erheblichen „Kollateralschäden“ erreicht „Baustein 2“ das selbst gesetzte, verfassungsrechtlich aber nicht vorgegebene Ziel, die doppelte Besteuerung in jedem Fall auszuschließen, nicht, so dass „Baustein 3“ ergänzt wird, der ein sehr aufwändiges individuelles Antragsverfahren vorsieht. Im Ergebnis dieses Verfahrens kann aber wiederum eine ungleiche Begünstigung im Einzelfall stehen, die – zumal in ihrer strukturellen Anlage – verfassungsrechtlich fragwürdig ist.

⁸⁷ Kiewewetter/Maiterth/Schenke, Überprüfung der Übergangsregelung zur nachgelagerten Besteuerung nach dem AltEinkG im Hinblick auf eine „doppelte Besteuerung“ unter Berücksichtigung der aktuellen BFH-Rechtsprechung, Rechtsgutachten, 4.2.2023, S. 104 f.

⁸⁸ Kiewewetter/Maiterth/Schenke, Überprüfung der Übergangsregelung zur nachgelagerten Besteuerung nach dem AltEinkG im Hinblick auf eine „doppelte Besteuerung“ unter Berücksichtigung der aktuellen BFH-Rechtsprechung, Rechtsgutachten, 4.2.2023, S. 98 ff.; am Beispiel der einzelveranlagten Arbeitnehmer (S. 98): „Das aggregierte Minderbesteuervolumen bei einzelveranlagten Arbeitnehmern im Rentenfreibetragsmodell beläuft sich auf -100 Mrd. € und liegt damit rund -30 Mrd. € über dem Minderbesteuervolumen im Koalitionsmodell (-71,5 Mrd. €). D.h., dass Weniger an Doppelbesteuerung wird mit einer beachtlichen Minderung der aggregierten Steuerbemessungsgrundlage erkaufte. Dieser auf den ersten Blick überraschende Befund – schließlich werden die Rentenfreibeträge auf einzelveranlagte Arbeitnehmer fein und sehr differenziert kalibriert – erklärt sich aus der übermäßigen Entlastung von weiblichen Arbeitnehmerinnen und männlichen Arbeitnehmern, die mit 63 Jahren abschlagsfrei in Rente gehen.“

Die Analyse zeigt, dass die zu kleinteilige, individualisierende Typisierung bzw. Einzelfallprüfung gemäß den „Bausteinen 2 und 3“ die richtige Mitte zwischen Über- und Unterbesteuerung verfehlt und dadurch neue verfassungsrechtliche Probleme schafft. Zugleich ist diese Form der Typisierung mit Blick auf das verfassungsrechtliche Gebot, die strukturelle doppelte Besteuerung von ganzen Rentnergruppen bzw. -jahrgängen zu verhindern, auch gar nicht angezeigt.

3. Übermäßige, nicht mehr vollziehbare Verkomplizierung des Rechts

Im Übrigen und nicht zuletzt führten die „Bausteine 2 und 3“ zu einer derart weitgehenden Verkomplizierung des Rechts der Rentenbesteuerung, dass die Vollziehbarkeit dieses Rechts ernstlich in Frage gestellt wird.⁸⁹ Auch wenn die Informationen, die im Rahmen von „Baustein 2“ heranzuziehen wären, grundsätzlich zumindest der Gesetzlichen Rentenversicherung vorliegen mögen, erscheinen die auf Grundlage dieser Informationen erforderlichen Kategorisierungen und Berechnungen⁹⁰ so komplex und aufwändig, dass der Aufwand in keinem angemessenen Verhältnis zum (materiellrechtlich ohnehin nicht angezeigten) Ertrag stellt.

Zudem steht in der Vollzugspraxis stets die Option des Antragsverfahrens gemäß „Baustein 3“ im Raum, das sowohl für die Finanzverwaltung als auch für die Steuerpflichtigen eine große Bürde darstellte. Denn wie schon ausgeführt,⁹¹ kann sich trotz der Freiwilligkeit des Vorgehens schon die Option der Antragstellung als erheblicher faktischer Freiheitseingriff darstellen, weil sich jeder Rentenempfänger die Frage stellen müsste (und gegebenenfalls eine entsprechende Prüfung durchführen oder auf eigene Kosten durchführen lassen müsste), ob sich eine Antragstellung im eigenen Fall lohnen könnte. Diejenigen, die darauf verzichten, müssten mit dem Eindruck leben, eventuell einen finanziellen Vorteil versäumt zu haben. In eine derartige Lage sollte ein freiheitsfreundliches Steuerrecht die Steuerbürger nicht bringen. Eine solche Lage wird durch eine klare und unwiderlegliche⁹² gesetzliche Typisierung, die die „richtige Mitte“ trifft – wie im gegenwärtig geltenden Recht –, verlässlich vermieden.

⁸⁹ Ebenso G. Kirchhof, in: GS Musil, 2024 (im Erscheinen).

⁹⁰ Kiesewetter/Maiterth/Schenke, Überprüfung der Übergangsregelung zur nachgelagerten Besteuerung nach dem AltEinkG im Hinblick auf eine „doppelte Besteuerung“ unter Berücksichtigung der aktuellen BFH-Rechtsprechung, Rechtsgutachten, 4.2.2023, S. 90 ff.

⁹¹ Siehe oben C. III. 4. b).

⁹² Siehe zu widerleglichen und unwiderleglichen Typisierungen Pahlke, DStR-Beihefter 2011, S. 66 (69); Wernsmann, DStR-Beihefter 2011, S. 72 (73).

III. Zukunftsfähigkeit des Steuerrechts

So zeigt sich, dass das geltende Recht der Rentenbesteuerung in der Übergangsphase den verfassungsrechtlichen Anforderungen genügt. Demgegenüber würden die vorgeschlagenen weitergehenden Reformelemente, die auf dem verfassungsrechtlich nicht fundierten, zu kleinteiligen Doppelbesteuerungsbegriff des Bundesfinanzhofs aufsetzen, neue verfassungsrechtliche Probleme in materieller und verfahrensbezogener Hinsicht verursachen.

Schon nach aktueller Rechtslage dauert der Übergangszeitraum bis zur endgültigen Erreichung der vollen nachgelagerten Rentenbesteuerung über 50 Jahre. Mit anderen Worten: Nach gerichtlicher Feststellung einer verfassungswidrigen Ungleichbehandlung von Rentnern und Pensionären im Jahr 2002 wurde ein Übergangsrecht zur Herstellung der verfassungsgemäßen Gleichheit geschaffen, das die Steuerpflichtigen und die Finanzverwaltung über 50 Jahre lang beschäftigt. Die strukturelle doppelte Besteuerung von Rentnergruppen bzw. -jahrgängen wird in diesem Rahmen verlässlich verhindert. Mehr kann das Verfassungsrecht nicht verlangen und mehr verlangt es auch nicht. Denn im Streben nach grenzenloser, falsch verstandener „Einzelfallgerechtigkeit“ gingen das verfassungsrechtliche Gleichmaß und insbesondere die Vollziehbarkeit, damit die Zukunftsfähigkeit des Steuerrechts, verloren. Nur die angemessene gesetzliche Typisierung sichert die Vollziehbarkeit, damit die Wirksamkeit, die tatsächliche Gleichheitsgerechtigkeit, die Akzeptanz und im Ganzen die Zukunft des Steuerrechts.

E. Zusammenfassung in Thesenform

1. Im Nachgang zur Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 6. März 2002 (BVerfGE 105, 73) wurde das Einkommensteuerrecht der Rentenbesteuerung auf eine nachgelagerte Besteuerung umgestellt. Das diesbezügliche Übergangsregime ist darauf angelegt, eine doppelte Rentenbesteuerung zu vermeiden.
2. In zwei Urteilen vom 19. Mai 2021 entschied der Bundesfinanzhof, dass eine doppelte Rentenbesteuerung in jedem Einzelfall und vollständig verhindert werden müsse. Die Summe der voraussichtlich steuerfrei bleibenden Rentenzuflüsse muss danach mindestens ebenso hoch sein wie die Summe der aus versteuertem Einkommen aufgebrauchten Altersvorsorgeaufwendungen. Demgegenüber signalisierte das Bundesverfassungsgericht in

zwei Nichtannahmebeschlüssen vom 7. November 2023 deutlich, dass der Gesetzgeber lediglich gehalten sein könnte, „eine strukturelle doppelte Besteuerung von ganzen Rentnergruppen beziehungsweise -jahrgängen zu verhindern“.

3. Der Steuergesetzgeber passte das Recht unterdessen, in Reaktion auf die Urteile des Bundesfinanzhofs, durch das Jahressteuergesetz 2022 und das Wachstumschancengesetz an, um Fälle der doppelten Besteuerung von Renten noch weitergehend als zuvor auszuschließen. Auf Grundlage des neuen Rechts wird die doppelte Besteuerung nach dem Verständnis der Rechtsprechung des Bundesfinanzhofs sehr weitgehend, wenn auch nicht vollständig, verhindert.
4. Die verfassungsrechtlichen Grundlagen des Verbots der doppelten Besteuerung von Renten sind nicht eindeutig geklärt. So kann an den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz, das objektive Nettoprinzip und die Gesichtspunkte der Gleichheit und Folgerichtigkeit zur Begründung dieses Verbots angeknüpft werden.
5. Jedenfalls ist aber eine eurogenaue Gegenüberstellung von (besteuerten bzw. nicht besteuerten) Beitragseinzahlungen und (besteuerten bzw. nicht besteuerten) Rentenauszahlungen zur Konkretisierung und Anwendung des verfassungsrechtlichen Verbots doppelter Besteuerung nicht geboten. Vielmehr leidet dieser Ansatz, wie er vom Bundesfinanzhof vertreten wird, unter konzeptionellen Mängeln. Dies beruht zum einen darauf, dass das Rentenversicherungssystem eine von Elementen der Solidarität geprägte und auch steter gesetzlicher Anpassung zugängliche Umlagefinanzierung vorsieht, weshalb Beitragseinzahlungen und Rentenauszahlungen von vornherein nicht im Sinne einer Nämlichkeit oder substantiellen Identität aufeinander bezogen werden können. Zum anderen ist es problematisch, eine doppelte Besteuerung im Vergleich zweier Sachverhalte vermeiden zu wollen, die unterschiedlichen Besteuerungsbedingungen zu zwei unterschiedlichen Zeitpunkten unterliegen.
6. Schon diese grundsätzlichen, materiell-rechtlichen Erwägungen in der statischen Situation eines bestimmten Rentenbesteuerungssystems sprechen dafür, das steuerverfassungsrechtliche Verbot doppelter Besteuerung allein als Verbot einer strukturellen doppelten Besteuerung ganzer Rentnergruppen bzw. -jahrgänge zu verstehen, wie es auch das Bundesverfassungsgericht sehr nahelegt.

7. Im Fall der legislativen Systemüberleitung sind die verfassungsrechtlichen Maßstäbe nach der ständigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts nochmals zurückgenommen. So können spezifisch durch den Systemwechsel bedingte Ungleichbehandlungen, die nicht zu vermeiden sind, in besonderer Weise gerechtfertigt sein.
8. Zur verfassungsrechtlichen Zulässigkeit der gesetzlichen Typisierung hat das Bundesverfassungsgericht eine allgemeine Formel entwickelt. Im vorliegenden Fall ist bei Anwendung dieser Formel zu berücksichtigen, dass schon das materielle Regelungsziel, im Hinblick auf das angemessen gesetzlich zu typisieren ist, allein die Vermeidung der strukturellen doppelten Besteuerung – zumal in der besonderen Situation der Systemüberleitung – ist.
9. Darüber hinaus ist hier in Rechnung zu stellen, dass sich der allgemeine Gleichheitssatz gemäß Art. 3 Abs. 1 GG sowohl gegen die ungleiche Überbesteuerung als auch gegen die ungleiche Unter- oder gar Nichtbesteuerung („weiße Einkünfte“; ungleicher Begünstigungsausschluss) einzelner Gruppen von Steuerpflichtigen richtet. Gerade auf dem Gebiet des Massenfallrechts der Rentenbesteuerung muss deshalb im Wege der Typisierung stets die „richtige Mitte“ zwischen einer Unter- und einer Überbesteuerung der zahlreichen Fälle gefunden werden. Die verfassungsrechtlichen Verbote der Über- und der Unterbesteuerung stehen dabei nach Maßgabe von Art. 3 Abs. 1 GG normativ gleichrangig.
10. Ein weiterer, sehr gewichtiger Typisierungsgrund ist die Gewährleistung der Vollziehbarkeit des Rechts. Vollziehbar ist das Recht nur, wenn der Vollzugsaufwand für die Finanzverwaltung und die Steuerpflichtigen, die insofern auch freiheitsgrundrechtlichen Schutz genießen, handhabbar bleibt.
11. Die Ermittlung der steuerfrei bleibenden Rentenzuflüsse, die Bedeutung für die Subsumtion unter das verfassungsrechtliche Verbot doppelter Besteuerung hat, wirft keine besonderen Schwierigkeiten auf.
12. Zu ganz massiven Schwierigkeiten kann demgegenüber die Ermittlung der aus versteuertem Einkommen geleisteten Altersvorsorgeaufwendungen führen. Dabei ist zu bedenken,

dass auch Antragsoptionen freiheitsgrundrechtlich problematisch sein können. Die Verwaltungsressourcen sind ihrerseits begrenzt. Das Übergangsrecht zur Rentenbesteuerung erscheint angesichts dessen grundsätzlich nur insoweit vollziehbar, wie auf Datenbestände über geleistete Altersvorsorgeaufwendungen zugegriffen werden kann, die in den Systemen bereits angelegt und automatisiert zu verarbeiten sind. Die gesetzliche Typisierung ist gerade auch auf diese Notwendigkeit auszurichten.

13. So ergibt die verfassungsrechtliche Analyse, dass der Gesetzgeber bei der Ausgestaltung des Übergangsrechts auf dem Weg zur vollen nachgelagerten Rentenbesteuerung über einen ganz erheblichen Typisierungsspielraum verfügt. Die Nichtannahmeentscheidungen des Bundesverfassungsgerichts vom 7. November 2023 bestätigen dies. Der Gesetzgeber ist danach lediglich dazu angehalten, eine strukturelle doppelte Besteuerung von ganzen Rentnergruppen bzw. -jahrgängen zu verhindern. Die Vollziehbarkeit des Rechts ist dabei zu gewährleisten.
14. Wie die ausführlichen Berechnungen im Gutachten von Kiesewetter/Maiterth/Schenke zeigen, findet das aktuell geltende Recht die „richtige Mitte“ zwischen Über- und Unterbesteuerung im Angesicht der Vielzahl der unterschiedlichen Fälle. Die jüngsten Gesetzesanpassungen, die auf eine weitere Verminderung der doppelten Besteuerung gerichtet sind, verursachen bereits einen deutlichen Trend zur partiellen Unterbesteuerung, der aber noch akzeptabel ist.
15. In der Sache verhindert das aktuell geltende Recht die strukturelle doppelte Besteuerung ganzer Rentnergruppen bzw. -jahrgänge. Weitergehende Reformschritte zu einer noch stärkeren Unterbindung der doppelten Besteuerung müssten, wie das Gutachten von Kiesewetter/Maiterth/Schenke belegt, deutlich unterhalb dieses Erfassungsrasters ansetzen und im Ergebnis individualisieren. Dabei käme es zu einer weiteren, problematischen Zunahme der partiellen Unter- bzw. Nichtbesteuerung von Renten.
16. Auch ist das geltende Recht verlässlich vollziehbar. Es knüpft an tatsächliche Merkmale an, die durch die Finanzverwaltung ohne größere Schwierigkeiten zu erschließen sind. Den Steuerpflichtigen werden zugleich keine Darlegungslasten aufgebürdet, die nicht zu bewältigen wären.

17. Somit wird den materiellen und den verfahrensbezogenen verfassungsrechtlichen Anforderungen mit der aktuellen Ausgestaltung des Übergangsrechts zur Rentenbesteuerung Genüge getan.
18. Eine Umsetzung weitergehender Vorschläge zur Reformierung des Übergangsrechts ist deshalb nicht geboten. So würden die „Bausteine 2 und 3“ im Gutachten von Kiesewetter/Maiterth/Schenke zu einer zu kleinteiligen, die „richtige Mitte“ verfehlenden und verfassungsrechtlich nicht erforderlichen, sondern vielmehr problematischen Typisierung führen. Denn diese Bausteine wären zur Vermeidung der strukturellen doppelten Besteuerung ganzer Rentnergruppen bzw. -jahrgänge nicht notwendig. Zugleich würden sie, wie die Berechnungen zeigen, eine übermäßige partielle Minderbesteuerung einzelner Gruppen von Rentnern bewirken.
19. Auch und nicht zuletzt würden die „Bausteine 2 und 3“ zu einer derart weitgehenden Verkomplizierung des Rechts der Rentenbesteuerung führen, dass die Vollziehbarkeit dieses Rechts ernsthaft in Frage gestellt wäre. Sowohl unter freiheitsgrundrechtlichen Gesichtspunkten als auch mit Blick auf die Ressourcen der Finanzverwaltung stellt sich ein Vollzug der „Bausteine 2 und 3“ als nicht gangbarer Weg dar.
20. So ergibt sich, dass das geltende Recht der Rentenbesteuerung, das den Übergang zur vollen nachgelagerten Besteuerung regelt, den Anforderungen des Grundgesetzes genügt. Würde man dieses Recht dagegen, im Streben nach übersteigerter, falsch verstandener „Einzelfallgerechtigkeit“, noch weitergehend auf die Vermeidung der doppelten Besteuerung in jedem Einzelfall ausrichten, gingen – wegen der einhergehenden Minderbesteuerungen – das verfassungsrechtliche Gleichmaß und darüber hinaus und nicht zuletzt die Vollziehbarkeit, damit die Zukunftsfähigkeit des Steuerrechts, verloren. Nur die angemessene gesetzliche Typisierung sichert die Gleichheitsgerechtigkeit und die Vollziehbarkeit, damit die Wirksamkeit, die Akzeptanz und im Ganzen die Zukunft des Steuerrechts.