



## **Wachstumschancengesetz –**

### **Mitteilungspflicht für innerstaatliche Steuergestaltungen und die Übergangsregelung zur Besteuerung von Altersbezügen**

Stellungnahme für die öffentliche Anhörung am 6.11.2023  
des Finanzausschusses des Deutschen Bundestages zu dem Entwurf  
der Bundesregierung eines Wachstumschancengesetzes (BT-Drs. 20/8628 – Teil 2)

<b>I. Zusammenfassung in Thesen .....</b>	<b>2</b>
<b>II. Die drängenden Anliegen des Wachstumschancengesetzes .....</b>	<b>7</b>
<b>III. Altersbezüge – Übergangsrecht, Verbot der doppelten Besteuerung .....</b>	<b>8</b>
1. Der Wechsel zur nachgelagerten Besteuerung von Altersbezügen .....	8
2. Ein langfristiger Übergang, um doppelte Besteuerungen zu vermeiden .....	9
3. Das Jahressteuergesetz 2022, der Gesetzentwurf und die parlamentarische Debatte .....	9
4. Vermeidung der Doppelbesteuerung „in jedem Fall“, nicht für jeden Euro (BVerfG). .....	11
5. Die Gesamtrechnung des BFH .....	14
6. Detailrechnungen – Gestaltungsraum des Gesetzgebers (Literatur) .....	15
7. Grundgesetz, Steuersystem, Umlagesystem – keine eurogenaue Gesamtrechnung .....	16
8. Sachgerechter Gesetzentwurf, reduzierter Reformbedarf – Ergebnis .....	18
<b>IV. Die neue Mitteilungspflicht über innerstaatliche Steuergestaltungen .....</b>	<b>19</b>
1. Gesetzentwurf und parlamentarische Debatte .....	19
2. Gleichmäßige Besteuerung, Entlastung des Fiskus – legitime Ziele .....	20
3. Fehlende Geeignetheit – Erfahrungen mit den übernationalen Pflichten (Wirtschaftsausschuss, Bundesregierung) .....	20
4. Die neue Last ist nicht zumutbar (Wirtschaftsausschuss, aktuelle EuGH-Verfahren) ..	22
5. Verfassungswidrige kumulative Belastung und grundrechtliche Breitenwirkung .....	22
<b>V. Sachgerechtes Übergangsrecht, verfassungswidrige Mitteilungspflicht, bürokratisierte Gesellschaft – Ergebnisse .....</b>	<b>25</b>

## I. Zusammenfassung in Thesen

1. Wir leben in einer Zeitenwende. Diese Wende betrifft gegenwärtig vor allem das elementare Anliegen der Sicherheit (Ukrainekrieg, Nahostkonflikt), greift aber über diese Voraussetzung von Freiheit und Staatlichkeit hinaus. Zugleich sind Fragen von Flucht und Vertreibung zu beantworten, der Klimawandel, die Digitalisierung und der demographische Wandel (Fachkräftemangel, wankende Sozialsysteme) zu bewältigen, die äußerst labile Stabilität der öffentlichen Finanzen in Deutschland und im Euro-Raum zu stärken (zu hohe Staatsverschuldung und Zinslasten), der Wirtschaftsstandort und insgesamt die freiheitliche Europäische Union zu festigen (Westlessness). Das Wachstumschancengesetz will daher die Rahmenbedingungen für mehr Wachstum, Investitionen und Innovationen verbessern. Quer zu diesen **grundlegenden Anliegen** steht die vorgeschlagene neue bürokratische Last, die Mitteilungspflicht für nationale Steuergestaltungen. Zudem soll das Übergangsrecht der Besteuerung von Renten verändert werden. Auf diese beiden Neuregelungen, die lediglich anlässlich der drängenden Ziele des Wachstumschancengesetzes vorgeschlagen werden, soll im Folgenden eingegangen werden.

### Der Übergang in die nachgelagerte Besteuerung der Alterseinkünfte

2. Im Jahr 2002 stellte das **Bundesverfassungsgericht** fest, dass die bis dahin bestehende unterschiedliche Besteuerung von Beamtenpensionen und Renten mit dem Gleichheitssatz unvereinbar ist. Der Gesetzgeber hat daraufhin die hier maßgebliche staatliche Altersversorgung auf eine nachgelagerte Besteuerung umgestellt. In der Auszahlungsphase werden die Einkünfte aus der Altersversorgung mit der Einkommensteuer belastet. In der vorherigen Erwerbsphase können Vorsorgebeiträge steuerlich berücksichtigt werden, um eine **doppelte Besteuerung** zu verhindern. Dieses neue System ist nach der gefestigten Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und des Bundesfinanzhofs verfassungskonform.

3. Der Gesetzentwurf und die aufgerufenen verfassungsrechtlichen Fragen beziehen sich allein darauf, wie der **Wechsel zum neuen System** zu regeln ist. Der Gesetzgeber hat sich für einen langfristigen Übergang entschieden, um auch in der Phase des Wechsels die genannte doppelte Besteuerung zu vermeiden. Berechtigte der Altersversorgung hatten bis dahin einen erheblichen Teil ihrer Beiträge zu dem System aus versteuertem Einkommen entrichtet. Hätte die Einkommensteuer die Alterseinkünfte

sofort belastet, würden sowohl die Beiträge als auch die Erträge im Rahmen der Altersversorgung steuerlich herangezogen und damit doppelt besteuert. Deshalb entschied sich der Gesetzgeber, bis zum Jahr 2040 die Beiträge sukzessive von der Besteuerung auszunehmen und die Alterseinkünfte ebenfalls in kleinen Schritten der nachgelagerten Besteuerung zuzuführen.

4. Doch schon bald wurde klar, dass dieses Übergangsrecht die doppelte Besteuerung nicht vollständig vermeidet. So gelingt es Betroffenen nicht, ihre gesamten Beiträge zur Altersversorgung bis zum Jahr 2040 steuerlich geltend zu machen. Durch das **Jahressteuergesetz 2022** wurde daher der volle Sonderausgabenabzug, der erst im Jahr 2025 greifen sollte, auf das Jahr 2023 vorgezogen. Der vorliegende **Gesetzentwurf** baut hierauf auf. Er will den Übergang zur vollständigen nachgelagerten Besteuerung bis ins Jahr 2058 regeln und daher um 18 Jahre verlängern. Der steuerpflichtige Rentenanteil soll nicht mehr um einen, sondern nur noch um einen halben Prozentpunkt steigen. Diese Verlängerung wirkt der Doppelbesteuerung entgegen, soweit diese auf eine fehlende Abstimmung der Abzugs- und Besteuerungsteile zurückzuführen ist. **Der Gesetzentwurf ist daher zu begrüßen.**

5. Der Entwurf, die Debatten im Bundestag und der Bundesrat fordern weitere gesetzliche Maßnahmen, um den **Raum der Doppelbelastung möglichst vollständig zu verschließen**. So wurde vorgeschlagen, die Übergangsphase bis in das Jahr 2070 zu verlängern. Auch seien steuerliche Minderbelastungen, die ebenfalls auftreten, zu vermeiden. Nach einer **aktuellen Studie** wird die Doppelbesteuerung erst im Jahr 2072 ganz verschwinden. Um die errechnete Mehrfachbelastung bis dahin zu verringern, wird ein vielschichtiges Regelungsmodell vorgeschlagen, das den Gesetzentwurf um zwei neue Rentenfreibeträge ergänzt, einen typisierten und einen auf Antrag vorzusehenden individuellen. Doch stellen die Autoren fest, dass auch dieses System die doppelte Besteuerung nicht umfassend vermeidet. Demgegenüber betonen **andere Stimmen**, dass die Verfassung dies auch nicht fordere, vielmehr eine Doppelbesteuerung z.B. in einer Bagatellgrenze von unter zehn Prozent grundgesetzlich nicht maßgeblich ist. Würde die Verfassung – so sei ergänzt – verlangen, Doppelbelastungen in jedweder Konstellation und in jedem Betrag auszuschließen, bräuchte es weitere Regelungsvorschläge, die nach den gegenwärtigen Studien dieses Ziel aber auch nicht erreichen werden. Doch **Unmögliches verlangt die Verfassung nicht.**

6. Das Grundgesetz öffnet dem Gesetzgeber vielmehr einen weiten und gleichsam doppelten **Entscheidungsraum**, erstens die Besteuerung der Altersbezüge neu zu regeln und zweitens einen vertrauensschützenden Übergang in das neue System zu

schaffen. Der Gesetzgeber muss – so fährt das **Bundesverfassungsgericht** in ständiger Rechtsprechung fort – eine „Abwägung zwischen den Erfordernissen“ insbesondere der Leistungsfähigkeit und Folgerichtigkeit und den „Notwendigkeiten einfacher, praktikabler und gesamtwirtschaftlich tragfähiger Lösungen“ treffen. Sodann formulierte das Gericht einen Satz, den es später in zahlreichen Nichtannahmebeschlüssen wiederholte und der von den Finanzgerichten sowie der Literatur oft zitiert werden sollte. „In jedem Fall“ ist eine doppelte Besteuerung zu vermeiden.

7. Der **Bundesfinanzhof** musste dieses Doppelbesteuerungsverbot konkretisieren. Der zuständige Senat entschied sich, die Formulierung „in jedem Fall“ strikt in einer mathematischen Gesamtrechnung auszulegen. Die Doppelbesteuerung wird verhindert, „wenn die Summe der voraussichtlichen steuerfrei bleibenden Rentenzuflüsse mindestens ebenso hoch ist wie die Summe der aus versteuertem Einkommen aufgebrauchten Altersvorsorgeaufwendungen.“ Diese Deutung ist auch angesichts der wiederholten Äußerungen des Bundesverfassungsgerichts verständlich. **Doch misst die Verfassung nicht in so kleiner Münze.**

8. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ist eine Doppelbesteuerung „in jedem Fall“ zu vermeiden. Gleichzeitig hebt das Gericht den Gestaltungsraum des Gesetzgebers hervor, einen Systemwechsel in praktikablen Regelungen zu regeln. „Während des Übergangszeitraums“ können „Nachteile“ entstehen. Nicht „jeglicher Sonderlast“ ist „mit einer Übergangsregelung zu begegnen.“ Aufwändige Detailrechnungen muss und soll der Gesetzgeber nicht regeln, eine „unvollständige Abstimmung des Umfangs der abziehbaren Altersvorsorgeaufwendungen mit dem voraussichtlichen Besteuerungsanteil der künftigen Rentenzuflüsse“ ist vielmehr im Übergangszeitraum durch die „Typisierungs- und Vereinfachungserfordernisse verfassungsrechtlich gerechtfertigt.“ **Das Grundgesetz fordert nach dieser Rechtsprechung, eine Doppelbesteuerung „in jedem Fall,“ aber nicht für jeden Euro zu vermeiden.**

9. Der eurogenaue Gesamtvergleich überzeugt auch aus weiteren Gründen nicht. Die mathematische Gesamtrechnung ist zu aufwändig und die vollständige Vermeidung von Doppelbesteuerungen auf dieser Grundlage in der Praxis nicht möglich. Entsprechende gesetzliche Regelungen wären – anders als es das Grundgesetz fordert – nicht einfach und praktikabel, sondern strukturell **zu kompliziert**. Zudem nimmt die Detailrechnung das **System der Altersversorgung** nicht treffend auf, weil dieses nicht durch einen angesparten Finanzsockel, sondern durch Umlagen finanziert wird und auch in der Erwerbsphase Versicherungsleistungen bereitstellt. Systematisch werden der Grundsatz der **Individualbesteuerung**, der sich insbesondere ge-

gen eine Differenzierung nach der statistischen Lebenserwartung wendet, sowie das **Jährlichkeitsprinzip** vernachlässigt, weil dieses den zeitnahen Steuerzugriff fordert und die eröffnete Lebensperspektive vermeidet.

**10.** Der **Gesetzentwurf** reduziert die Möglichkeiten der Doppelbesteuerung, indem er den Übergang zum neuen Recht verlängert. Die erwogene Regelung folgt dem verfassungsrechtlichen Verbot der mehrfachen Steuerbelastung. **Der Gesetzgeber sollte sie in Kraft setzen.** Auch mit Blick auf die bereits im Gesetzgebungsverfahren angemahnten weiteren Regelungen zur Reduktion der Doppelbesteuerung sollte aber der verfassungsrechtliche Maßstab genauer vermessen werden. Eurogenaue Gesamtrechnungen und vielschichtige Übergangsregelungen sind abzulehnen. Der Übergang zum neuen Rentensystem ist vielmehr – wie geschehen – in einfach anzuwendenden Typisierungen und dabei zeitnah zu regeln.

### **Mitteilungspflicht für innerstaatliche Steuergestaltungen**

**11.** Der Gesetzentwurf schlägt eine neue **Mitteilungspflicht für innerstaatliche Steuergestaltungen** vor. Diese Pflicht verfolgt legitime Ziele, wenn sie der Gleichheit der Besteuerung dienen und den Fiskus entlasten will. Dennoch verletzt sie das Grundrecht der Berufsfreiheit. Anders als bei der übernationalen Last erhält der Fiskus die maßgeblichen Informationen bereits im Besteuerungsverfahren. Doch ist es kein geeignetes Mittel und grundrechtlich auch nicht zumutbar, bereits vorliegende Daten nochmals abzurufen. Ohnehin haben die rund 27.000 Mitteilungen, die bis März 2023 über grenzüberschreitende Steuergestaltungen abgegeben wurden, nach den Informationen der Bundesregierung nur kaum dazu geführt, dass Regelungslücken geschlossen wurden. Die europäischen Pflichten erreichen die selbst gesetzten Ziele nicht. Angesichts der nationalen Steuerverfahren ist auf nationaler Ebene mit keinem größeren Erfolg zu rechnen.

**12.** Der Wirtschaftsausschuss wies im Gesetzgebungsverfahren daher darauf hin, dass die neue Mitteilungspflicht „in keinem Verhältnis zum zu erwartenden Nutzen steht.“ Eine Pflicht, die keine oder kaum Vorteile bewirkt, ist **unzumutbar**. Doch selbst wenn sie bessere Folgen zeichnen würde, wäre sie angesichts des betroffenen und grundrechtlich besonders geschützten Mandatsverhältnisses letztlich nicht zu rechtfertigen. Der EuGH hat ganz in diesem Sinne Teile der europäischen Mitteilungspflichten für rechtswidrig erklärt und wird sich in einem weiteren Verfahren erneut mit diesen befassen.

**13.** Der Grundrechtsschutz muss sich gegenwärtig angesichts einer **modernen Rechtsquellenvielfalt** bewähren. Zum Recht des Bundes, der Länder und Gemeinden treten das supranationale Europarecht und Regelungen des regionalen und internationalen Völkerrechts. Die verschiedenen nationalen und überstaatlichen Akteure erlassen Maßnahmen, die zuweilen nicht oder nur kaum koordiniert werden. Beim Grundrechtsbetroffenen aber treffen sie zusammen. Der so bewirkten **kumulativen Belastung** wohnt daher „ein spezifisches Gefährdungspotential für grundrechtlich geschützte Freiheiten inne“ (BVerfG). Das Maß der Verfassung kann zudem verletzt werden, wenn die Belastungen insgesamt so zahlreich sind und der Adressatenkreis so groß ist, dass allein die Breite der Gesamtlast außer Verhältnis zum Nutzen steht (**unzulässige Breitenwirkung**). Die erwogenen Mitteilungspflichten wahren auch diese Maßstäbe des Grundgesetzes nicht. Jedenfalls müsste der Gesetzgeber den voraussichtlichen Ertrag der Pflichten, die kumulativen Lasten und die grundrechtlichen Breitenwirkungen ermessen, um die erwogene Regelung umfassend verfassungsrechtlich verantworten zu können. Das aber ist bislang nicht geschehen.

#### **Das Grundgesetz und die Bürokratisierung der Gesellschaft – Ergebnis**

**14.** Deutschland ist in den Zahl- und Mitwirkungslasten ein **Hochsteuerland**. Ein Gesetz, das wie das Wachstumschancengesetz die Rahmenbedingungen für mehr Wachstum und Innovationen sowie die Wettbewerbsfähigkeit des Standorts stärken will, sollte daher bereits angesichts der selbst gesetzten Ziele keine neue steuerliche Mitteilungspflicht regeln. **Weder der Staat noch die Gesellschaft sind weiter zu bürokratisieren**, bestehende Lasten vielmehr zeitnah zurückzunehmen. Ohnehin verbietet die Berufsfreiheit, die im Gesetzentwurf vorgeschlagene Mitteilungspflicht für innerstaatliche Steuergestaltungen in Kraft zu setzen.

**15.** Im Bereich der **Besteuerung der Altersbezüge** dient die vorgeschlagene Verlängerung der Übergangsregelung hingegen der Verfassung, weil Doppelbesteuerungen weiter verhindert werden. **Die Regelung sollte in Kraft gesetzt werden**. Insgesamt sind bei der Regelung eines Systemwechsels einfache und zeitnahe Lösungen zu wählen. Detaillierte Gesamtrechnungen und vielschichtige Übergangsregelungen sind abzulehnen. Doppelbesteuerung sind – so fährt das Bundesverfassungsgericht fort – nicht für jeden Euro auszugleichen. **Daher ist – sollte der Gesetzentwurf in Kraft treten – der weitere Regelungsbedarf im Übergangsrecht geringer, als zuweilen angenommen.**

## II. Die drängenden Anliegen des Wachstumschancengesetzes

Wir leben in einer Zeitenwende. Diese Wende bezieht sich gegenwärtig und nachdrücklich auf die Sicherheit insbesondere angesichts des Ukrainekrieges und des Nahostkonflikts – doch greift sie über diese Voraussetzung von Freiheit und Staatlichkeit<sup>1</sup> hinaus. Die Menschen und Unternehmen müssen weitere Herausforderungen meistern, wie die Fragen von Flucht und Vertreibung, den Kampf gegen den Klimawandel (Dekarbonisierung), die Digitalisierung, den demographischen Wandel (Fachkräftemangel, Sozialsysteme), die Stabilisierung der labilen und im Euro verbundenen öffentlichen Haushalte (überbordende Staatsverschuldung, hohe Zinslasten, wankende Sozialsysteme) oder die Selbstbehauptung des Wirtschaftsstandortes und insgesamt der freiheitlichen Europäischen Union (Westlessness).<sup>2</sup> Weitere Probleme unserer Zeit ließen sich anfügen. Unsicherheit – Deutschland. Diese multispektralen Aufgaben verlangen von den Menschen und Unternehmen, sich in zahlreichen Bereichen auf Neues einzustellen. Die Politik und besonders der Gesetzgeber sind gefordert, dem notwendigen Wandel einen sachgerechten Rahmen zu setzen, Folgen zu mäßigen und Handlungen anzustoßen.

Das Wachstumschancengesetz will ganz in diesem Sinne „die Rahmenbedingungen für mehr Wachstum, Investitionen und Innovationen“ optimieren und die „Wettbewerbsfähigkeit des Standorts Deutschland“ stärken.<sup>3</sup> Vor allem soll die „Liquiditätssituation der Unternehmen“ verbessert und das Steuerrecht in zahlreichen Einzelmaßnahmen entlastend vereinfacht werden.<sup>4</sup> Quer zu diesen Anliegen steht eine neue bürokratische Last, die der Gesetzentwurf vorsieht. Die europarechtliche „Pflicht zur Mitteilung von grenzüberschreitenden Steuergestaltungen“ soll „auf innerstaatliche Steuergestaltungen“ ausgeweitet werden.<sup>5</sup> Der Gesetzentwurf will zudem das Übergangsrecht für die Besteuerung von Renten aus der Basisversorgung verändern.<sup>6</sup> Auf diese Neuerungen im Recht der Rentenbesteuerung und der Mittei-

---

<sup>1</sup> *Th. Hobbes*, *Leviathan* [1651], 2003, II. Teil, insbes. Kapitel 17 und 26; *J. Locke*, *Über die Regierung* [Two Treatises of Government. The Second Treatise, 1690], 2003, insbes. Kapitel 8 und 11.

<sup>2</sup> MSC, Munich Security Report 2020.

<sup>3</sup> Gesetzentwurf der Bundesregierung eines Gesetzes zur Stärkung von Wachstumschancen, Investitionen und Innovation sowie Steuervereinfachung und Steuerfairness (Wachstumschancengesetz), 2.10.2023, BT-Drs. 20/8628, S. 1 (im Folgenden: Wachstumschancengesetz – Entwurf).

<sup>4</sup> Wachstumschancengesetz – Entwurf, BT-Drs. 20/8628, S. 1.

<sup>5</sup> Wachstumschancengesetz – Entwurf, BT-Drs. 20/8628, S. 1 f., 77.

<sup>6</sup> Wachstumschancengesetz – Entwurf, BT-Drs. 20/8628, S. 2, 77.

lungspflichten, die lediglich anlässlich der drängenden Ziele des Wachstumschancengesetzes geregelt werden sollen, wird im Folgenden eingegangen.

### **III. Altersbezüge – Übergangsrecht, Verbot der doppelten Besteuerung**

#### **1. Der Wechsel zur nachgelagerten Besteuerung von Altersbezügen**

Die Alterssicherung in Deutschland unterscheidet drei Säulen, die staatliche und die betriebliche Altersversorgung sowie die private Zusatzvorsorge. Die staatliche Versorgung gründet vor allem in der Rentenversicherung und den Beamtenpensionen.<sup>7</sup> Im Jahr 2002 stellte das Bundesverfassungsgericht fest, dass die bis dahin bestehende unterschiedliche Besteuerung von Beamtenpensionen und Renten aus der gesetzlichen Rentenversicherung mit dem Gleichheitssatz unvereinbar ist.<sup>8</sup> Daraufhin hat der Gesetzgeber beschlossen, die staatliche Altersversorgung vollständig auf eine nachgelagerte Besteuerung umzustellen und die betriebliche Altersversorgung ebenfalls auf dieses System auszurichten. Differenzierte Regelungen bestehen bei der privaten Zusatzvorsorge.<sup>9</sup> Seit der Änderung werden Einkünfte aus den Altersversorgungssystemen mit der Einkommensteuer belastet (§ 22 Nr. 1 EStG) und Altersvorsorgebeiträge steuerlich berücksichtigt. Nach dem für das Steuerrecht grundlegenden Leistungsfähigkeitsprinzip ist dies schlüssig. In der Auszahlungsphase erhöhen die Einkünfte die Zahlungskraft der Begünstigten und damit ihre steuerliche Leistungsfähigkeit. Sie sind daher der Einkommensteuer zu unterwerfen. In der Erwerbsphase dürfen die Beiträge zur Altersversorgung dann aber nicht ebenfalls besteuert werden. Andernfalls käme es zu einer doppelten einkommensteuerlichen Belastung. Dieses System der nachgelagerten Besteuerung ist nach der gefestigten Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts<sup>10</sup> und des Bundesfinanzhofs<sup>11</sup> verfassungskonform.

---

<sup>7</sup> Hierzu *E. Kulosa*, jM 2021, 337 (337 f.); *H. Weber-Grellet*, FR 2022, 869 (869); *A. Musil*, DSStR 2020, 1881 (1881 f.); für einen Überblick über die Entwicklung auch *J. Hey*, in: Tipke/Lang, Steuerrecht, 24. Auflage 2021, Rn. 8.565 ff.; jeweils m.w.N.

<sup>8</sup> BVerfG, 6.3.2002 – 2 BvL 17/99, BVerfGE 105, 73 (110 ff.) – Pensionsbesteuerung.

<sup>9</sup> *E. Kulosa*, jM 2021, 337 (337 f.), allerdings mit einem kritischen Blick auf die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts; *A. Musil*, DSStR 2020, 1881 (1881 f.). *J. Hey*, in: Tipke/Lang, Steuerrecht, 24. Auflage 2021, Rn. 8.565 ff.; jeweils m.w.N.

<sup>10</sup> Grundlegend: BVerfG, 6.3.2002 – 2 BvL 17/99, BVerfGE 105, 73 (134 f.) – Pensionsbesteuerung; sodann: BVerfG, 29.9.2015 – 2 BvR 2683/11, BStBl. II 2016, 310 (Rn. 28 ff.) – Neuregelung der Rentenbesteuerung (Nichtannahmebeschluss); BVerfG, 30.9.2015 – 2 BvR 1961/10, NJW 2016, 469 (Rn. 41) – Neuregelung der Rentenbesteuerung, Bezüge

## 2. Ein langfristiger Übergang, um doppelte Besteuerungen zu vermeiden

Der Übergang vom alten zum neuen System der nachgelagerten Besteuerung wurde mit einer bemerkenswerten Langfristigkeit geregelt, um eine doppelte Besteuerung zu vermeiden. Eine umgehende Rechtsänderung war aus dieser Perspektive nicht möglich. Berechtigte der Altersversorgung hatten bis dahin einen erheblichen Teil ihrer Beiträge zu dem System aus versteuertem Einkommen entrichtet. Hätte die Einkommensteuer die Alterseinkünfte sofort belastet, würden sowohl die Beiträge als auch die Erträge im Rahmen der Altersversorgung steuerlich herangezogen und damit doppelt besteuert. Deshalb entschied sich der Gesetzgeber, im Laufe der Zeit die Beiträge in der Erwerbsphase sukzessive von der Besteuerung auszunehmen und die Alterseinkünfte ebenfalls in kleinen Schritten der nachgelagerten Besteuerung zuzuführen. Es wurde ein äußerst langfristiger Übergang bis in das Jahr 2040 geschaffen, der in seinem weiten Zugriff in die Zukunft ein Novum war.<sup>12</sup>

## 3. Das Jahressteuergesetz 2022, der Gesetzentwurf und die parlamentarische Debatte

Doch schon bald wurde klar, dass durch dieses Übergangsrecht die doppelte Besteuerung nicht für jeden Euro vermieden wurde. Ab dem Jahr 2040 werden die Altersbezüge vollständig besteuert. Allerdings können Steuerpflichtige bis dahin ihre Beiträge zur Altersversorgung nicht vollständig steuerlich geltend machen. So griff der uneingeschränkte Abzug als Sonderausgabe erst ab dem Jahr 2025.<sup>13</sup> Nach dem Koalitionsvertrag der Bundesregierung sollte der Vollabzug daher bereits ab dem Jahr

---

aus berufsständischen Versorgungseinrichtungen (Nichtannahmebeschluss); BVerfG, 30.9.2015 – 2 BvR 1066/10, FR 2016, 78 (Rn. 58) – Neuregelung der Rentenbesteuerung, Gleichbehandlung von Beamten und Arbeitnehmern (Nichtannahmebeschluss); BVerfG, 14.6.2016 – 2 BvR 290/10, BStBl. II 2016, 801 (Rn. 42, 67 f.) – Altersvorsorgeaufwendungen (Nichtannahmebeschluss); BVerfG, 14.6.2016, 2 BvR 323/10, DStR 2016, 1731 (Rn. 75) – Qualifizierung der Altersvorsorgeaufwendungen als Sonderausgaben statt als vorweggenommene Werbungskosten (Nichtannahmebeschluss).

<sup>11</sup> BFH, 19.5.2021 – X R 33/19, BFHE 273, 266 (Rn. 17 f.); BFH, 19.5.2021 – X R 20/19, BFHE 273, 237 (Rn. 87 ff.).

<sup>12</sup> E. Kulosa, jM 2021, 337 (338): „Für Erwerbstätige, die keine Beamte sind, hat sich die einkommensteuerliche Rechtslage damit im Vergleich zur früheren vorgelagerten Besteuerung grds. verbessert. Denn der finanzielle Vorteil aus der neuen Möglichkeit des steuerlichen Abzugs der Beiträge ist im Allgemeinen höher – und tritt zudem viel früher ein – als der Nachteil aus der vollen Steuerpflicht der späteren Renten. Dies beruht auf dem typischen Steuersatzgefälle zwischen der Erwerbs- und der Rentenbezugsphase. Damit zeigt sich das Paradoxon, dass eine BVerfG-Entscheidung, die eine gleichheitswidrige Benachteiligung der Beamten festgestellt hatte, im Ergebnis zu einer Verbesserung der steuerlichen Behandlung der Nichtbeamten geführt hat.“ Insgesamt H.-U. Fissenewert, in: G. Kirchhof/E. Kulosa/E. Ratschow, BeckOK EStG, 16. Ed. 2023, § 10 Rn. 10 m.w.N.

<sup>13</sup> E. Kulosa, in: HHR, EStG/KStG, 308. Lfg. 12/2021, § 10 Anm. 337 m.w.N. und Beispielen; H.-U. Fissenewert, in: G. Kirchhof/E. Kulosa/E. Ratschow, BeckOK EStG, 16. Ed. 2023, § 10 Rn. 42. Doch hätte – so E. Kulosa, jM 2021, 337 (339) – mancher Rentner auch aufgrund des bestehenden Abzugs aus der Perspektive der steuerlichen Doppelbelastung höher besteuert werden können.

2023 gelten. Zudem sollte der steuerpflichtige Rentenanteil nur noch um einen halben Prozentpunkt und damit geringer steigen, um das Problem der doppelten Besteuerung zu reduzieren.<sup>14</sup> Das erste Anliegen wurde durch das Jahressteuergesetz 2022 umgesetzt. Die Altersvorsorgeaufwendungen können nun bereits ab dem Jahr 2023 vollständig als Sonderausgaben dem steuerlichen Zugriff entzogen werden.<sup>15</sup> Der vorliegende Gesetzentwurf geht nun das zweite Anliegen des Koalitionsvertrages an. Der im Jahr 2005 begonnene Übergang zu einer vollständigen nachgelagerten Besteuerung soll um 18 Jahre verlängert werden. Diese Verlängerung wirkt der Doppelbesteuerung entgegen, soweit diese auf eine fehlende Abstimmung der Abzugs- und Besteuerungsteile zurückzuführen ist. Der Raum der doppelten Belastung wird verkleinert, aber nicht geschlossen, weswegen weitere gesetzliche Maßnahmen notwendig seien.<sup>16</sup>

In der Debatte im Bundestag wurde angesichts der fortbestehenden Möglichkeiten einer Doppelbesteuerung<sup>17</sup> gefordert, die Übergangsphase bis zum Jahr 2070 zu verlängern, um Doppelbelastungen weiter abzubauen.<sup>18</sup> Darüber hinaus wurde betont, dass nicht nur eine zweifache steuerliche Belastung, aber auch eine mögliche Minderbesteuerung zu verhindern sei.<sup>19</sup> Ein weiteres Gesetzgebungsverfahren in dieser Sache wurde daher nicht nur im Gesetzentwurf,<sup>20</sup> sondern auch in der Plenardebatte gefordert.<sup>21</sup>

Der Bundesrat begrüßt den Gesetzentwurf der Bundesregierung. In Einklang mit der Begründung des Entwurfs und der Plenardebatte weist auch er darauf hin, dass die vorgeschlagenen Maßnahmen „noch nicht ausreichen, um ‚doppelte Besteuerungen‘

---

<sup>14</sup> Koalitionsvertrag 2021–2025, Mehr Fortschritt wagen. Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit, 2021, S. 131: „Wir werden das Urteil des Bundesfinanzhofs zum Alterseinkünftegesetz umsetzen. Eine doppelte Rentenbesteuerung werden wir auch in Zukunft vermeiden. Deshalb soll der Vollabzug der Rentenversicherungsbeiträge als Sonderausgaben – statt nach dem Stufenplan ab 2025 – vorgezogen und bereits ab 2023 erfolgen. Zudem werden wir den steuerpflichtigen Rentenanteil ab 2023 nur noch um einen halben Prozentpunkt steigen. Eine Vollbesteuerung der Renten wird damit erst ab 2060 erreicht.“

<sup>15</sup> § 10 Abs. 3 S. 6 EStG n.F.; Jahressteuergesetz vom 16.12.2022, BGBl. I 2022, 2294 (2300); H.-U. Fissenewert, in: G. Kirchhof/E. Kulosa/E. Ratschow, BeckOK EStG, 16. Ed. 2023, § 10 Rn. 42.

<sup>16</sup> Wachstumschancengesetz – Entwurf, BT-Drs. 20/8628, S. 125; siehe auch E. Kulosa, jM 2021, 337 (339 ff.); D. Kiewetter/R. Maiterth/R. P. Schenke, Überprüfung der Übergangsregelung zur nachgelagerten Besteuerung nach dem Alt-EinkG im Hinblick auf eine »doppelte Besteuerung« unter Berücksichtigung der aktuellen BFH-Rechtsprechung, 2023, S. 5 ff.

<sup>17</sup> Hierzu: M. Herbrand (FDP), Deutscher Bundestag, Stenografischer Bericht, 129. Sitzung, 13. Oktober 2023, Plenarprotokoll 20/129, S. 16143.

<sup>18</sup> M. W. Birkwald (Die Linke), Deutscher Bundestag, Stenografischer Bericht, 129. Sitzung 13. Oktober 2023, Plenarprotokoll 20/129, S. 16142.

<sup>19</sup> S. Müller (Bündnis 90/Die Grünen), Deutscher Bundestag, Stenografischer Bericht, 129. Sitzung, 13. Oktober 2023, Plenarprotokoll 20/129, S. 16147; für weitere Schritte sodann auch F. Heiligenstadt (SPD), ebenda, S. 16149; vgl. M. Schrodi (SPD), ebenda, S. 16154.

<sup>20</sup> Wachstumschancengesetz – Entwurf, BT-Drs. 20/8628, S. 124.

<sup>21</sup> S. Müller (Bündnis 90/Die Grünen), Deutscher Bundestag, Stenografischer Bericht, 129. Sitzung, 13. Oktober 2023, Plenarprotokoll 20/129, S. 16147; für weitere Schritte sodann auch F. Heiligenstadt (SPD), ebenda, S. 16149; vgl. M. Schrodi (SPD), ebenda, S. 16154.

für alle zukünftigen Rentenkohorten vollständig zu vermeiden.“ Ferner könne es „in einigen Fällen zu einer Überkompensation“ kommen. „Vor diesem Hintergrund bittet der Bundesrat die Bundesregierung, die verfassungsrechtlich notwendigen Gesetzesänderungen zur Vermeidung einer zukünftigen ‚doppelten Besteuerung‘ von Renten aus der Basisversorgung einer nochmaligen sorgfältigen Prüfung unter der weiteren Einbeziehung der Fachebene der Länder zu unterziehen und durch ein eigenständiges Gesetzgebungsverfahren umzusetzen.“<sup>22</sup>

#### **4. Vermeidung der Doppelbesteuerung „in jedem Fall“, nicht für jeden Euro (BVerfG)**

Das Grundgesetz eröffnet dem Gesetzgeber nach der ständigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts innerhalb der Grenzen des Grundgesetzes einen weiten Entscheidungsraum, die Besteuerung der Altersbezüge neu zu regeln und einen vertrauensschützenden Übergang in das neue System zu schaffen. Der Gesetzgeber muss eine „Abwägung zwischen den Erfordernissen folgerichtiger Ausrichtung der Einkommensbesteuerung an der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der Steuerpflichtigen und den Notwendigkeiten einfacher, praktikabler und gesamtwirtschaftlich tragfähiger Lösungen“ treffen. Anknüpfend an diese gängigen Rechtsprechungslinien formulierte das Bundesverfassungsgericht einen Satz, der später vom Gericht selbst, den Finanzgerichten, der Literatur und dem Gesetzgeber häufig zitiert werden sollte. „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.“<sup>23</sup>

In der Folgezeit knüpfte das Bundesverfassungsgericht in zahlreichen Nichtannahmebeschlüssen an diese Entscheidung an. Der Gesetzgeber habe einen weiten und gleichsam doppelten Gestaltungsraum, erstens die Steuerbelastung zu erneuern und

---

<sup>22</sup> Bundesrat, Stellungnahme zum Entwurf eines Wachstumschancengesetzes, 20.10.2023, BR-Drs. 433/23 (Beschluss), S. 16; vgl. Finanzausschuss, Bundesrat, Empfehlungen der Ausschüsse, 9.10.23, BR-Drs. 433/1/23, S. 20.

<sup>23</sup> BVerfG, 6.3.2002 – 2 BvL 17/99, BVerfGE 105, 73 (134 f.) – Pensionsbesteuerung: „Aufgabe des Gesetzgebers wird es sein, sich vor dem Hintergrund des breiten Spektrums der seit langem aufbereiteten Reformalternativen für ein Lösungsmodell zu entscheiden und dieses folgerichtig auszugestalten. Sowohl bei den weichenstellenden Grundentscheidungen als auch im Hinblick auf Art und Maß vertrauensschützender Übergangsregelungen ist der weite gesetzgeberische Gestaltungsraum nicht unbegrenzt. 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. Insoweit wird der Gesetzgeber sich an ökonomisch sachverständigen Berechnungen orientieren können. Im Übrigen ist auch für die Abwägung zwischen den Erfordernissen folgerichtiger Ausrichtung der Einkommensbesteuerung an der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der Steuerpflichtigen und den Notwendigkeiten einfacher, praktikabler und gesamtwirtschaftlich tragfähiger Lösungen ein weiter gesetzgeberischer Entscheidungsraum eröffnet.“

zweitens den Übergang in das neue System zu regeln. Das Verbot der Doppelbesteuerung sei dabei aber „in jedem Fall“ zu wahren.<sup>24</sup> „Was bereits der Einkommensteuer unterlegen hat, darf nicht ein zweites Mal, also doppelt, besteuert werden. Eine ‚spätere‘ steuerliche Erfassung einer Vermögensmehrung kommt dagegen in Betracht, wenn die Besteuerung zu einem – möglichen – früheren Zeitpunkt unterblieben ist oder ‚aufgeschoben‘ wurde.“<sup>25</sup> Die verfassungsrechtliche Prüfung muss daher „sowohl die Aufbau- als auch die Auszahlungsphase von Alterseinkünften in den Blick nehmen, also veranlagungszeitraumübergreifend erfolgen, weil das Verbot doppelter Besteuerung entweder durch eine Steuerfreistellung von Altersvorsorgeaufwendungen (in der Aufbauphase) oder durch Nichtbesteuerung von Alterseinkünften, die aus versteuertem Einkommen stammen, (in der Auszahlungsphase) beachtet werden kann.“<sup>26</sup>

Durch diese Rechtsprechung ist eine Unsicherheit über den Gestaltungsraum des Gesetzgebers entstanden, den Übergang im System der Altersversorgung zu regeln. Das Gericht wiederholt die Vorgabe, die doppelte Besteuerung „in jedem Fall“ zu vermeiden. Gleichzeitig hebt es den Gestaltungsraum und den Typisierungsauftrag des Gesetzgebers im Übergang hervor. Diese parallelen Forderungen nach einer Genauigkeit „in jedem Fall“ und vereinfachenden Vergrößerungen ist verfassungsrechtlichen in Einklang zu bringen.

Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ist es „unvermeidlich, dass während des Übergangszeitraums auch Nachteile fort dauern, die mit der früheren (teilweise) vorgelagerten Besteuerung der Alterseinkünfte verbunden waren, wie

---

<sup>24</sup> BVerfG, 29.9.2015 – 2 BvR 2683/11, BStBl. II 2016, 310 (Rn. 49) – Neuregelung der Rentenbesteuerung (Nichtannahmebeschluss); BVerfG, 30.9.2015 – 2 BvR 1961/10, NJW 2016, 469 (Rn. 41) – Neuregelung der Rentenbesteuerung, Bezüge aus berufsständischen Versorgungseinrichtungen (Nichtannahmebeschluss); BVerfG, 30.9.2015 – 2 BvR 1066/10, FR 2016, 78 (Rn. 58) – Neuregelung der Rentenbesteuerung, Gleichbehandlung von Beamten und Arbeitnehmern (Nichtannahmebeschluss); BVerfG, 14.6.2016 – 2 BvR 290/10, BStBl. II 2016, 801 (Rn. 42, 67 f.) – Altersvorsorgeaufwendungen (Nichtannahmebeschluss); BVerfG, 14.6.2016, 2 BvR 323/10, DStR 2016, 1731 (Rn. 75) – Qualifizierung der Altersvorsorgeaufwendungen als Sonderausgaben statt als vorweggenommene Werbungskosten (Nichtannahmebeschluss); siehe zudem BFH, 19.5.2021 – X R 20/19, BFHE 273, 237 (Rn. 87 ff.); insgesamt zudem: BFH, 19.5.2021 – X R 33/19, BFHE 273, 266 (Rn. 15 ff.).

<sup>25</sup> BVerfG, 30.9.2015 – 2 BvR 1961/10, NJW 2016, 469 (Rn. 41) – Neuregelung der Rentenbesteuerung, Bezüge aus berufsständischen Versorgungseinrichtungen (Nichtannahmebeschluss); BVerfG, 30.9.2015 – 2 BvR 1066/10, FR 2016, 78 (Rn. 58) – Neuregelung der Rentenbesteuerung, Gleichbehandlung von Beamten und Arbeitnehmern (Nichtannahmebeschluss); BVerfG, 14.6.2016, 2 BvR 323/10, DStR 2016, 1731 (Rn. 75) – Qualifizierung der Altersvorsorgeaufwendungen als Sonderausgaben statt als vorweggenommene Werbungskosten (Nichtannahmebeschluss).

<sup>26</sup> BVerfG, 29.9.2015 – 2 BvR 2683/11, BStBl. II 2016, 310 (Rn. 28 ff. m.w.N., insbes. Rn. 32, 35 und 49 (Zitate)) – Neuregelung der Rentenbesteuerung (Nichtannahmebeschluss); BVerfG, 30.9.2015 – 2 BvR 1961/10, NJW 2016, 469 (Rn. 41) – Neuregelung der Rentenbesteuerung, Bezüge aus berufsständischen Versorgungseinrichtungen (Nichtannahmebeschluss); BVerfG, 30.9.2015 – 2 BvR 1066/10, FR 2016, 78 (Rn. 58) – Neuregelung der Rentenbesteuerung, Gleichbehandlung von Beamten und Arbeitnehmern (Nichtannahmebeschluss); BVerfG, 14.6.2016 – 2 BvR 290/10, BStBl. II 2016, 801 (Rn. 42, 67 f.) – Altersvorsorgeaufwendungen (Nichtannahmebeschluss); BVerfG, 14.6.2016, 2 BvR 323/10, DStR 2016, 1731 (Rn. 75) – Qualifizierung der Altersvorsorgeaufwendungen als Sonderausgaben statt als vorweggenommene Werbungskosten (Nichtannahmebeschluss); siehe zudem BFH, 19.5.2021 – X R 20/19, BFHE 273, 237 (Rn. 87 ff.); insgesamt zudem: BFH, 19.5.2021 – X R 33/19, BFHE 273, 266 (Rn. 15 ff.).

der Verlust einer möglicherweise höheren Progressionswirkung und des Zinseffekts 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.“ Aufwändiger Detailberechnungen bedarf es nicht.<sup>27</sup>

In einem anderen Zusammenhang hat das Bundesverfassungsgericht ebenfalls betont, dass der Gesetzgeber „von Verfassungs wegen nicht gehalten [ist], bei Systemwechseln und der Umstellung von Rechtslagen die Betroffenen von jeder Belastung zu verschonen oder jeglicher Sonderlast mit einer Übergangsregelung zu begegnen. Zwischen dem sofortigen übergangslosen Inkraftsetzen des neuen Rechts und dem ungeschmälernten Fortbestand einmal begründeter subjektiver Rechtspositionen sind vielfache Abstufungen denkbar. Der Nachprüfung durch das Bundesverfassungsgericht unterliegt nur, ob der Gesetzgeber bei einer Gesamtabwägung zwischen der Schwere des Eingriffs und dem Gewicht und der Dringlichkeit der ihn rechtfertigenden Gründe unter Berücksichtigung aller Umstände die Grenze der Zumutbarkeit überschritten hat.“<sup>28</sup> Diese Gesamtabwägung hat das Gericht auch in der Leitentscheidung zur Besteuerung aus dem Jahr 2002 hervorgehoben, die den Ursprung der Diskussion bildet.<sup>29</sup>

Das Bundesverfassungsgericht fordert, eine Doppelbesteuerung „in jedem Fall“ zu vermeiden. Gleichzeitig hebt es den Gestaltungsraum des Gesetzgebers hervor, ein altes auf ein neues Recht in vereinfachenden Vergrößerungen umzustellen. Übergangsregelungen dürfen Nachteile bewirken. Eine aufwändige Detailrechnung muss der Gesetzgeber nicht regeln, eine „unvollständige Abstimmung“ ist im Übergang durch den Auftrag, einfache und gut anwendbare Regelungen zu erlassen, verfassungsrechtlich gerechtfertigt. Diese Aussagen des Gerichts widersprechen sich

---

<sup>27</sup> „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“ (insgesamt: BVerfG, 14.6.2016 – 2 BvR 290/10, BStBl. II 2016, 801 (Rn. 68 ff.) – Altersvorsorgeaufwendungen (Nichtannahmebeschluss)).

<sup>28</sup> BVerfG, 4.5.2012 – 1 BvR 367/12, BVerfGE 131, 47 (57 f.) – Preisansagepflicht bei Call-by-Call-Gesprächen.

<sup>29</sup> BVerfG, 6.3.2002 – 2 BvL 17/99, BVerfGE 105, 73 (134 f.) – Pensionsbesteuerung; siehe bereits oben.

nicht: Das Grundgesetz fordert, durch gesetzliche Typisierungen eine Doppelbesteuerung „in jedem Fall,“ aber nicht für jeden Euro zu vermeiden.

## 5. Die Gesamtrechnung des BFH

Das neue System der nachgelagerten Besteuerung ist nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und des Bundesfinanzhofs verfassungskonform.<sup>30</sup> Die Frage einer unzulässigen Doppelbesteuerung stellt sich allein im Übergang zum neuen Recht. Der Bundesfinanzhof musste das Doppelbesteuerungsverbot für diesen Übergang im Lichte der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts konkretisieren. Der zuständige Senat sah den Gestaltungsraum des Gesetzgebers, gleichzeitig aber das Gebot, die Doppelbesteuerung in „jedem Fall“ zu vermeiden.<sup>31</sup> Der Senat entschied sich sodann für eine strikte Auslegung dieser Wendung.<sup>32</sup>

„Im Hinblick auf das von Verfassungs wegen bestehende Verbot einer doppelten Besteuerung ist bislang geklärt, dass eine solche nicht gegeben ist, wenn die Summe der voraussichtlichen steuerfrei bleibenden Rentenzuflüsse mindestens ebenso hoch ist wie die Summe der aus versteuertem Einkommen aufgebrauchten Altersvorsorgeaufwendungen.“<sup>33</sup> Für die Auszahlungsphase stellt der Senat auf eine durchschnittliche Lebenserwartung ab. In der Berücksichtigung „jeden Falles“ schließt er letztlich jeden Euro in einer Gesamtrechnung ein.<sup>34</sup> Dies ist angesichts der vom Bundesverfassungsgericht so oft wiederholten Formulierung<sup>35</sup> verständlich. Allerdings wird so

---

<sup>30</sup> BVerfG, 6.3.2002 – 2 BvL 17/99, BVerfGE 105, 73 (134 f.) – Pensionsbesteuerung; sodann: BVerfG, 29.9.2015 – 2 BvR 2683/11, BStBl. II 2016, 310 (Rn. 28 ff.) – Neuregelung der Rentenbesteuerung (Nichtannahmebeschluss); BVerfG, 14.6.2016, 2 BvR 323/10, DStR 2016, 1731 (Rn. 75) – Qualifizierung der Altersvorsorgeaufwendungen als Sonderausgaben statt als vorweggenommene Werbungskosten (Nichtannahmebeschluss); BFH, 19.5.2021 – X R 33/19, BFHE 273, 266 (Rn. 17 f.); BFH, 19.5.2021 – X R 20/19, BFHE 273, 237 (Rn. 87 ff.); bereits unter II. m.w.N.

<sup>31</sup> BVerfG, 6.3.2002 – 2 BvL 17/99, BVerfGE 105, 73 (134 f.) – Pensionsbesteuerung; BVerfG, 29.9.2015 – 2 BvR 2683/11, BStBl. II 2016, 310 (Rn. 28 ff. m.w.N.) – Neuregelung der Rentenbesteuerung (Nichtannahmebeschluss); BVerfG, 14.6.2016, 2 BvR 323/10, DStR 2016, 1731 (Rn. 75) – Qualifizierung der Altersvorsorgeaufwendungen als Sonderausgaben statt als vorweggenommene Werbungskosten (Nichtannahmebeschluss); bereits unter III. 4. m.w.N.

<sup>32</sup> E. Kulosa, jM 2021, 337 (340).

<sup>33</sup> BFH, 19.5.2021 – X R 33/19, BFHE 273, 266 (Rn. 22 m.w.N.).

<sup>34</sup> „Dem Kläger werden aufgrund des Rentenfreibetrags voraussichtlich Rententeilbeträge in Höhe von 157.149 € steuerfrei zufließen (dazu unten a). Hinzu kommt ein steuerfreier Betrag, der der Klägerin bei Zugrundelegung des statistisch zu erwartenden Verlaufs aufgrund des Rentenfreibetrags zu ihrer Hinterbliebenenrente zufließen wird, dessen Höhe auf der Grundlage der Feststellungen des FG aber nicht ermittelbar ist (unten b). Der Werbungskosten-Pauschbetrag (unten c), der Grundfreibetrag (unten d), der Sonderausgabenabzug für die Beiträge der Rentner zur Kranken- und Pflegeversicherung (unten e), die steuerfreien bzw. nicht steuerbaren Beitragsanteile des Rentenversicherungsträgers zur Krankenversicherung der Rentner (unten f) und der Sonderausgaben-Pauschbetrag (unten g) sind hingegen nicht geeignet, zusätzlich zu ihrem eigentlichen Normzweck auch zur Vermeidung einer doppelten Besteuerung von Altersbezügen und Altersvorsorgeaufwendungen herangezogen zu werden. Damit beläuft sich der für Zwecke der vorzunehmenden Vergleichsrechnung maßgebliche voraussichtliche steuerfreie Rentenbezug insgesamt jedenfalls auf mindestens 157.149 €“ (BFH, 19.5.2021 – X R 33/19, BFHE 273, 266 (Rn. 22 m.w.N.)).

<sup>35</sup> BVerfG, 6.3.2002 – 2 BvL 17/99, BVerfGE 105, 73 (134 f.) – Pensionsbesteuerung; sodann: BVerfG, 29.9.2015 – 2 BvR 2683/11, BStBl. II 2016, 310 (Rn. 28 ff.) – Neuregelung der Rentenbesteuerung (Nichtannahmebeschluss); BVerfG, 14.6.2016, 2 BvR 323/10, DStR 2016, 1731 (Rn. 75) – Qualifizierung der Altersvorsorgeaufwendungen als Sonderausgaben

der Gestaltungsraum des Gesetzgebers, den Übergang zu regeln, zu stark verengt. Aus der grundgesetzlichen Vorgabe, im Übergang jeden Fall typisierend zu regeln, wird eine Pflicht, jeden Euro aufzurechnen. Mit so kleiner Münze aber rechnet die Verfassung nicht.

## 6. Detailrechnungen – Gestaltungsraum des Gesetzgebers (Literatur)

In der Literatur hat der mathematisch exakte Blick des Bundesfinanzhofs dennoch ein bemerkenswertes Echo gefunden.<sup>36</sup> So wurde errechnet, dass nach diesem Konzept die Doppelbesteuerung erst im Jahr 2072 ganz verschwinden werde. Um die Mehrfachbesteuerung weiter zu reduzieren, werden daher weitere Maßnahmen vorgeschlagen. Anknüpfend an – erstens – den vollen Abzug von Altersvorsorgeaufwendungen und den durch den Gesetzentwurf verlängerten Übergang<sup>37</sup> solle – zweitens – ein zusätzlicher typisierter Rentenfreibetrag geregelt werden. Drittens sei ein individueller Rentenfreibetrag auf Antrag vorzusehen. Doch weisen die Autoren darauf hin, dass auch dann nicht jedwede doppelte Belastung verhindert wird. Die vorgeschlagenen Regelungen führen zu Steuerausfällen, die zunächst 2 Mrd. Euro erreichen (2037), sodann auf 5 Mrd. Euro ansteigen (2044 bis 2048) und im Jahr 2060 wieder bei 2 Mrd. Euro liegen. Die steuerlichen Effekte der beiden neu vorgeschlagenen Elemente beliefen sich aber lediglich auf etwa ein Fünftel der angegebenen Beträge.<sup>38</sup>

---

ben statt als vorweggenommene Werbungskosten (Nichtannahmebeschluss); unter III. 4. m.w.N.

<sup>36</sup> Deutlich *D. Kiesewetter/R. Maiterth/R. P. Schenke*, Überprüfung der Übergangsregelung zur nachgelagerten Besteuerung nach dem AltEinkG im Hinblick auf eine »doppelte Besteuerung« unter Berücksichtigung der aktuellen BFH-Rechtsprechung, 2023, S. 5 ff., 134 ff.; *S. Kempny/Th. Siegel*, DStR 2022, 905 (910): Es sei „methodisch vorzuziehen, die ‚aus versteuertem Einkommen geleisteten‘ Beiträge als Anlage (wie eine Investition) zu verstehen, deren Betrag mit den eintretenden Erträgen verrechnet wird; ist diese Anlage nach geraumer Zeit ‚abgeschrieben‘, so liegt ein normal steuerpflichtiger Rentengewinn vor.“ *G. Siepe*, DStR 2022, 641 ff.; zuvor ders., DStR 2019, 2568 ff.; *J. Reddig*, DB 2021, 1496 ff.; *T. Ermel*, DStR 2021, 1729 ff.; siehe für einen Überblick über die facettenreiche Diskussion *A. Musil*, DStR 2020, 1881 (1884 ff. m.w.N), und *H. Weber-Grellet*, FR 2022, 869 ff., die jedoch – wie auch *E. Kulosa*, jM 2021, 337 ff. – in eine etwas andere Richtung weisen (hierzu sogleich).

<sup>37</sup> Unter III. 3. m.w.N.

<sup>38</sup> Der typisierte Rentenfreibetrag richtet sich in diesem Vorschlag nach dem Jahr des Renteneintritts, die bis zu diesem Eintritt erwirtschafteten Rentenpunkte, die Zahl der Beitragsjahre und dem Anteil der Eigenbeiträge an den Rentenversicherungsbeiträgen. Nach diesen Parametern werden bis zu 17 Fallgruppen gebildet. Doch auch dann könne insbesondere bei verheirateten Selbstständigen mit hohen Einkommen eine Doppelbesteuerung nicht vollständig vermieden werden. Durch den Verzicht auf Sonderregelungen für Hinterbliebenenrenten und auf eine Differenzierung nach dem Geschlecht können aber weitere Friktionen entstehen. Eine weitere Absenkung der Besteuerungsanteile kommen nicht infrage. Die Steuerausfälle seien zu hoch, wenn verlässlich alle Fälle der Doppelbesteuerung vermieden werden sollen (insgesamt *D. Kiesewetter/R. Maiterth/R. P. Schenke*, Überprüfung der Übergangsregelung zur nachgelagerten Besteuerung nach dem AltEinkG im Hinblick auf eine »doppelte Besteuerung« unter Berücksichtigung der aktuellen BFH-Rechtsprechung, 2023, S. 134 ff. (Zusammenfassung)).

Andere Stimmen lehnen eine mathematische Präzisierung des Rechts im Einklang mit dem verfassungsrechtlichen Gestaltungsraum des Gesetzgebers<sup>39</sup> ab. So wird eine Bagatellgrenze von unter zehn Prozent vorgeschlagen, unterhalb der eine doppelte Besteuerung nicht maßgeblich sei.<sup>40</sup> Die Altersbezüge seien – so wird ergänzt – eine Einkommensquelle, die auch angesichts des Umlagesystems keine reine Kapitalrückzahlung, sondern eigenständig ist. Angesichts der Komplexität, den Übergang zu regeln, „war der Gesetzgeber nicht gehalten, auch in eher selten auftretenden Einzelfällen eine doppelte Besteuerung zu verhindern.“<sup>41</sup> Insgesamt verkennen die Stimmen, die eine eurogenaue Berechnung fordern, die direktive Kraft der Verfassung und den weiten Gestaltungsraum des Gesetzgebers.<sup>42</sup>

## **7. Grundgesetz, Steuersystem, Umlagesystem – keine eurogenaue Gesamtrechnung**

Der eurogenaue Gesamtvergleich der voraussichtlichen steuerfrei bleibenden Rentenzuflüsse mit der Summe der aus versteuertem Einkommen aufgebrauchten Altersvorsorgeaufwendungen überzeugt insgesamt nicht. Der Gesetzgeber hat nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts einen weiten Gestaltungsraum, ein gut vollziehbares Übergangsrecht zu regeln. Das Recht der Altersversorgung macht hiervon keine Ausnahme. Auch der Hinweis des Gerichts, eine doppelte Besteuerung „in jedem Fall“ zu vermeiden, hindert den Gesetzgeber ausdrücklich nicht, das Steuerrecht typisierend zu regeln und Vereinfachungen im Übergang zu einem neuen System vorzusehen. Eine einzelfallbezogene Berechnung einer doppelten Besteuerung ist insgesamt zu aufwendig. Ganz in diesem Sinne betont das Bundesverfassungsgericht, dass der Gesetzgeber vereinfachende Regelungen treffen kann und soll.<sup>43</sup>

---

<sup>39</sup> BVerfG, 6.3.2002 – 2 BvL 17/99, BVerfGE 105, 73 (134 f.) – Pensionsbesteuerung; BVerfG, 14.6.2016 – 2 BvR 290/10, BStBl. II 2016, 801 (Rn. 68 ff.) – Altersvorsorgeaufwendungen (Nichtannahmebeschluss); unter III. 4. m.w.N.

<sup>40</sup> S. Schuster, JM 2017, 119 (122); vgl. H. Weber-Grellet, FR 2022, 869 (872).

<sup>41</sup> H. Weber-Grellet, FR 2022, 869 (872).

<sup>42</sup> Vgl. A. Musil, DStR 2020, 1881 (1891 f.): „Im Ergebnis gibt es verfassungsrechtliche Vorgaben für die Gestaltung einer Übergangsregelung bei der Rentenbesteuerung, die sich vor allem aus dem allgemeinen Gleichheitssatz speisen. Dieser beinhaltet auch den Grundsatz der Folgerichtigkeit, der den Gesetzgeber auf die einmal getroffenen Grundentscheidungen verpflichtet. Abweichungen sind allerdings zulässig. Es bedarf eines plausiblen Übergangsmodells, das jedoch nicht den Prämissen des Alt- und des Neusystems gleichzeitig genügen muss. Gefordert ist eine intertemporale Korrespondenzbetrachtung, die rentenbezogene Einkünfte in der Anspar- und der Auszahlungsphase vergleicht. [...] Vor dem Hintergrund dieser verfassungsrechtlichen Erwägungen erweist sich das seinerzeit entwickelte Modell der Rürup-Kommission nach wie vor als tragfähig. Die in der Literatur hiergegen vorgebrachten Argumente mögen zwar steuersystematisch begründbar sein, verfassungsrechtliche Durchschlagskraft besitzen sie indes meist nicht. Der Gleichheitssatz lässt dem Gesetzgeber mehr Spielraum, als ihm Teile von Rechtsprechung und Schrifttum zugestehen wollen.“

<sup>43</sup> BVerfG, 6.3.2002 – 2 BvL 17/99, BVerfGE 105, 73 (134 f.) – Pensionsbesteuerung; BVerfG, 14.6.2016 – 2 BvR 290/10, BStBl. II 2016, 801 (Rn. 68 ff.) – Altersvorsorgeaufwendungen (Nichtannahmebeschluss); insgesamt unter III. 4. auch m.w.N. auf die Rechtsprechung.

Der rechnerische Detailvergleich spiegelt auch das geltende Umlagesystem nicht treffend wider. Ein Rentner bildet in seinem Erwerbsleben nicht einen Finanzsockel, aus dem er in der Auszahlungsphase seine Erträge erhält. Vielmehr finanzieren die jetzt Erwerbstätigen durch ihre Beiträge in weiten Teilen die Leistungen der Versicherungen.<sup>44</sup> Beiträge zur gesetzlichen Rentenversicherung begründen zudem nicht nur einen Anspruch auf die eigene Altersversorgung, sondern auch einen Versicherungsschutz vor dem Eintritt in den Ruhestand. Die Beiträge werden auch geleistet, um mögliche Hinterbliebene abzusichern. Die Gesamtrechnung wird dem System daher insofern nicht gerecht, als sie sich zu sehr auf die Auszahlungsphase konzentriert. Schließlich steht der Grundsatz der Individualbesteuerung der Gesamtrechnung entgegen, wenn die Kalkulation notwendig nicht auf die individuellen Einkünfte im Alter, sondern auf eine statistische Lebenserwartung abstellt.<sup>45</sup> Doch sind Alterseinkünfte so lange zu versteuern, wie sie zufließen, unabhängig davon, ob eine Rentnerin sie drei oder dreißig Jahre lang bezieht. Zudem drängt die statistische Lebenserwartung darauf, zwischen den Geschlechtern zu unterscheiden. Diese Differenzierung aber steht dem Steuerrecht fern.

Steuersystematisch spricht auch das Jährlichkeitsprinzip gegen eine eurogenaue Gesamtrechnung. Das Prinzip sichert den zeitnahen Steuerzugriff und eine kontinuierliche Finanzierung des Staates. Die Haushalte der öffentlichen Hand beziehen sich jeweils auf ein Jahr und sind für dieses zu finanzieren. Die Einkommensteuer greift jeweils auf die gegenwärtige Leistungsfähigkeit zu und nicht auf ein Lebenseinkommen, schon weil dieses in der Praxis nicht ermittelt und besteuert werden kann. Belastet wird das aktuell am Markt erzielte Erwerbseinkommen. Das Jährlichkeitsprinzip beeinflusst die Höhe der Steuerlast, wenn ein Ertrag, Aufwand oder Verlust verschiedenen Perioden mit unterschiedlichen Progressionswirkungen zugeordnet wird und wenn zusammenhängende Sachverhalte getrennt werden. Es entfaltet damit einen materiellen Gehalt.<sup>46</sup> Demgegenüber verkennt die erwogene Gesamtrechnung die Notwendigkeit einer jährlichen Besteuerung. In der eingenommenen Detailperspektive müsste letztlich geprüft werden, ob Beiträge zur Altersversorgung auch in jedem Jahr steuerlich zur Wirkung kamen. Das aber ist bei der Vielzahl der steuerlichen Fälle nicht möglich.

---

<sup>44</sup> Zum Umlagesystem und zu den daher drängenden Reformaufträgen *G. Kirchhof*, Intertemporale Freiheitssicherung, 2022, S. 43 ff.

<sup>45</sup> Insgesamt *S. Schuster*, JM 2017, 119 (120 f.).

<sup>46</sup> Insgesamt zum Jährlichkeitsprinzip *Chr. Seiler*, DStR 2023, 369 (370 f.).

## **8. Sachgerechter Gesetzentwurf, reduzierter Reformbedarf – Ergebnis**

Der Gesetzentwurf reduziert die Möglichkeiten der Doppelbesteuerung, indem er den Übergang zum neuen Recht verlängert. Er folgt so dem verfassungsrechtlichen Auftrag, doppelte Besteuerungen zu vermeiden. Der Gesetzgeber sollte die vorgeschlagene Neuregelung daher in Kraft setzen und trotz ungeklärter Fragen hierauf nicht verzichten.

Der Gesetzgeber scheint dabei aber davon auszugehen, dass das Grundgesetz einen eurogenauen Gesamtvergleich der voraussichtlich steuerfrei bleibenden Rentenzuflüsse mit der Summe der aus versteuertem Einkommen aufgebrauchten Altersvorsorgeaufwendungen fordert. Doch hat das Bundesverfassungsgericht betont, dass der Gesetzgeber einen weiten Entscheidungsraum hat, ein Übergang typisierend geregelt werden kann und soll und dabei nicht jeder Nachteil auszugleichen ist. Doppelte Besteuerungen sind zwar „in jedem Fall“, aber nicht für jeden Euro zu vermeiden. Mit so kleiner Münze rechnet das Grundgesetz nicht.

Die im Gesetzgebungsverfahren geäußerten Mahnungen, durch weitere Regelungen die Doppelbesteuerung zu reduzieren, sollten sich dieses verfassungsrechtlichen Maßstabs vergewissern. Mehrschichtige Regelungssysteme, die jüngst vorgeschlagen wurden, sind zu kompliziert und nicht notwendig. Auch sie würden nach eigenen Angaben die doppelte Steuerlast nicht eurogenau verhindern und daher das selbst gesetzte Ziel nicht erreichen. Doch fordert die Verfassung eine solche Unmöglichkeit auch nicht. Sollte die Gesetzesänderung in Kraft treten, ist der Regelungsbedarf im Übergang der Besteuerung von Altersbezügen daher geringer als zuweilen angenommen. Der Gesetzgeber hat ein sachgerechtes Übergangsrecht geschaffen. Der Wechsel zum neuen Recht ist auch weiterhin in gut vollziehbaren vereinfachten Tatbeständen zeitnah zu regeln.

## **IV. Die neue Mitteilungspflicht über innerstaatliche Steuergestaltungen**

### **1. Gesetzentwurf und parlamentarische Debatte**

Der Gesetzentwurf der Bundesregierung will in einem neuen § 1381 AO die Pflicht zur Mitteilung von grenzüberschreitenden Steuergestaltungen auf innerstaatliche Steuergestaltungen ausweiten.<sup>47</sup> Das Gesetz strebt dabei eine enge Orientierung an der übernationalen Verpflichtung an.<sup>48</sup>

In der Debatte im Bundestag wurde die neue Pflicht als ein Instrument beschrieben, das der Steuerfairness diene.<sup>49</sup> Die „Zeiten undurchsichtiger Steuerumgehungsmodelle“ müssten der Vergangenheit angehören. Die Mitteilungspflicht ermögliche „den Steuerbehörden, besser zu verstehen, wie Steuergestaltungen funktionieren,“ und erleichtere daher, auf potenzielle Probleme hinzuweisen. Die Informationen würden ein zielgerichteteres Arbeiten erlauben, den Fiskus entlasten und so auch dem Fachkräftemangel entgegenwirken.<sup>50</sup>

Gegen die neue Pflicht wurde eingewandt, dass sie „die Zielsetzung dieses Gesetzes, Wachstum zu generieren und Bürokratie abzubauen,“ konterkariere.<sup>51</sup> Die Erfahrungen mit den grenzüberschreitenden Anzeigepflichten für Steuergestaltungen belegen, dass auch die nationalen Lasten die anvisierten Ziele nicht erreichen werden.<sup>52</sup> Der Fiskus erhalte die notwendigen Informationen bereits im Besteuerungsverfahren.<sup>53</sup> Der enorme Aufwand sei – so ergänzt der Wirtschaftsausschuss – daher nicht verhältnismäßig.<sup>54</sup>

---

<sup>47</sup> Wachstumschancengesetz – Entwurf, BT-Drs. 20/8628, S. 2, 34 ff. (Wortlaut), 159 ff. (Begründung).

<sup>48</sup> Wachstumschancengesetz – Entwurf, BT-Drs. 20/8628, S. 159 f.

<sup>49</sup> *Parl. Staatssekretärin K. Hessel*, Deutscher Bundestag, Stenografischer Bericht, 129. Sitzung, 13. Oktober 2023, Plenarprotokoll 20/129, S. 16136.

<sup>50</sup> *N. Heselhaus* (SPD), Deutscher Bundestag, Stenografischer Bericht, 129. Sitzung, 13. Oktober 2023, Plenarprotokoll 20/129, S. 16152; *M. Schrodi*, ebenda, S. 16154.

<sup>51</sup> *M. Herbrand* (FDP), Deutscher Bundestag, Stenografischer Bericht, 129. Sitzung, 13. Oktober 2023, Plenarprotokoll 20/129, S. 16143.

<sup>52</sup> *F. Güntzler* (CDU/CSU), Deutscher Bundestag, Stenografischer Bericht, 129. Sitzung, 13. Oktober 2023, Plenarprotokoll 20/129, S. 16144.

<sup>53</sup> *S. Brehm* (CDU/CSU), Deutscher Bundestag, Stenografischer Bericht, 129. Sitzung, 13. Oktober 2023, Plenarprotokoll 20/129, S. 16151.

<sup>54</sup> Wirtschaftsausschuss, Bundesrat, Empfehlungen der Ausschüsse, 9.10.23, BR-Drs. 433/1/23, S. 64.

## 2. Gleichmäßige Besteuerung, Entlastung des Fiskus – legitime Ziele

Die neue Anzeigepflicht greift in die Berufsausübungsfreiheit der verpflichteten Steuerberater und Intermediäre ein.

Der Eingriff und die damit verbundene Information der öffentlichen Hand sollen der gleichmäßigen Besteuerung und damit einem legitimen Ziel dienen (Art. 3 Abs. 1 GG). Der Staat will zudem aufgrund der übermittelten Daten auf Gesetzeslücken im Steuerrecht früher reagieren.<sup>55</sup> Der Verwaltung soll insgesamt der Umgang mit Steuergestaltungen erleichtert werden. Die Informationen sollen sodann rechnergestützte Maßnahmen erleichtern und so auch den Fachkräftemangel im Bereich der Finanzverwaltung reduzieren. Letztlich will der Fiskus Gestaltungen nicht mehr gleichsam hinterherlaufen, sondern eine Vorhand gewinnen.<sup>56</sup> Auch diese Ziele, die Arbeit der Finanzverwaltung zu verbessern und zu erleichtern, sind legitim. Dennoch verletzt die neue Mitteilungspflicht die Grundrechte des Grundgesetzes.<sup>57</sup>

## 3. Fehlende Geeignetheit – Erfahrungen mit den übernationalen Pflichten (Wirtschaftsausschuss, Bundesregierung)

Der Gesetzgeber hat eine Einschätzungsprärogative, ob ein Eingriff in die Berufsausübungsfreiheit die legitimen Ziele erreicht, also hier der Gleichmäßigkeit der Besteuerung dient und die Arbeit des Fiskus erleichtert. Diese Geeignetheit wurde im Gesetzgebungsverfahren aber in der Plenardebatte und vom Wirtschaftsausschuss verneint. Der Fiskus erhalte bereits während der Betriebsprüfung und insgesamt im Besteuerungsverfahren die maßgeblichen Informationen. Weitere Mitteilungen helfen daher letztlich nicht und seien folglich kein taugliches Mittel.<sup>58</sup> Der Hinweis, in der Vielzahl der Steuerverfahren werden die Informationen nicht hinreichend wahrgenommen, steht diesem Befund nicht entgegen.<sup>59</sup> Der Fiskus verfügt über die maßgeblichen Daten und kann diese daher auch wahrnehmen.<sup>60</sup> Eine im Grunde beste-

---

<sup>55</sup> Wachstumschancengesetz – Entwurf, BT-Drs. 20/8628, S. 159.

<sup>56</sup> N. Heselhaus (SPD), Deutscher Bundestag, Stenografischer Bericht, 129. Sitzung, 13. Oktober 2023, Plenarprotokoll 20/129, S. 16152; M. Schrodi, ebenda, S. 16154; bereits unter IV. 1. m.w.N.

<sup>57</sup> Für einen Verfassungsverstoß M. Stöber, BB 2018, 1559 ff.; J. Hey, Gutachten zur Verfassungsmäßigkeit einer allgemeinen Anzeigepflicht für Steuergestaltungen im Auftrag der Bundessteuerberaterkammer, 2018, S. 17 ff.; kritisch auch R. Mellinshoff, StuW 2023, 5 (11 f.); Chr. Herold, GmbH-StB 2019, 163 ff.; K. Kepp/F. Schober, BB 2019, 791 ff.; a.A. L. Gegenfurtner, DStR 2021, 2665; Chr. Osterloh-Konrad, FR 2018, 621.

<sup>58</sup> Wirtschaftsausschuss, Bundesrat, Empfehlungen der Ausschüsse, 9.10.23, BR-Drs. 433/1/23, S. 64; S. Brehm (CDU/CSU), Deutscher Bundestag, Stenografischer Bericht, 129. Sitzung, 13. Oktober 2023, Plenarprotokoll 20/129, S. 16151.

<sup>59</sup> L. Gegenfurtner, DStR 2021, 2665 (2673).

<sup>60</sup> Vgl. M. Stöber, BB 2018, 1559 (1563).

hende Information nochmals einzufordern, ist kein geeignetes Mittel und in der fehlenden Nützlichkeit der Last auch nicht zumutbar.

Hier wird ein maßgeblicher Unterschied zu den grenzüberschreitenden Steuergestaltungen deutlich. Die übernationalen Gestaltungen beruhen oft auf unterschiedlichen und nicht hinreichend abgestimmten steuerlichen Regelungen in den betroffenen Staaten. Deutschland hat hierauf nur einen begrenzten Einfluss, wenn es lediglich sein nationales Recht ändern und im übernationalen Bereich auf Abstimmungen drängen kann. Zuweilen fehlt es den Staaten auch an der Kenntnis über die möglichen übernationalen Gestaltungen. Die Mitteilungen sollen diesen Kenntnisstand erhöhen. Das aber gilt nicht für innerstaatliche Gestaltungen, weil der Fiskus über diese im Besteuerungsverfahren informiert wird. Die Pflicht, innerstaatliche Steuergestaltungen zu melden, bringt der öffentlichen Hand insoweit keinen Gewinn. Sie ist – anders als die übernationale Mitteilungspflicht – von vornherein kein taugliches Mittel, den gleichmäßigen Steuervollzug zu verbessern und den Fiskus zu entlasten.

Im Rahmen der grenzüberschreitenden Anzeigepflichten für Steuergestaltungen wurden bis zum März dieses Jahres rund 27.000 Mitteilungen gegenüber dem Bundeszentralamt für Steuern abgegeben. Aufgrund dieser Informationen wurde für 24 grenzüberschreitende Steuergestaltungsmodelle, die 4.368 Mitteilungen betrafen, ein rechtspolitischer Handlungsbedarf abstrakt identifiziert. Konkret wurden die ausgemachten Regelungslücken aber vielfach bereits zuvor durch gesetzliche Maßnahmen geschlossen.<sup>61</sup> Das Fazit, das die Bundesregierung gezogen hat, ist daher äußerst ernüchternd. Durch die hohen bürokratischen Lasten wurde letztlich kein oder kaum ein maßgeblicher steuerlicher Erfolg erzielt. Die europäischen Pflichten greifen in sehr weiten Teilen ins Leere.<sup>62</sup>

Dieser Befund, dass die europäischen Mitteilungspflichten weitgehend ins Leere greifen, kann zwar nicht einfach auf die erwogenen rein nationalen bürokratischen Lasten übertragen werden. Doch ist hier nicht mit einem größeren Erfolg zu rechnen, weil dem Fiskus die maßgeblichen Informationen im Besteuerungsverfahren eben bereits zur Verfügung stehen. Insgesamt ist die neue Pflicht nicht geeignet, die legitimen Ziele des gleichmäßigen Steuervollzugs und der Entlastung des Fiskus zu verfolgen. Sie ist bereits deshalb verfassungswidrig.

---

<sup>61</sup> Insgesamt Bundesregierung, Antwort auf die Kleine Anfrage der Fraktion der CDU/CSU, 8.5.2023, BT-Drs. 20/6734, S. 2, 3, 5 f.

<sup>62</sup> F. Güntzler (CDU/CSU), Deutscher Bundestag, Stenografischer Bericht, 129. Sitzung, 13. Oktober 2023, Plenarprotokoll 20/129, S. 16144; Wirtschaftsausschuss, Bundesrat, Empfehlungen der Ausschüsse, 9.10.23, BR-Drs. 433/1/23, S. 64.

#### **4. Die neue Last ist nicht zumutbar (Wirtschaftsausschuss, aktuelle EuGH-Verfahren)**

Der Wirtschaftsausschuss hat darauf hingewiesen, dass die neue Pflicht für die Steuerberater und andere Intermediäre „in keinem Verhältnis zum zu erwartenden Nutzen“ steht.<sup>63</sup> In der Tat ist eine bürokratische Last, die keinen Ertrag verspricht,<sup>64</sup> nutzlos, unzumutbar und daher verfassungswidrig.

Die Anzeigepflichten betreffen zudem das Mandatsverhältnis der rechts- und steuerberatenden Berufe. Dieses Verhältnis schützt die Berufsfreiheit in besonderer Weise.<sup>65</sup> An die Rechtfertigung sind daher im Vergleich zu anderen Berufsausübungsregelungen höhere Anforderungen zu stellen. Selbst wenn die erwogene Pflicht ihre Ziele des gleichmäßigen Vollzugs und der Entlastung des Fiskus besser erreichen würde, sind die damit bewirkten Eingriffe in das Mandatsverhältnis kaum zu rechtfertigen.<sup>66</sup> Ganz in diesem Sinne hat der EuGH die europarechtlichen Mitteilungspflichten für ungültig erklärt, soweit sie das Recht auf Achtung der Kommunikation zwischen einem Rechtsanwalt und seinen Mandanten aus Art. 7 GrCH verletzen.<sup>67</sup> Hinzu tritt ein weiteres Verfahren vor dem EuGH, in dem er diese Pflichten erneut prüfen muss.<sup>68</sup>

#### **5. Verfassungswidrige kumulative Belastung und grundrechtliche Breitenwirkung**

Der Grundrechtsschutz muss sich gegenwärtig angesichts einer modernen Rechtsquellenvielfalt in besonderer Weise bewähren. Zum Recht des Bundes, der Länder und Gemeinden treten das supranationale Europarecht und Regelungen des regionalen und internationalen Völkerrechts. Die verschiedenen nationalen und überstaatlichen Akteure erlassen unterschiedliche grundrechtsbelastende Maßnahmen, die zuweilen nicht oder nur kaum koordiniert werden. Beim Grundrechtsbetroffenen aber

---

<sup>63</sup> Wirtschaftsausschuss, Bundesrat, Empfehlungen der Ausschüsse, 9.10.23, BR-Drs. 433/1/23, S. 64.

<sup>64</sup> Bereits soeben IV. 3.

<sup>65</sup> M. Stöber, BB 2018, 1559 (1562).

<sup>66</sup> St. Eilers/D. Sommer, ISR 2019, 75 (81 m.w.N.).

<sup>67</sup> EuGH, 8.12.2022 – C-694/20, Rn. 67 – Orde van Vlaamse Balies; Schlussanträge des Generalanwalts Athanasios Rantos, 5.4.2022 – C-694/20 – Orde van Vlaamse Balies.

<sup>68</sup> Vorabentscheidungsersuchen der Cour Constitutionnelle (Belgien), 29.9.2022 – C-623/22 – Belgian Association of Tax Lawyers u. a./Premier ministre – Erste Minister.

treffen sie zusammen. Die Vielfalt der öffentlichen Hände ist eine Ursache, warum die grundrechtliche Frage der kumulativen Belastung<sup>69</sup> in den letzten Jahren an Aufmerksamkeit gewonnen und sich auch in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts verfestigt hat.<sup>70</sup>

Dennoch ist in der Grundrechtsprüfung immer noch eine Tendenz zu erkennen, lediglich einen Eingriff zu erörtern. Auch der Gesetzentwurf behandelt die kumulative Belastung nicht.<sup>71</sup> Der Betroffene aber muss die Gesamtlast tragen, die die unterschiedlichen öffentlichen Maßnahmen bewirken. Eine kumulative Grundrechtsbelastung liegt nur vor, wenn die Maßnahmen gleichzeitig gegenüber dem gleichen Adressaten wirken und einen grundrechtlich vergleichbaren Gegenstand betreffen.<sup>72</sup> Entscheidend ist nicht, ob die Maßnahmen das gleiche Ziel verfolgen oder das gleiche Grundrecht berühren.<sup>73</sup> Maßgeblich ist, ob sich die grundrechtlichen Belastungen beim Betroffenen ergänzen. Der Grundrechtskumulation wohnt gegenwärtig – in den Worten des Bundesverfassungsgerichts – „ein spezifisches Gefährdungspotential für grundrechtlich geschützte Freiheiten inne. Ob eine Kumulation von Grundrechtseingriffen das Maß der rechtsstaatlich hinnehmbaren Eingriffsintensität noch wahrt, hängt von einer Abwägung aller Umstände ab, in die auch gegenläufige Verfassungsbelange einzubeziehen sind.“<sup>74</sup>

Das Maß der Verfassung kann auch verletzt werden, wenn alle Betroffenen isoliert betrachtet in zumutbarer Weise berührt, die Belastungen aber insgesamt so zahlreich sind, der Adressatenkreis so groß ist, dass die Gesamtlast aller im Vergleich zum

---

<sup>69</sup> Der Begriff der kumulativen Belastung erfasst das Problem besser als die Bezeichnung „additiver Grundrechtseingriff.“ Der Betroffene wird nicht durch einen Eingriff, der sich aus verschiedenen Teilen zusammensetzt, sondern gerade durch unterschiedliche Maßnahmen der öffentlichen Hand belastet. Ohnehin können Eingriffe kaum „addiert“ werden; der sprachliche Ausgriff in die Mathematik überzeugt nicht (hierzu und insgesamt *G. Kirchhof*, NJW 2006, 732 ff.; ders., Grundrechte und Wirklichkeit, 2007, S. 27 ff.).

<sup>70</sup> BVerfG, 20.4.2016 – 1 BvR 966/09 u.a., BVerfGE 141, 220 (280 f.) – Überwachungsmaßnahmen zur Terrorabwehr; BVerfG, 27.3.2012 – 2 BvR 2258/09, BVerfGE 130, 372 (392) – verfahrensfremde Freiheitsstrafen; BVerfG, 10.6.2009 – 1 BvR 706/08 u.a., BVerfGE 123, 186 (265 f.) – private und gesetzliche Krankenversicherung; BVerfG, 12.4.2005 – 2 BvR 581/01, BVerfGE 112, 304 (319 f.) – kumulative Observationsmaßnahmen; BVerfG, 2.5.1967 – 2 BvR 391/64 u.a., BVerfGE 21, 378 (383 ff., insbes. 388) – Straf- und Disziplinarrecht; siehe für die Literatur *E. Hofmann*, AöR 133 (2008), 523 ff.; *J. H. Klement*, AöR 134 (2009), 35 ff.; *C. Bronkars*, Kumulative Eigentumseingriffe, 2007; *I. Kromrey*, Belastungskumulation: Ein Beitrag zur Erweiterung des grundrechtlichen Eingriffsbegriffs, 2018; *J. C. Heu*, Kulminierende Grundrechtseingriffe, 2018; *H. Ruschmeier*, Der additive Grundrechtseingriff, 2019; *G. Kirchhof*, Grundrechte und Wirklichkeit, 2007, S. 27 ff.; ders., NJW 2006, 732 ff.

<sup>71</sup> Wachstumshängengesetz – Entwurf, BT-Drs. 20/8628, S. 159.

<sup>72</sup> Siehe hierzu BVerfG, 2.5.1967 – 2 BvR 391/64 u.a., BVerfGE 21, 378 (383 ff.) – Straf- und Disziplinarrecht; BVerfG, 10.11.1998 – 1 BvR 2296/96 u.a., BVerfGE 99, 202 (213 ff.) – Gesamtkosten der Arbeitslosigkeit; BVerfG, 5.5.2015 – 2 BvL 17, 18/09 u.a., BVerfGE 139, 64 (124, 136) – R-Besoldung; BVerfG, 20.4.2016 – 1 BvR 966/09 u.a., BVerfGE 141, 220 (280 f.) – Überwachungsmaßnahmen zur Terrorabwehr.

<sup>73</sup> So aber *J. Lücke*, DVBl. 2001, 1469 (1474, 1470); *J. H. Klement*, AöR 134 (2009), 35 (43); *J. Kaltenstein*, SGB 2016, 365 (369); *S. Jesse*, Instrumentenverbund als Rechtsproblem am Beispiel effizienter Energienutzung, 2014, S. 164 ff., insbes. S. 199; *H. Ruschmeier*, Der additive Grundrechtseingriff, 2019, S. 173.

<sup>74</sup> BVerfG, 27.3.2012 – 2 BvR 2258/09, BVerfGE 130, 372 (392) – verfahrensfremde Freiheitsstrafen; BVerfG, 7.3.2018 – 1 BvR 1314 u.a., BVerfGE 145, 20 (81 ff.) – Zulassung von Spielhallen.

Nutzen der Maßnahmen nicht mehr angemessen ist. Die Grundrechte verbieten in diesen Fällen Belastungen aufgrund ihrer Breitenwirkung.<sup>75</sup> Dieses Grundrechtsproblem wird aber gegenwärtig noch kaum behandelt.

Die geltende Mitteilungspflicht, grenzübergreifende Steuergestaltungen anzuzeigen, betrifft zahlreiche Berufstätige und diese mehrfach. Aufgrund ihres geringen Ertrages verletzen die Pflichten die Grundrechte.<sup>76</sup> Dennoch will der Gesetzgeber die Belastung um eine nationale Pflicht ergänzen.<sup>77</sup> Doch ist diese Last nicht geeignet, nicht zumutbar und daher verfassungswidrig.<sup>78</sup> Beide Pflichten sind von den Betroffenen zu erfüllen. Sie ergänzen sich grundrechtlich. Auch diese kumulative Belastung ist nicht zumutbar. Hinzu tritt die Vielzahl der Betroffenen, sodass die Breitenwirkung angesichts des geringen Nutzens ebenfalls verfassungsrechtlich nicht hinnehmbar ist. Jedenfalls müsste der Gesetzgeber, will er ein grundrechtskonformes Gesetz verlässlich erlassen, den voraussichtlichen Ertrag der Pflichten, die kumulativen Lasten und die grundrechtlichen Breitenwirkungen ermessen und die Lasten dann in diesem Wissen grundrechtlich prüfen. Das aber ist bislang nicht geschehen.

---

<sup>75</sup> G. Kirchhof, NJW 2006, 732 ff.; ders., Grundrechte und Wirklichkeit, 2007, S. 27 ff.

<sup>76</sup> Soeben unter IV. 3. und 4.

<sup>77</sup> Soeben unter IV. 1. und 2.

<sup>78</sup> Soeben unter IV. 3. und 4.

## **V. Sachgerechtes Übergangsrecht, verfassungswidrige Mitteilungspflicht, bürokratisierte Gesellschaft – Ergebnisse**

Deutschland ist ein Hochsteuerland. Dies gilt für die steuerlichen Zahllasten, die Fülle an Mitwirkungspflichten und das im Vergleich geringe Maß steuerlicher Digitalisierung. Bürokratische Lasten, die wie die erwogene Mitteilungspflicht letztlich keinen Ertrag versprechen, greifen in die Freiheitsrechte in einer nicht geeigneten und unzumutbaren Weise ein. Die Grundrechte des Grundgesetzes untersagen daher, die im Gesetzentwurf vorgeschlagene Mitteilungspflicht in Kraft zu setzen. Die Pflicht ist auch in der Kumulation mit den bestehenden vergleichbaren Lasten und in der Vielzahl der Betroffenen (grundrechtliche Breitenwirkung) nicht zumutbar. Letztlich führt sie dazu, nicht nur der Staat, sondern auch die Gesellschaft in einem überbordenden Maß zu bürokratisieren. Die neue Mitteilungspflicht für innerstaatliche Steuergestaltungen ist von Verfassungs wegen nicht in Kraft zu setzen.

Im Bereich der Besteuerung der Altersbezüge reduziert die vorgeschlagene Verlängerung der Übergangsregelung die Möglichkeiten der Doppelbesteuerung. Der Vorschlag dient so einem verfassungskonformen Wechsel zum neuen System. Der Gesetzgeber sollte sie in Kraft setzen, sich dabei aber des verfassungsrechtlichen Maßstabs vergewissern. Das Bundesverfassungsgericht betont, dass der Gesetzgeber im Falle eines Systemwechsels einen weiten Entscheidungsraum hat, eine Gesamtabwägung vornehmen muss und ein Übergang insgesamt typisierend sowie vereinfachend zu regeln ist. Nicht jeder Nachteil, den ein Wechsel veranlasst, muss ausgeglichen werden. Für die Frage der Doppelbesteuerung bedeutet das, dass diese zwar in jedem Fall, aber nicht für jeden Euro zu vermeiden ist. Eurogenaue Gesamtrechnungen und vielschichtige Übergangsregelungen sind abzulehnen. Mit so kleiner Münze rechnet die Verfassung nicht. Sollte die Gesetzesänderung in Kraft treten, ist daher der weitere Regelungsbedarf geringer, als zuweilen angenommen.

Augsburg, 6. November 2023

gez. Prof. Dr. Gregor Kirchhof, LL. M.