

Europäische Hochschulschriften



Rechtswissenschaft

Sarah Schmal

Der Abzug von Vorsorgeaufwendungen im Einkommensteuerrecht

Eine gleichheitsrechtliche Betrachtung

1. Kapitel: Geschichte und Rechtsentwicklung

A. Die Geschichte der Abzugsfähigkeit von Vorsorgeaufwendungen

Die folgende Darstellung der zeitlichen Entwicklung der steuerlichen Abzugsregeln zeigt, dass eine Beschränkung des Abzugs auf Höchstbeträge keineswegs die rechtliche Ausgangslage darstellte. Vielmehr konnten Aufwendungen für Vorsorge längere Zeit völlig unbegrenzt von der steuerlichen Bemessungsgrundlage abgezogen werden. Es wird im Folgenden der Versuch unternommen, herauszufinden, welche Gründe für die Einführung der Beschränkungsregelung ausschlaggebend waren bzw. ob es überhaupt eine ausdrückliche Begründung für die Begrenzung gab und inwiefern eine fehlende Begründung die Verfassungsmäßigkeit der Beschränkung in Frage stellt. Außer Acht gelassen werden die preußischen Kriegssteuern ab dem Jahr 1808, da hier noch nicht einmal die Art der Besteuerung feststand.¹⁴ Die erste mit der heutigen Einkommensteuer vergleichbare Steuer ist die Einkommensteuer aus dem Jahr 1891, die daher als erste Regelung untersucht werden soll.

I. Geschichte und Gesetzesentwicklung

Im Preußischen Einkommensteuergesetz aus dem Jahre 1891¹⁵ war in § 9 Abs. 1 Nr. 6 eine unbeschränkte Abziehbarkeit der Beiträge des Steuerpflichtigen u.a. zu Kranken- und Unfallversicherungen vorgesehen. Hierunter fielen auch die mit dem Einkommen der Ehefrau in unmittelbarem Zusammenhang stehenden, von ihr zu entrichtenden Beiträge zu Kranken- und Invalidenversicherungskassen.¹⁶

¹⁴ So gab es damals zunächst die zeitlich befristete Kriegssteuer des preußischen Finanzministers Freiherr von Stein (1808), auf die die ebenfalls als Kriegssteuer befristete Klassensteuer des Freiherrn von Hardenberg aus dem Jahr 1811 folgte. Diese wurde 1812 zu einer kombinierten Vermögens- und Einkommensteuer entwickelt, bevor es 1851 zu einer Klassen- und klassifizierten Einkommensteuer kam. Die erste Anknüpfung an das auch heute noch geltende Jahreseinkommen anstatt an den Stand einer Person fand 1873 statt. Vgl. für eine kurze Darstellung der Geschichte der Einkommensteuer z.B. *Liesenfeld*, Das steuerfreie Existenzminimum, S. 26 ff.

¹⁵ Das pr. EStG 1891 v. 24.06.1891, Gesetzesslg. für die königlichen preußischen Staaten (GS) 1891, S. 175 ff., ist der Grundstein für die heutige Einkommensteuer in Deutschland. Seine Bedeutung ist allgemein anerkannt, vgl. *Lang*, in: *Tipke/Lang*, Steuerrecht, § 9 Rn. 6; *Lehner*, Einkommensteuerrecht und Sozialhilferecht, S. 28 ff.; *Pohmer/Jurke*, FA Bd. 42, 445 (457 f.); für weitere Nachweise s. *Eck*, Erstattung von Sonderausgaben, S. 30.

¹⁶ *Söhn*, in: K/S/M, EStG (189. Lfg., 09/08), § 10 Anm. A77.

§ 9 Abs. 1 pr. EStG 1891 lautete:

„Von dem Einkommen (§ 7) sind in Abzug zu bringen:

1. die zur Erwerbung, Sicherung und Erhaltung des Einkommens verwendeten Ausgaben, einschließlich auch der unter den Kommunalausgaben begriffenen Deichlasten;
2. die von dem Steuerpflichtigen zu zahlenden Schuldzinsen und Renten, soweit dieselben nicht auf Einkommensquellen haften, welche bei der Veranlagung außer Betracht zu lassen sind (§ 6 Nr. 1 und 2). Erstreckt sich die Besteuerung lediglich auf das im § 2 bezeichnete Einkommen, so sind nur die Zinsen solcher Schulden abzugsfähig, welche auf den inländischen Einkommensquellen haften oder für deren Erwerb aufgenommen sind;
3. die auf besonderen Rechtstiteln beruhenden dauernden Lasten;
4. die von dem Grundeigenthume, dem Bergbau und dem Gewerbebetriebe zu entrichtenden direkten Staatssteuern, sowie solche indirekten Abgaben, welche zu den Geschäftskosten zu rechnen sind;
5. die regelmäßigen jährlichen Absetzungen für Abnutzung von Gebäuden, Maschinen, Betriebsgerätschaften usw., soweit solche nicht bereits unter den Betriebsausgaben verrechnet sind;
6. die von Steuerpflichtigen gesetz- oder vertragsmäßig zu entrichtenden Beiträge zu Kranken-, Unfall-, Alters- und Invalidenversicherungs-, Witwen-, Waisen- und Pensionskassen;
7. Versicherungsprämien, welche für Versicherung des Steuerpflichtigen auf den Todes- oder Lebensfall gezahlt werden, soweit dieselben den Betrag von 600 M. jährlich nicht übersteigen.“

Vor Geltung des pr. EStG 1891 wurden Abzüge jeweils nur bei der betreffenden Quelle vorgenommen. Indem § 8 pr. EStG 1891 die Abzugstatbestände wohl aus Vereinfachungsgründen separat von den Erträgen einzelner Quellen regelte, wich es von der bisherigen Besteuerungspraxis ab.¹⁷

Eine Beschränkung der Abzugsposten fand hier nur hinsichtlich der Versicherungsprämien für Versicherungen auf den Todes- bzw. Lebensfall in Höhe

¹⁷ Vgl. zur bisherigen Regelung die Normierung der Abzugsposten innerhalb der jeweiligen Einkommensarten im Gesetz betreffend die Einführung einer Klassen- und klassifizierten Einkommensteuer v. 01.05.1851, PrGS 1851, 193, 205 ff., §§ 27, 28, 30 Abs. 2; *Lehner*, Einkommensteuerrecht und Sozialhilferecht, S. 29; *Wagner*, FA Bd. 8, 551 und 699, wonach das pr. EStG 1891 zum ersten Mal auch bestimmte „persönliche Aufwendungen“ berücksichtigt habe. Vorher erfolgte die Berücksichtigung von außergewöhnlichen Belastungen nicht in Form eines Ausgabenabzugs, sondern als Teil des Steuertarifs bzw. der Einteilung in Steuerklassen.

von 600 Mark statt. Im Übrigen war ein vollständiger Abzug vorgesehen. Dies änderte sich jedoch mit Einführung des pr. EStG 1906¹⁸ in § 8 Abs. 2.

Dieser lautete:

„Von dem Gesamteinkommen sind in Abzug zu bringen:

1. Die von dem Steuerpflichtigen zu zahlenden Schuldzinsen;
2. Renten und dauernde Lasten, die auf Privatrechtstiteln oder auf Kirchenpatronatsverpflichtungen beruhen;
3. Die von dem Steuerpflichtigen gesetz- oder vertragsmäßig zu entrichtenden Beiträge zu Kranken-, Unfall-, Alters- und Invalidenversicherungs-, Witwen-, Waisen- und Pensionskassen, soweit sie zusammen den Betrag von 600 Mark jährlich nicht übersteigen;
4. Versicherungsprämien, welche für Versicherung des Steuerpflichtigen oder eines nicht selbständig zu veranlagenden Haushaltsangehörigen auf den Todes- oder Lebensfall gezahlt werden, soweit sie den Betrag von 600 Mark jährlich nicht übersteigen;
5. Die auf Grund rechtlicher Verpflichtung vom Steuerpflichtigen zur allmählichen Tilgung eines auf seinem Grundbesitze haftenden Schuldkapitals zu entrichtenden Beiträge, insoweit dieselben 1 Prozent des Kapitals und den Betrag von 600 Mark jährlich nicht übersteigen.

Soweit die unter Ziffer 1, 2 und 5 aufgeführten Verbindlichkeiten wirtschaftlich in Beziehung zu Einnahmequellen stehen, welche bei der Veranlagung außer Betracht zu lassen sind (§ 5 Nr. 1, 2), findet die Abrechnung nicht statt. Erstreckt sich die Besteuerung nur auf das im § 2 bezeichnete Einkommen, so ist der Abzug der Beiträge und Prämien unter Ziffer 3 und 4 überhaupt nicht, der Abzug der Zinsen, Renten, Lasten und Tilgungsbeiträge (Ziffer 1, 2 und 5) nur insoweit statthaft, als sie zu den inländischen Quellen wirtschaftlich in Beziehung stehen. Eine wirtschaftliche Beziehung zwischen einer Schuld und dem Grundbesitz ist insbesondere anzunehmen, wenn die Schuld für den Erwerb oder zum Zwecke der Verbesserung oder Bebauung des Grundstücks angenommen ist. Die Eintragung im Grundbuch ist nicht entscheidend.“

Hier kam es mithin in Nr. 3 zu einer ersten einheitlichen Begrenzung der Abzugsfähigkeit der Beiträge zu Kranken-, Unfall-, Alters- und Invalidenversicherungs-, Witwen-, Waisen- und Pensionskassen auf einen jährlichen Gesamthöchstbetrag von 600 Mark. Eine Begründung hierfür wurde nicht geliefert. Es

¹⁸ Das pr. EStG 1906 v. 19.06.1906, Preuß. GS 1906, 260, 241, 263 f.

wurde hier zum ersten Mal eine „*sachgemäße*“ Gruppierung der Ausgabenarten eingeführt.¹⁹ Einen weiteren auf 600 Reichsmark im Jahr beschränkten Abzugstatbestand sah Nr. 4 in Form der Versicherungsprämien für Versicherungen auf den Todes- oder Lebensfall vor.

Im ersten reichseinheitlichen Einkommensteuergesetz vom 29.03.1920²⁰ wurden die Abzugstatbestände wieder undifferenziert aufgelistet, so wie es bereits im pr. EStG 1891 der Fall war.²¹ Die Abziehbarkeit der Vorsorgeaufwendungen war nun in § 13 Nr. 3 REStG 1920 geregelt. Zusätzlich durften nun die Beiträge der nicht selbstständig veranlagten Haushaltsangehörigen, in der Regel also der unterhaltsberechtigten Kinder, in voller Höhe geltend gemacht werden. § 13 REStG 1920 lautete:

„§ 13 Vom Gesamteinkommen in Abzug gebracht werden dürfen:

1. und 2. [...]
3. Beiträge, die der Steuerpflichtige für sich und seine nicht selbstständig veranlagten Haushaltsangehörigen zu Kranken-, Unfall-, Haftpflicht-, Angestellten-, Invaliden- und Erwerbslosenversicherungs-, Witwen-, Waisen- und Pensionskassen gezahlt hat, soweit sich der Gegenstand der Versicherung auf die bezeichneten Gefahren beschränkt;
4. [...]
5. Versicherungsprämien, welche für Versicherungen des Steuerpflichtigen oder eines seiner nicht selbstständig veranlagten Haushaltsangehörigen auf den Todes- oder Lebensfall gezahlt werden, soweit sie den Betrag von 600 Mark jährlich nicht übersteigen.

¹⁹ Begründung zum pr. EStG 1906, zit. nach: *Fuisting*, Die pr. direkten Steuern, Bd. I, 7. A., 1907, § 8 Anm. 1.

²⁰ RGBI. I 1920, 359. Eine ausführliche Darstellung der Entwicklung des Reichseinkommensteuergesetzes findet sich bei *Saake*, Der Werdegang der deutschen Reichseinkommensteuer, S. 76 ff.

²¹ *Strutz*, Handbuch des Reichssteuerrechts, 1924, „Einkommensteuer“ Rn. 56, reagierte hierauf mit völligem Unverständnis: „*Wie der Gesetzgeber zu der damaligen Gestaltung des § 13 gekommen ist, war von vornherein schwer begreiflich, da er das Beispiel Preußens vor Augen hatte, wo man in dem Eink.St.G. von 1891 denselben Schnitzer gemacht, ihn aber erkannt und in der Novelle von 1906 korrigiert hatte, indem dort bestimmt wurde, welche Ausgaben von dem Rohertrage der einzelnen Einkommensquellen und welche erst von dem 'Gesamteinkommen' abzuziehen seien. Es war doch nicht unbedingt nötig, dass das Reich dieselben Fehler (...) noch einmal machte (...)*“ Er verkannte hierbei jedoch die vom Gesetzgeber vollzogene Kehrtwendung von der bisher den Steuergesetzen zugrunde gelegten Quellentheorie zur Reinvermögenszugangstheorie von *Schanz*. Vgl. zu dieser statt vieler: *Lang*, in: *Tipke/Lang*, Steuerrecht, § 9 Rn. 50 f.

Eine Beschränkung der Höchstbeträge ist hier wiederum nicht vorgesehen. Beschränkt waren lediglich wieder die Prämien für Versicherungen auf den Todes- oder Lebensfall auf 600 Reichsmark. Anders stellte sich dies im darauffolgenden EStG²³ vom 10.08.1925 dar, in dem in § 17 Abs. 1 Nr. 1, Abs. 2 erneut eine einheitliche Einschränkung der Abzugsfähigkeit von Vorsorgeaufwendungen für Kranken-, Unfall-, Haftpflicht-, Angestellten-, Invaliden- und Erwerbslosenversicherungs-, Witwen-, Waisen- und Pensionskassen durch die Einführung eines Gesamthöchstbetrags von damals 480 Reichsmark geregelt war. Dieser Höchstbetrag erhöhte sich nach Abs. 2 „für die zur Haushaltsführung des Steuerpflichtigen zählende Ehefrau sowie für jedes zu seiner Haushaltsführung zählende und nicht selbständig zu veranlagende minderjährige Kind“ um je 100 Reichsmark.²⁴ Ausweislich der Gesetzesmaterialien hielt es der Gesetzgeber für zweckmäßig, „den Höchstbetrag nach sozialen Gesichtspunkten zu staffeln“.²⁵ Der Satz „...soweit sich der Gegenstand der Versicherung auf die bezeichneten Gefahren beschränkt“, wurde gestrichen, weil diese Einschränkung nicht praktikabel war. Stattdessen wurde eine ziffernmäßige Beschränkung eingeführt.²⁶ Der Unterschied zur bisherigen Regelung, die ja nur eine Begrenzung für die o.g. Versicherungen auf den Todes- oder Erlebensfall vorsah, bestand also darin, dass von nun an und ohne weiterführende Begründung sämtliche Versicherungsaufwendungen nicht mehr unbeschränkt in Abzug gebracht werden konnten. In den Kommentierungen zum EStG 1925 findet man nur Formulierungen wie: „Wie bisher ist der Abzug der Sonderleistungen [...] der Höhe nach begrenzt.“²⁷ Der Bezug „wie bisher“ kann jedoch – wie gezeigt – nicht zur Vorgängerregelung des § 13 Nr. 3 REStG 1920, sondern nur zum pr. EStG 1906 hergestellt werden, da die Regelung von 1920 für den Abzug von Versicherungsaufwendungen gerade keine Beschränkung vorsah.

²² Von der vollständigen Darstellung der Regelung wird aus Gründen der Übersichtlichkeit abgesehen.

²³ RGBl. I 1925, 189.

²⁴ Dieser Höchstbetrag galt allerdings nicht allein für die Beiträge zu den genannten Versicherungen, sondern umfasste die Nrn. 1-4 des § 17 Abs. 1 und damit Beiträge zu Sterbekassen (Nr. 2), Lebensversicherungsprämien und Spareinlagen (Nr. 3) und Fortbildungskosten (Nr. 4). Es handelte sich um einen jährlichen Gesamthöchstbetrag für all diese Ausgaben.

²⁵ Nachweise bei *Strutz*, Kommentar zum EStG 1925, § 17 Anm. 2. Diskutiert wurde in der ersten Lesung jedoch nur darüber, ob die Höhe der Abzugsbeträge für Lebensversicherungen ausreichend sei.

²⁶ *Strutz*, Kommentar zum EStG 1925, § 17 Anm. 2 (S. 1036).

²⁷ *Strutz*, StuW 1925, Sp. 1913 (1942).

Nach 1920 war der Abzug der Vorsorgeaufwendungen fortlaufend ziffernmäßig beschränkt. Das hierauf folgende EStG von 1925 entsprach in seinen Grundsätzen weitgehend dem heutigen Einkommensteuergesetz.²⁸ Die Begrenzung der steuerlichen Abzugsfähigkeit ist somit fester Bestandteil des deutschen Einkommensteuerrechts geworden, ohne dass die Beschränkung zu irgendeinem Zeitpunkt ausdrücklich begründet worden wäre.²⁹ Eine solche Begründung ist jedoch grundsätzlich notwendig, um von Grundprinzipien des Einkommensteuerrechts – hier des subjektiven Nettoprinzips³⁰ – abweichen zu können.

Das REStG 1925 unterschied zum ersten Mal in § 15 zwischen Werbungskosten (§§ 15 Nr. 1, 16), Sonderleistungen (§§ 15 Nr. 2, 17) und Schuldzinsen, Renten und dauernden Lasten (§ 15 Nr. 3). Die in § 17 geregelten „Sonderleistungen“ wurden allerdings schon immer als eine Ausnahme angesehen, da sie grundsätzlich Aufwendungen der privaten Lebenshaltung darstellen und somit nicht abzugsfähige Aufwendungen seien.³¹ Diese damals vorherrschende Meinung führte, wie Eck³² ausführte, „möglicherweise – gerade unter Betonung eines Vorrangs der Erwerbsausgaben – dazu, dass ein Abzug der Sonderausgaben [der Höhe nach] jedenfalls nicht weitergehen konnte als wenn im Rahmen der Erwerbssphäre den Erwerbsausgaben Einnahmen gegenüberstehen würden“. Auf die grundsätzliche Verankerung des Abzugs von Aufwendungen der priva-

²⁸ Vgl. dazu Bauer, Dualismus Betriebsausgaben Werbungskosten, S. 34, wonach das Einkommensteuergesetz mit dem REStG 1925 weitgehend seine endgültige Ausformung erhalten hat. Das EStG vom 16.10.1934 begründete schließlich die Gesetzesstruktur des geltenden EStG (RGBl. I 1934, 1005); Lang, in: Tipke/Lang, Steuerrecht, § 9 Rn. 7; Saake, Der Werdegang der deutschen Reichseinkommensteuer, S. 78 f.; Strutz, Handbuch des Steuerrechts, „Einkommensteuer“, S. 42.

²⁹ Plewka/Klumpen-Neusel, NJW 2008, 1859 (1861).

³⁰ Es ist in der Literatur durchaus umstritten, ob das Existenzminimum, dem die Vorsorgeaufwendungen seit dem Urteil des BVerfG v. 13.02.2008 zugehörig sind, überhaupt unter das subjektive Nettoprinzip fällt. Dies bestreitet insbesondere Moes, Die Steuerfreiheit des Existenzminimums vor dem BVerfG, passim. Vgl. hierzu 2. Kap. B. II.

³¹ BFH BStBl. 1960 III, S. 46: „Obwohl es sich um Aufwendungen der privaten Lebenshaltung und damit um grundsätzlich nicht abzugsfähige Aufwendungen handelt (...), sollen die Prämien bei der Einkommensermittlung als Sonderausgaben im Rahmen der Höchstbeträge berücksichtigt werden, um es dem Steuerpflichtigen zu ermöglichen, einen Teil seiner – ohne diese Begünstigung voll erfassten – Einkünfte dafür aufzuwenden, dass dem Grundgedanken der Lebensversicherung entsprechend entweder ihm oder seinen Angehörigen für den Fall der Not zur Deckung eines Vermögensbedarfs ein gewisses Kapital zur Verfügung steht, mag dieses nun bei Eintritt des Versicherungsfalles sofort in einer Summe oder laufend in Gestalt von Raten ausgezahlt werden.“

³² Eck, Erstattung von Sonderausgaben, S. 41.

ten Lebensführung im subjektiven Nettoprinzip wird im 2. Kapitel unter B. näher eingegangen.

Geringfügige Änderungen ergaben sich noch im EStG 1934 und 1939. Seit dem EStG 1934³³ werden die Vorsorgeaufwendungen als Sonderausgaben bezeichnet und sind in § 10 Abs. 1 Nr. 4 geregelt. Die Formulierung lautete wie folgt:

„§ 10 EStG Sonderausgaben

Sonderausgaben, die vom Gesamtbetrag der Einkünfte abzuziehen sind, sind nur die folgenden:

Nr. 1-3 [...]

Nr. 4 Beiträge und Versicherungsprämien des Steuerpflichtigen für sich, seine Ehefrau und seine Kinder, für die ihm Kinderermäßigung gewährt wird, zu Kranken-, Unfall-, Haftpflicht-, Angestellten-, Invaliden- und Erwerbslosenversicherung, zu Versicherungen auf den Lebens- oder Todesfall und zu Witwen-, Waisen-, Versorgungs- und Sterbekassen.

Nr. 5-7 [...]

Die Beträge für Sonderausgaben im Sinne des Abs. 1 Nr. 4 und 5 dürfen zusammen den Jahresbetrag von 500 Reichsmark nicht übersteigen. Dieser Betrag erhöht sich [...].“

An der grundsätzlichen Einordnung der Vorsorgeaufwendungen als Sonderausgaben änderte sich bis heute nichts mehr, so dass es bei dieser historischen Darstellung bleiben soll und nur noch die aktuelleren Änderungen aufgezeigt werden sollen. Zu einer deutlicheren Differenzierung von Aufwendungen zur Kranken- und Pflegeversicherung sowie zur Arbeitslosen-, Erwerbsunfähigkeits-, Unfall- und Haftpflichtversicherung kam es erst mit Einführung des Bürg EntlG KV.

II. Fazit

Die Regelung der Abzugsfähigkeit von Vorsorgeaufwendungen ist seit der Einführung einer Einkommensteuer eine oftmals geänderte Regelung gewesen. Eine klare Aussage für oder gegen eine unbeschränkte Abzugsfähigkeit ist den alten Gesetzeslagen nicht zu entnehmen. Aufgrund der Tatsache, dass auch eine Begründung für die Beschränkung niemals geliefert wurde, wird an dieser Stelle davon ausgegangen, dass vor allem fiskalische Gründe letzten Endes den Ausschlag dazu gaben, nach 1920 nur noch eine beschränkte Abzugsfähigkeit zuzu-

³³ RGBl. I 1934, 1005 f.