

**Schriftliche Stellungnahme zur öffentlichen
Anhörung zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung
„Entwurf eines Gesetzes zur verbesserten
steuerlichen Berücksichtigung von
Vorsorgeaufwendungen (Bürgerentlastungsgesetz
Krankenversicherung)“
- BT-Drucksache 16/12254 am 22. April 2009**

I. Das Bürgerentlastungsgesetz Krankenversicherung soll die Folgerungen aus dem Beschluss des Zweiten Senats des Bundesverfassungsgerichts vom 13. Februar 2008 im Verfahren 2 BvL 1/06 ziehen. Danach ist die steuerliche Abzugsfähigkeit von Beiträgen zur Kranken- und Pflegeversicherung bis zum 31. Dezember 2009 neu zu regeln. Auch diese Beiträge unterfallen dem Prinzip der Steuerfreiheit des Existenzminimums. Die Bemessung des einkommensteuerrechtlich maßgeblichen Existenzminimums richtet sich nach dem im Sozialhilferecht niedergelegten Leistungsniveau. Das entspricht dem Grundgedanken der Subsidiarität, wonach Eigenversorgung Vorrang vor staatlicher Fürsorge hat. Die entsprechenden Aufwendungen sind nach dem tatsächlichen Bedarf realitätsgerecht zu bemessen. Der Gesetzgeber ist zwar berechtigt, die Vielzahl der Einzelfälle in einem Gesamtbild zu erfassen und auf dieser Grundlage typisierende Regelungen zu treffen. Er hat dabei allerdings im Bereich der Steuerfreiheit des Existenzminimums dafür zu

sorgen, dass typisierende Regelungen in möglichst allen Fällen den entsprechenden Bedarf abdecken. Zudem muss er das Gebot hinreichender Folgerichtigkeit beachten.

Das Bundesverfassungsgericht hat betont, dass „streng“ auf das sozialhilferechtlich gewährleistete Leistungsniveau als eine das Existenzminimum quantifizierende Vergleichsebene abzustellen ist. Obwohl das Leistungsniveau der Sozialhilfe dem der Sozialversicherung im wesentlichen angenähert ist, ist nicht das Leistungsniveau der einschlägigen Zweige der Sozialversicherungen, sondern das sozialhilferechtlich gewährleistete Leistungsniveau maßgebend. Nach der Verfassungsrechtsprechung besteht auch zwischen Sozialversicherung und Sozialhilfe ein Subsidiaritätsverhältnis, weil das Recht der Sozialversicherung darauf abzielt, einen über dem Sozialhilfeniveau liegenden Lebensstandard zu sichern. Aus dem Gebot der Folgerichtigkeit lässt sich dementsprechend nicht allgemein ableiten, dass Ausgaben bis zur Höhe der Pflichtsozialversicherungsbeiträge von der einkommensteuerrechtlichen Bemessungsgrundlage abziehbar sein müssten.

Das Bundesverfassungsgericht hat ausdrücklich darauf hingewiesen, dass der Gesetzgeber die Grundentscheidung getroffen habe, die Beiträge selbstständiger Steuerpflichtiger zu privaten Kranken- und Pflegeversicherungen als Sonderausgaben anzuerkennen. An dieser Grundentscheidung müsse sich der Gesetzgeber festhalten lassen und sie folgerichtig umsetzen. Ausdrücklich betont der das Bundesverfassungsgericht, dass es nicht entschieden habe, ob neben dem Abzug von der Bemessungsgrundlage noch andere steuersystematische Lösungen zur Freistellung des Existenzminimums zur Verfügung gestanden hätten. Zu denken wäre hier etwa an eine Einbeziehung der Beiträge in den einkommensteuerrechtlichen Grundfreibetrag.

Das Bundesverfassungsgericht hat anerkannt, dass die Quantifizierung des sozialhilfegleichen Versorgungsniveaus im Bereich Krankheit und Pflege sich als schwierig erweist. Anders als beim sächlichen Existenzminimum kann nicht auf die im Mittel getätigten Aufwendungen der Leistungsträger abgestellt werden. Der Grund für diese Feststellung liegt darin, dass die Steuerpflichtigen anders als beim Warenkorb des sächlichen Existenzminimums nicht die Möglichkeit haben, sich für den Erwerb eines „Versicherungsproduktes“ zu entscheiden, das eine sozialhilfegleiche Kranken- und Pflegeversorgung für alle zu einem zu allenfalls regional differenzierten Preis gewährleistet. Deshalb muss die steuerrechtliche Berücksichtigung des Existenzminimums auf der Beitragsseite ansetzen. Es bietet sich nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts an, die Beiträge der Steuerpflichtigen gesondert daraufhin zu betrachten, ob sie zur Erlangung eines sozialhilfegleichen Versorgungsniveaus nach Art

und Umfang erforderlich sind. Nicht erforderliche Versicherungsarten und Tarifgestaltungen sind aus der Betrachtung auszuscheiden.

Das Bundesverfassungsgericht hat ausdrücklich betont, dass der Steuergesetzgeber nicht gehalten ist, die Beiträge zu „normalen“ privaten Krankheitskostenversicherungen von Verfassungen wegen stets zu 100 % zu berücksichtigen. Vielmehr müssen nur die zur Erlangung eines sozialhilfegleichen Lebensstandards erforderlichen Aufwendungen berücksichtigt werden. Das gilt selbst dann, wenn der Steuerpflichtige faktisch oder rechtlich zu höheren Aufwendungen verpflichtet ist. Das Prinzip der Steuerfreiheit des Existenzminimums hat nach der Verfassungsrechtsprechung nicht den Sinn, die Kosten eines über dem Sozialhilfeniveau liegenden Lebensstandards über die Einkommensteuer auf die Allgemeinheit zu verteilen. Vielmehr kann der Gesetzgeber die Privatversicherten darauf verweisen, dass ein Teil ihrer Beiträge bei der Einkommensteuer unberücksichtigt bleibt, soweit nach seiner Einschätzung das Versorgungsniveau von privaten Krankenversicherungen üblicherweise über das wiederum an das Niveau der gesetzlichen Krankenversicherung angekoppelte Sozialhilfeniveau hinausgeht.

Der Gesetzgeber hat insoweit also einen Einschätzungsspielraum. Er muss diesen Einschätzungsspielraum jedoch bewusst nutzen und darf Abzugsbeträge nicht willkürlich und nur nach fiskalischen Erwägungen festsetzen. Schließlich ist der Gesetzgeber auch im Bereich der Beiträge zu privaten Kranken- und Pflegeversicherungen zu typisierenden Lösungen befugt. Darauf hat das Bundesverfassungsgericht insbesondere mit Blick auf die Frage hingewiesen, ob und in welchem Umfang das Versorgungsniveau privater Krankenversicherungen über dem Sozialhilfeniveau liegt oder ob Privatversicherte nicht ebenfalls auf das Beitragsniveau eines ihnen zugänglichen sozialhilfegleichen Standard- oder Basistarifs verwiesen werden können. Der Gesetzgeber darf die von ihm selbst statuierte Sachgesetzlichkeit nur nicht dadurch durchbrechen, dass er bei der Berücksichtigung entsprechender Versicherungsbeiträge der Steuerpflichtigen Grenzen zieht, die durch vernünftige Typisierungserwägungen nicht mehr zu begründen sind.

Der Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 13. Februar 2008 gibt dem Gesetzgeber also mit der Pflicht, Beiträge zu privaten Kranken- und Pflegeversicherungen im Einkommensteuerrecht zu berücksichtigen, soweit sie der Sicherung des Existenzminimums dienen, eine klare Richtlinie vor. Bei der

Ausgestaltung der verfassungsrechtlichen Vorgabe verfügt der Gesetzgeber jedoch über einen Einschätzungs- und Typisierungsspielraum, solange er das Gebot der Folgerichtigkeit beachtet.

II. Der vorgelegte Gesetzentwurf genügt den verfassungsrechtlichen Anforderungen. Er berücksichtigt alle existenzsichernden Vorsorgeaufwendungen für eine Kranken- und Pflegeversicherung auf sozialhilferechtlich gewährleistetem Leistungsniveau. Dabei geht er zutreffend davon aus, dass dieses Leistungsniveau nach Art und Umfang im wesentlichen dem Leistungsniveau der gesetzlichen Kranken- und der sozialen Pflegeversicherung entspricht. Privat Krankenversicherte sollen zudem die Möglichkeit erhalten, die Beiträge für ihre mitversicherten Kinder steuerlich abzusetzen. Beitragsanteile, mit denen ein Versicherungsschutz über die medizinische Grundversorgung hinaus finanziert wird, weil sie etwa eine Chefarztbehandlung oder ein Einzelzimmer im Krankenhaus abdecken, bleiben unberücksichtigt. Dazu wird ein Sonderabgabenabzug für Krankenversicherungsbeiträge und Beiträge für eine gesetzliche Pflegeversicherung geschaffen. Zukünftig sollen Prämien für einen neuen Basistarif der privaten Krankenversicherung im vollem Umfang als Sonderausgaben abzugsfähig sein, soweit darin kein Krankgeld enthalten ist. Auch Beiträge für eine gesetzliche Pflegeversicherung werden in voller Höhe als Sonderausgaben abziehbar sein.

Entsprechend den Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts knüpft der Gesetzgeber an die von der steuerpflichtigen Person tatsächlich geleisteten Beiträge an. Bisläng steuerlich begünstigte sonstige Vorsorgeaufwendungen - Beiträge an eine Haftpflicht-, Arbeitslosen-, Berufsunfähigkeits- oder Unfallversicherung - sowie Beiträge zu Gunsten bestimmter Kapitallebensversicherungen werden dagegen in Zukunft nicht mehr steuerlich abzugsfähig sein. Diese Regelung genügt den Vorgaben der Verfassung, weil die Beiträge nicht zur Sicherung des Existenzminimums im Sinne der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts dienen. In der Begründung des Gesetzentwurfs wird zutreffend darauf hingewiesen, dass eine steuerlich begünstigte Absicherung gegen das Risiko der Erwerbsbeziehungsweise Berufsunfähigkeit weiterhin im Rahmen einer Basisabsicherung im Alter möglich ist. Einschlägig sind insoweit die Aufwendungen für eine Basisrente im Sinne von § 10 Abs. 1 Nr. 2 Buchst. b EStG. In der Gesetzesbegründung wird auch zutreffend darauf hingewiesen, dass es sich bei der Arbeitslosenversicherung um eine Versicherung handelt,

mit der die Folgen eines durch Arbeitslosigkeit bedingten Verdienstausfalls gemindert werden sollen. Die Arbeitslosenversicherung ist insoweit der Krankengeldversicherung vergleichbar. Die von der Arbeitslosenversicherung gewährten Leistungen sind steuerfrei und unterliegen lediglich dem Progressionsvorbehalt. Der Gesetzgeber ist nachvollziehbar davon ausgegangen, dass vor diesem Hintergrund ein gesonderter Abzugstatbestand nicht angezeigt sei (Bundesratsdrucksache 168/09, Seite 26).

Univ.-Prof. Dr. Joachim Wieland