

Winfried Schmähl\*

## Steuerliche Behandlung von Altersvorsorge und Alterseinkünften

*Nach dem Urteil des Bundesfassungsgerichtes vom 6. März 2002 zur steuerlichen Behandlung von Vorsorgeaufwendungen für die Alterssicherung und der Einkünfte im Alter muß die Bundesregierung bis Ende 2004 die unterschiedliche Einkommensbesteuerung von Beamtenpensionen und Renten aus der gesetzlichen Rentenversicherung beheben. Ende Januar soll hierzu die Kommission zur Neuordnung der Besteuerung von Altersvorsorgeaufwendungen und Alterseinkommen, die nach dem Urteil ins Leben gerufen wurde, ihren Bericht vorlegen. Worum geht es bei der steuerlichen Behandlung von Altersvorsorge und Alterseinkünften? Handelt es sich nur um eine Frage der Steuersystematik?*

Das Thema der steuerlichen Behandlung von Vorsorgeaufwendungen für die Alterssicherung und der Einkünfte im Alter ist aktuell, wenn auch nicht gerade neu. Aktuell ist es, da das Bundesverfassungsgericht am 6. März 2002 zum dritten Mal seit März 1980 und Juni 1992 zur Besteuerung von Renten und Beamtenpensionen eine Entscheidung gefällt und damit Regierung und Parlament unter konkreten Handlungszwang gesetzt hat. Denn das Verfassungsgericht hat die unterschiedliche Einkommensbesteuerung von Beamtenpensionen und Renten aus der gesetzlichen Rentenversicherung (für den Zeitraum ab 1996) als mit dem Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG für unvereinbar erklärt.

Für die damit erforderliche Neuregelung – die bis zum Ende des Jahres 2004 erfolgen muß – wird dem Gesetzgeber ein breiter Gestaltungsspielraum eingeräumt. Dabei wird etwas eigentlich Selbstverständliches ausdrücklich angemahnt: eine Doppelbesteuerung sei zu vermeiden. Angesichts der im Durchschnitt großen Zeitspanne zwischen Vorsorgeaufwendungen und Alterseinkünften ist die Realisierung dieser Forderung allerdings alles andere als eine triviale Aufgabe, die in der Diskussion besondere Aufmerksamkeit finden wird.

Regierung und Parlament müssen nun dieses ungeliebte und zugegebenermaßen komplexe sowie schwierige Thema anpacken. Daß dies politisch ein

ungeliebter Themenkomplex ist, wurde exemplarisch verdeutlicht durch den Auftritt der Bundesregierung bei der mündlichen Verhandlung vor dem Verfassungsgericht am 9. Oktober 2001, als die Vertreterin der Regierung, die zuständige Staatssekretärin des Finanzministeriums, inhaltlich keine eigene Position vertrat, die Untätigkeit der Regierung mit dem zu erwartenden Urteil begründete und das Gericht nur um eine klare Entscheidung mit Übergangsfristen bat<sup>1</sup>. Die Bundesregierung wollte das Reformpaket zur Alterssicherung des Jahres 2001 – das sogar als „Jahrhundertreform“ gepriesen wird<sup>2</sup> – mit diesem Fragenkomplex nicht belasten, trotz vorbereitender Aktivitäten hierzu im Finanzministerium<sup>3</sup>.

### Veröffentlichungen zu Reformoptionen

Die juristischen und ökonomischen Veröffentlichungen zu diesem Thema sind kaum noch zu überblicken und beziehen sich auf die verschiedenen Elemente

\* Der Beitrag basiert auf einleitenden Ausführungen auf der Fachkonferenz der Gesellschaft für Versicherungswissenschaft und -gestaltung (GVG) zur „Neugestaltung der Besteuerung der Alterssicherung in Deutschland: Aufgaben, Vorschläge, Wirkungen“ am 28. November 2002 in Berlin.

<sup>1</sup> Siehe Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 10.10.2001.

<sup>2</sup> So der jetzige Vorsitzende des Sozialbeirats, Mitglied des Sachverständigenrats zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Vorsitzender der Sachverständigenkommission zur Neuordnung der Besteuerung von Altersvorsorgeaufwendungen und Alterseinkommen sowie der neu ins Leben gerufenen Kommission für die Nachhaltigkeit in der Finanzierung der Sozialen Sicherungssysteme, Bert Rürup in einem Spiegel-Gespräch vom 18.11.2002, S. 114.

<sup>3</sup> Für eine eingehende kritische Analyse des Reformprojekts und seiner längerfristigen Folgen siehe Winfried Schmähl: Umlagefinanzierte Rentenversicherung in Deutschland, Optionen und Konzepte sowie politische Entscheidungen als Einstieg in einen grundlegenden Transformationsprozeß, in: Winfried Schmähl, Volker Ulrich (Hrsg.): Soziale Sicherungssysteme und demographische Herausforderungen, Tübingen 2001, S. 123-204.

*Prof. Dr. Winfried Schmähl, 60, ist Direktor der wirtschaftswissenschaftlichen Abteilung des Zentrums für Sozialpolitik an der Universität Bremen. Er war langjähriger Vorsitzender des Sozialbeirates.*

des deutschen Alterssicherungssystems. Das Verfassungsgericht führt in seinem Urteil eine mehrere Seiten füllende Aufstellung allein mit Beirats- und Kommissionsstellungen seit den sechziger Jahren auf, in denen unterschiedliche Konzeptionen zur steuerlichen Behandlung von Alterseinkünften – insbesondere von Renten aus der gesetzlichen Rentenversicherung – vertreten wurden. Das Gericht geht mit diesen Vorschlägen allerdings recht selektiv um<sup>4</sup>.

Insbesondere Änderungen der 1954 für Sozialversicherungsrenten eingeführten sogenannten Ertragsanteilsbesteuerung – durch die nicht der volle Rentenzahlbetrag, sondern nur ein Teilbetrag in die Bemessungsgrundlage der Einkommensteuer im Unterschied zu Beamtenpensionen eingeht, die im Prinzip voll besteuert werden – sind immer wieder Gegenstand von Vorschlägen mehr oder weniger grundsätzlicher Art gewesen. Zum Teil – so in den siebziger und achtziger Jahren des letzten Jahrhunderts – spielten sie eine Rolle in einem mehrere Komponenten umfassenden Konzept als Alternative zum Übergang von der bruttolohnbezogenen Rentenanpassung zur Nettoanpassung<sup>5</sup>.

Die folgenden Ausführungen sollen den Blick auf verschiedene Dimensionen dieser vielschichtigen Thematik lenken. Denn es dominiert – insbesondere in der Finanzwissenschaft – eine sehr verengte Sicht, der sich auch das Verfassungsgericht in einem Urteil angeschlossen hat. In der aktuellen politischen Diskussion scheint die Entscheidung für einen bestimmten Lösungsweg als Antwort auf das Urteil des Verfassungsgerichts gefallen zu sein. Die institutionellen Akteure scheinen sich dem anzupassen. Für diesen Weg wie auch für das Urteil des Verfassungsgerichts spielen jedoch diskussionsbedürftige Vorentscheidungen eine zentrale Rolle, auf die hingewiesen werden soll.

Bevor darauf eingegangen wird, erfolgt ein kurzer Hinweis auf die betroffenen Institutionen und Perso-

nengruppen des deutschen Alterssicherungssystems. Sodann gehe ich aus ökonomischer Perspektive auf einige Aspekte der Urteilsbegründung des Verfassungsgerichts wie auch auf die Auffassungen von zwei Sachverständigen ein, die von ihnen in der mündlichen Verhandlung vor dem Gericht vertreten wurden und die auch von vielen Finanzwissenschaftlern geteilt werden.

### Nachgelagerte Besteuerung als Leitbild

Das Verfassungsgericht hat zwar gesprochen; dennoch sind die Entscheidungsgrundlage und -begründung nicht der Kritik entzogen. Da dem Gesetzgeber verschiedene Wege offen stehen, um dem Verfassungsgerichtsurteil Rechnung zu tragen, ist aus meiner Sicht eine kritische Analyse der Sichtweise, die dem Urteil zugrunde liegt, wie auch der in der Öffentlichkeit vertretenen dominierenden Auffassungen nicht überflüssig, da dies für die konkrete Gestaltung der zu verändernden steuerlichen Bedingungen eine Rolle spielen kann und meines Erachtens auch sollte. Allerdings erwecken öffentliche Äußerungen der Regierung wie auch von ihr berufener Berater den Eindruck, daß es gar nicht um das Abwägen zwischen verschiedenen Lösungswegen geht.

Die von Finanzwissenschaftlern, Steuerjuristen und Politikern überwiegend präferierte Lösung läuft auf eine finanzielle Entlastung in der Erwerbsphase durch die steuerliche Freistellung von Vorsorgeaufwendungen und eine steuerliche Mehrbelastung im Alter durch Besteuerung von Alterseinkünften hinaus – ganz im Sinne einer „nachgelagerten Besteuerung“. Von einer politischen Festlegung in dieser Richtung kann man wohl ausgehen. Sie dürfte im Prinzip auch auf weitgehende Zustimmung stoßen, zumindest für die Regel- und Ergänzungssysteme der Alterssicherung und verschiedene Formen der zusätzlichen Alterssicherung.

Es geht allerdings – abgesehen von wichtigen Übergangsregelungen bei einer Veränderung der

<sup>4</sup> Hingewiesen sei hier nur auf die Transfer-Enquête-Kommission: Das Transfersystem in der Bundesrepublik Deutschland, Bericht der Sachverständigenkommission zur Ermittlung des Einflusses staatlicher Transfereinkommen auf das verfügbare Einkommen der privaten Haushalte, Bonn 1981 (veröffentlicht durch die Bundesregierung). Sozialbeirat: Langfristige Probleme der Alterssicherung der Bundesrepublik Deutschland, Band 1, veröffentlicht durch das Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung, Bonn o.J. (1983; vorgelegt bereits 1981), darin das Gutachten des Sozialbeirats sowie auch das der Wissenschaftlergruppe, die vom Sozialbeirat eingesetzt wurde. Sachverständigenkommission Alterssicherungssysteme: Berichtsband 1 und 2, in: K. Littmann: Besteuerung von Alterseinkommen, Bd. 2, Bonn 1983. Kritisch dazu Winfried Schmähl: Ziele der Alterssicherungspolitik und Alternativen der Besteuerung von Alterseinkünften – Anmerkungen zum Bericht der Sachverständigenkommission Alterssicherungssysteme, in: Finanzarchiv, Neue Folge, Bd. 42 (1984), S. 263-273.

<sup>5</sup> Anstelle der Berücksichtigung der Veränderung der (durchschnittlichen, auf Arbeitsentgelt entfallenden) Lohnsteuerbelastung in der Rentenanpassungsformel sollte diese nur die Entwicklung des (durchschnittlichen) Bruttoarbeitsentgelts und des Rentenversicherungsbeitrags umfassen – etwas, was zum Teil in der Rentenreform 2001 aufgegriffen wurde –, ergänzt durch eine adäquate Bemessung der „Ertragsanteilsätze“. Siehe dazu neben den oben erwähnten Berichten der Transfer-Enquête-Kommission sowie des Sozialbeirates und der Wissenschaftlergruppe des Sozialbeirates Winfried Schmähl: Überlegungen zur Veränderung des Anpassungsverfahrens für Renten in der Bundesrepublik Deutschland: Von der bruttolohn- zur nettolohnbezogenen Anpassung?, in: Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, 104. Jg. (1984), S. 269-306; sowie ders.: Besteuerung der Alterseinkünfte aus sozialpolitischer Sicht, in: Gesellschaft für Versicherungswissenschaft und -gestaltung (Hrsg.): Steuerliche Behandlung der Alterseinkünfte, Schriftenreihe Bd. 12, Bergisch-Gladbach 1987, S. 55-72.

steuerlichen Behandlung – auch darum, in *welchem Umfang* unterschiedliche Arten von Alterseinkünften „nachgelagert“ besteuert werden sollen, also ob mit ihrem vollen Betrag (Vollbesteuerung) – was explizit oder zumindest implizit unterstellt wird – oder aber nur mit einem Teil des Zahlbetrages (einer Form von Teilbesteuerung, wozu auch die Ertragsanteilsbesteuerung zu zählen ist).

### Betroffene Personengruppen

Die steuerlichen Regelungen im Hinblick auf Vorsorgeaufwendungen wie Alterseinkünfte wirken auf die Entwicklung des verfügbaren Einkommens im Lebensablauf ein, und zwar für alle Gruppen der Bevölkerung ab Beginn ihrer Erwerbsphase. Dies betrifft abhängig beschäftigte Arbeiter und Angestellte, wie auch manche Gruppen von Selbständigen, die als Pflichtmitglieder von der gesetzlichen Rentenversicherung erfaßt werden, sowie dort freiwillig Versicherte. Es betrifft Beamte – und man wird wohl anmahnen müssen: auch Parlamentarier und Regierungsmitglieder – sowie Selbständige und ihre Beschäftigten in unterschiedlich gestalteten Sondersystemen der Alterssicherung – beispielsweise für Landwirte und Freiberufler. Es betrifft alle diejenigen Arbeitnehmer, die von einem der inzwischen fünf Durchführungswege der betrieblichen Alterssicherung sowie der Zusatzsicherung im öffentlichen Sektor erfaßt werden wie auch all diejenigen Personen, die in sonstiger Weise privat für ihr eigenes Alter und für Familienmitglieder vorsorgen. Darüber hinaus geht es nicht nur um Alterssicherung, sondern auch um Absicherung bei Invalidität.

Bei Veränderungen der steuerlichen Behandlung von Vorsorgeaufwendungen und Altersbezügen ist jeweils zu unterscheiden zwischen Personen, die bereits Alterseinkünfte beziehen, solchen, die durch Vorsorgeaufwendungen Ansprüche erworben haben (wobei hier die unterschiedliche Nähe zum Beginn der Altersphase zu beachten ist) und solchen, die am Beginn ihrer Erwerbs- und Vorsorgekarriere stehen. Berücksichtigt man, um welche Zeitspannen es sich dabei handelt – z.B. einer Erwerbsphase von früher 45, jetzt vielleicht 40 oder weniger Jahren sowie einer Altersphase von rund 20 Jahren – und vergegenwärtigt man sich, in welchem Ausmaß sich in einem Zeitraum von 60 oder mehr Jahren die Bedingungen für die Altersvorsorge und Besteuerung veränderten, so wird unmittelbar deutlich, daß hier Übergangsregelungen erforderlich sind. Diese werden im Zweifel für verschiedene Personengruppen in unterschiedlicher

Form erforderlich, wenn es nicht zu einer spürbaren Ungleichbehandlung kommen soll.

### Anderen Formen der Vermögensbildung

Schließlich ist zu beachten, daß es nicht nur um Formen der Altersvorsorge – also in einem beträchtlichen Teil um Sparen für das Alter – geht, sondern auch um andere Formen der Ersparnis- und Vermögensbildung. Wenn z.B. keine fiskalische Förderung der Altersvorsorge erfolgen soll, sondern nur ein Steuerstundungseffekt und gegebenenfalls eine verminderte Steuerbelastung durch niedrigere Einkünfte im Alter verglichen mit den Erwerbseinkünften<sup>6</sup>, wie dies Vertreter einer „nachgelagerten“ vollen Besteuerung von Alterseinkünften befürworten, so stellt sich für mich die Frage, welches die Begründungen für eine *steuerliche Förderung von anderen Formen des Sparens* und der Vermögensbildung sind. Soll im Vergleich dazu die Altersvorsorge benachteiligt werden, da sie gemäß dem Konzept der nachgelagerten Vollbesteuerung nicht gefördert wird?

Erforderlich sind also über die Altersvorsorge und -sicherung hinausreichende klare politische Entscheidungen und nachvollziehbare Begründungen. Dies sollte nicht hinter steuertechnischen Aspekten oder der inzwischen zum Schlagwort gewordenen Forderung der „nachgelagerten Besteuerung“ im Bereich der Alterssicherung versteckt werden. Verbunden mit der steuerlichen Behandlung ist auch die Frage nach der jeweiligen Konzeption für die Alterssicherung. Darauf werde ich am Schluß kurz eingehen.

### Eine Sichtverengung

Es sei hier bereits ausdrücklich darauf hingewiesen, daß eine nachgelagerte Besteuerung – also die steuerliche Freistellung von Alters-Vorsorgeaufwendungen und die Besteuerung von Einkünften im Alter – nicht notwendig heißt, *volle* Besteuerung der Einkünfte im Alter, auch wenn dies zumeist unterstellt oder darunter verstanden wird.

Das führt mich zu einigen Bemerkungen zum jüngsten Urteil des Bundesverfassungsgerichts zur Besteuerung von Alterseinkünften<sup>7</sup> wie auch generell zu dem Konzept, das jetzt im Zentrum steht – die nachgelagerte Besteuerung in Kombination mit dem sogenannten „Korrespondenzprinzip“ und der daraus abgeleiteten Folgerung einer im Prinzip vollen Besteuerung von

<sup>6</sup> Unterstellt, der Steuertarif bleibe unverändert.

<sup>7</sup> Urteil des Zweiten Senats vom 6. März 2002 - 2 BvL 17/99.

Alterseinkünften bei steuerlicher Freistellung von Vorsorgeaufwendungen.

Das Bundesverfassungsgericht folgt einer von vielen Steuerjuristen und Finanzwissenschaftlern verfochtenen engen Sicht, die sich auf „die“ Einkommensteuersystematik beschränkt. Apodiktisch stellt das Gericht in seinem Urteil vom März 2002 fest: „Für die verfassungsrechtliche Würdigung...<sup>8</sup> kommt es ausschließlich auf die einkommensteuerliche Belastung an“ (Ziff. 175). Eine breiter angelegte, die Einkommenssituation einbeziehende Beurteilung der Auswirkungen für verschiedene Personengruppen (hier Versicherte/Rentner und Beamte/Pensionäre) lehnt das Gericht ab: Dies stoße „auf ein komplexes Versorgungsspektrum, so dass es sich als letztlich unmöglich erweist, auch nur annähernd gleichmäßige Nachteile auf Grund des Rechts der gesetzlichen Rentenversicherung gegenüber dem Beamtenversorgungsgesetz festzustellen“ (Ziff. 181). Nun, wenn man es nicht versucht, sondern sich auf die – auch von den beiden vom Gericht zur mündlichen Verhandlung geladenen Sachverständigen – eingegrenzte Perspektive einer Einkommensteuersystematik einläßt, dann erscheint eine solche Aussage eher als der Versuch, das eigene Vorgehen zu rechtfertigen, als in umfassender Weise den Sachverhalt zu prüfen.

Nur am Rande sei erwähnt, daß es nicht *die* Steuersystematik gibt, sondern Besteuerung primär ein Instrument zur Einnahmenbeschaffung ist. Damit sind aber stets auch bestimmte (Verteilungs-)Wirkungen verbunden, die bei der Ausgestaltung der Besteuerung und dem ihr zugrundeliegenden Leitbild für die gewählte Systematik eine Rolle spielen<sup>9</sup>. Das macht allein schon die Frage deutlich, was denn konkret unter steuerlicher Leistungsfähigkeit bei der Einkommensbesteuerung zu verstehen ist – eine auch in der Finanzwissenschaft alles andere als eindeutig beantwortete Frage<sup>10</sup>.

Im Unterschied zu vielen Finanzwissenschaftlern lehnt das Verfassungsgericht das Konzept der Ertragsanteilsbesteuerung nicht grundsätzlich ab, auch nicht für die gesetzliche Rentenversicherung, begrenzt es hier allerdings ausschließlich auf (Arbeitnehmer-)Beiträge aus versteuertem Einkommen. Dies

<sup>8</sup> ... der hier einschlägigen Normen des Einkommensteuergesetzes am Maßstab des Art. 3 Abs. 1 GG ...

<sup>9</sup> Näher dazu W. Schmäh: Besteuerung der Alterseinkünfte aus sozialpolitischer Sicht, a.a.O.

<sup>10</sup> Vgl. beispielsweise Konrad Littmann: Ein Valet dem Leistungsfähigkeitsprinzip, in: Heinz Haller u.a. (Hrsg.): Theorie und Praxis des finanzpolitischen Interventionismus, Tübingen 1970, S. 113-134.

ist das Ergebnis einer auf die Einkommenssphäre begrenzten Sicht, bei der eine Verbindung mit der Vermögenssphäre ausgeblendet bleibt. Zudem wird das sogenannte Korrespondenzprinzip herangezogen – interpretiert als: alle Einkommen sollten einmal, allerdings auch nur einmal (und nicht mehrfach) der Einkommensteuer unterliegen. Das ist allerdings kein verfassungsrechtlicher Grundsatz, sondern eine von Finanzwissenschaftlern kreierte Norm (Näheres dazu weiter unten).

### **Kritik des Konzepts der Ertragsanteilsbesteuerung steht auf schwachen Füßen**

Unbeschadet der Frage, ob die der gegenwärtigen Einkommensbesteuerung unterworfenen Teile des Rentenzahlbetrags vom Konzept und den Berechnungsparametern her richtig festgesetzt sind – was mit Recht zu bezweifeln ist<sup>11</sup> –, beruht die Ablehnung des Konzepts der Ertragsanteilsbesteuerung, die vor dem Verfassungsgericht auch von den Sachverständigen Peter Bareis<sup>12</sup> und Bert Rürup erfolgte, zum Teil auf einer unzulässigen Übertragung der Makroperspektive des Finanzierungsverfahrens (d.h. der Umlagefinanzierung ohne Kapitalakkumulation im System) auf die für das Individuum maßgebende Mikroperspektive: Vorsorgeaufwendungen für das Alter sind (zumindest zum Teil) Ersparnis – gleichermaßen ob aus versteuertem oder unverteuertem Einkommen – und führen folglich zu einem spezifischen Vermögensanspruch. Dieser Vermögensanspruch ist dann – zumindest zum Teil – Grundlage der Alterseinkünfte selbst.

Daß auch in umlagefinanzierten Systemen individuelle Vermögensansprüche erworben werden können, die die Grundlage für spätere Rentenzahlungen dar-

<sup>11</sup> Darauf bin ich bereits vor über zwanzig Jahren ausführlich eingegangen. Konzeptionelle Ausführungen im Zusammenhang mit einer Teilbesteuerung von Renten im Unterschied zur jetzt favorisierten Vollbesteuerung in Winfried Schmäh: Teilbesteuerung versus Vollbesteuerung von Renten – Konzeptionelle Überlegungen zur Neugestaltung der steuerlichen Behandlung von Vorsorgeaufwendungen und Alterseinkünften, in: Deutsche Rentenversicherung 1986, S. 101-129; wiederabgedruckt in W. Schmäh (Hrsg.): Beiträge zur Reform der Rentenversicherung, Tübingen 1988. Auf der Basis von Simulationsberechnungen wurden Ergebnisse über fiskalische und Verteilungswirkungen unterschiedlicher Varianten einer veränderten Rentenbesteuerung vorgelegt zunächst in Winfried Schmäh, Dieter Göbel, Xenia Scheil, Michael Schreyer: Quantitative Auswirkungen einer veränderten Besteuerung von Renten – Eine Simulationsanalyse für die Bundesrepublik Deutschland, in: Die Angestelltenversicherung, 27. Jg. (1980), Heft 10 und 11, S. 348-357 und 413-420; sodann in weiter ausgebauter Form in Winfried Schmäh: Elemente einer künftigen Rentenreform, in: Sozialbeirat, Langfristige Probleme der Alterssicherung in der Bundesrepublik Deutschland, Bd. 3, Bonn o.J. (1983).

<sup>12</sup> Der gleichfalls – wie B. Rürup – von der Bundesregierung in die nach dem Urteil des Verfassungsgerichts eingerichtete Sachverständigenkommission zur Neuordnung der Besteuerung von Altersvorsorgeaufwendungen und Alterseinkommen berufen wurde.

stellen, dies wird in den neuen Alterssicherungssystemen in Schweden, Lettland und Polen, die jetzt die Basis der dortigen Alterssicherung darstellen, deutlich. Im Rahmen beitragsdefinierter Systeme erfolgt eine virtuelle Akkumulation von Vorsorgevermögen auf der Basis der Beitragszahlungen auf individuellen Konten, wie wir sie ja auch in der gesetzlichen Rentenversicherung kennen. Diese akkumulierten Vermögensansprüche der Versicherten werden dann bei Rentenbeginn in eine Annuität umgewandelt und damit während der Rentenlaufzeit sukzessive getilgt<sup>13</sup>.

Entgegen der von P. Bareis vor dem Gericht vertretenen Auffassung (Ziff. 169) kann also auch im Umlagesystem ein fiktiver Kapitalrückfluß erfolgen. Auch wenn die gesetzliche Rentenversicherung kein beitragsdefiniertes System ist, sondern – zumindest bis 2000 – ein leistungsdefiniertes<sup>14</sup>, so besteht doch eine enge Vorleistungs-Gegenleistungs-Beziehung, die dazu führt, daß die Vorleistungen für den Versicherten zu einem individuellen Vermögensanspruch in der umlagefinanzierten Rentenversicherung führen. Dann kann aber auch mit Recht die periodenweise Auflösung des Vermögensbestandes während der Rentenlaufzeit als Tilgungsanteil angesehen werden und der übrige Teil als ein Ertrags- oder (besser) Einkommensanteil der Rente, der für die Einkommensbesteuerung maßgebend ist.

Der zweite vom Verfassungsgericht geladene Sachverständige – B. Rürup – vertrat in der mündlichen Verhandlung die Auffassung, Sozialrenten seien steuerlich als Arbeitseinkommen anzusehen. Damit sei eine Ertragsanteilsbesteuerung konzeptionell falsch<sup>15</sup>. Dies ist allerdings eine reine Tautologie, denn wenn Sozialrenten nur zeitlich aufgeschobenes Arbeitseinkommen sind, können sie definitionsgemäß nichts mit Vermögen zu tun haben und folglich ist auch das Konzept der Ertragsanteilsbesteuerung nicht relevant. Aus dieser Definition folgerte der Sachverständige dann,

<sup>13</sup> Zum Konzept der beitragsdefinierten umlagefinanzierten Alterssicherung (in der englischsprachigen Literatur zumeist als „notional defined contribution schemes“ bezeichnet) siehe unter anderem Michael Cichon: Notional defined contribution schemes: Old wine in new bottles?, in: International Social Security Review, Vol. 52 (1999), S. 87-102 (auch in deutscher Sprache erschienen in Internationale Revue für Soziale Sicherheit); Richard Disney: Notional accounts as a pension reform strategy: An evaluation, Social Protection Discussion Paper, World Bank, Washington, D.C. 1999; Edward Palmer: Swedish pension reform: How did it evolve, and what does it mean for the future?, in: M. Feldstein, H. Siebert (Hrsg.): Social security pension reform in Europe, Chicago 2000, S. 171-205.

<sup>14</sup> Mit einem expliziten Zielwert für die relative Höhe der Altersrente (z.B. 70% des durchschnittlichen Nettoarbeitsentgelts bei 45 Entgeltpunkten).

<sup>15</sup> So in der schriftlichen Stellungnahme zur mündlichen Verhandlung am 9. Oktober 2001.

man solle sich bei umlagefinanzierten Sozialrenten vom derzeitigen Konzept lösen und den „steuersystematisch gebotenen (sic!) Weg einer Besteuerung von Alterseinkünften nach Maßgabe des nachgelagerten Korrespondenzprinzips konsequent ... beschreiten und den Gesamtbereich *aller* Alterseinkommen langfristig einer einheitlichen steuerlichen Behandlung ... unterwerfen“<sup>16</sup>. Vorsorgeaufwendungen in der Rentenversicherung sollten als Werbungskosten definiert werden und folglich die steuerliche Belastung zum Zeitpunkt der Beitragszahlung reduzieren.

### Die Kritik des Verfassungsgerichts

Das Verfassungsgericht kritisiert an der derzeitigen Ertragsanteilsbesteuerung von Sozialversicherungsrenten, daß ein „Kapitalrückfluß ... unterstellt (wird), obwohl die Rentenzahlungen nicht allein auf eigene Beiträge, sondern nicht unerheblich auf den Arbeitgeberanteil und auf den Bundeszuschuss zurückzuführen sind“ (Ziff. 116). Hier sind zwei große Fragezeichen an der Argumentation des Gerichts anzubringen:

- Nach Aussage des Verfassungsgerichts fließt der Arbeitgeberanteil nicht aus dem Vermögen des Arbeitnehmers ab (Ziff. 226). Unbestritten ist aber doch, daß der Arbeitgeberanteil Lohnbestandteil ist<sup>17</sup>. Wenn dieser zum Erwerb von Rentenansprüchen dient – was unstrittig ist –, dann handelt es sich hier genauso wie beim Arbeitnehmeranteil<sup>18</sup> um Sparen für das Alter. Die in diesem Zusammenhang vom Gericht gemachte Unterscheidung zwischen Arbeitnehmer- und Arbeitgeberanteil ist willkürlich und ökonomisch nicht begründbar.
- Vom Verfassungsgericht wird das Konzept der Ertragsanteilsbesteuerung akzeptiert, sofern Beitragszahlungen aus *versteuertem* Einkommen erfolgen (Ziff. 207). Selbst die Ertragsanteilsbesteuerung einer pauschal versteuerten vom Arbeitgeber finanzierten Zusatzversorgung wird nicht als verfassungsrechtlich bedenklich angesehen, da ja in der Erwerbsphase „vorgelagert“ besteuert werde (Ziff. 231). Dies korrespondiert mit der aus „steuersystematischer“ Sicht vertretenen Mehrheitsmeinung von deutschen Finanzwissenschaftlern: Wenn Beiträge aus *versteuertem* Einkommen entrichtet werden, dann handele es sich um *Sparen*. Dies berührt folglich die

<sup>16</sup> Ebenda.

<sup>17</sup> Dies drückt sich auch unter anderem darin aus, daß verschiedentlich die Forderung erhoben wird, Arbeitgeberzahlungen durch eine einmalige Lohnanhebung abzulösen.

<sup>18</sup> Zumindest zum Teil, neben der Risikoabsicherung und dem durch die Versicherung realisierten Risikoausgleich.

Vermögenssphäre. Dann kann offensichtlich aber auch ein Tilgungsanteil zur Anwendung kommen, wie er im Prinzip bei einer Ertragsanteilsbesteuerung berücksichtigt wird. Wenn Beiträge dagegen aus *unversteuertem* Einkommen entrichtet wurden, dann handele es sich – so die finanzwissenschaftliche Mehrheitsmeinung – um rein intertemporale Einkommensumverteilung und *nicht um Sparen*. Es finde also keine Berührung der Vermögenssphäre statt<sup>19</sup>. Dann könne folglich auch nicht die Ertragsanteilsbesteuerung angewendet werden. Doch auch hier scheint das angestrebte Ergebnis die Argumentation zu dominieren, denn es überzeugt nicht, daß die steuerliche Behandlung darüber entscheiden soll, ob Beitragszahlungen als Sparen anzusehen sind und zur Vermögensakkumulation führen oder nicht, womit zugleich auch eine Antwort darauf gegeben wird, wann das Konzept der Ertragsanteilsbesteuerung nicht zu beanstanden ist<sup>20</sup>.

Nun hatte das Verfassungsgericht in früheren Entscheidungen hervorgehoben, daß Renten, die auf eigenen Beiträgen beruhen (und dazu gehören auch Arbeitgeberzahlungen), dem verfassungsrechtlichen Eigentumsschutz des Art. 14 GG unterliegen, ökonomisch also als Vermögen anzusehen sind. Das spielt in der Besteuerungsentscheidung des Jahres 2002 offenkundig keine Rolle mehr, da man allein danach fragt, ob Beiträge aus versteuertem oder unversteuertem Einkommen erfolgten. Im Rahmen der Rechtsprechung des Verfassungsgerichts erscheint dies widersprüchlich und scheint allein aus der auf die Frage der Einkommensbesteuerung reduzierten Sicht zu resultieren.

Schließlich ein Wort zu den Wirkungen eines Ertragsanteils oder – was bei sachadäquater Definition und Berechnung treffender ist – eines Einkommensanteils der jeweiligen Alterseinkünfte, also des Teils, der nicht als Vermögensrückfluß anzusehen ist und folglich als Einkommen der Einkommensbesteuerung zu unterwerfen ist: Steuertechnisch handelt es sich um

einen relativen Freibetrag, also um einen Prozentsatz der Einkünfte, und nicht um einen im Absolutbetrag fixen (und allenfalls von Zeit zu Zeit angehobenen) Freibetrag, wie es im deutschen Steuerrecht der Regelfall ist. Ein absoluter Freibetrag wird bei Nominal- wie Realeinkommenssteigerungen immer weiter entwertet („kalte“ Progression durch stärkeres Hineinwachsen in die Progression). Sozial- und verteilungspolitisch ist dagegen ein relativer Freibetrag von großem Vorteil.

### **Altersvorsorge als förderungswürdiger Tatbestand**

Das so viel bemühte Korrespondenzprinzip ist abgeleitet aus dem Tatbestand einer Einkommensübertragung von einer Person auf eine andere und soll eine Doppelbesteuerung vermeiden. Dieser Gedanke wird von Finanzwissenschaftlern auf die bei einer identischen Person erfolgende intertemporale Einkommensumschichtung (hier von der Erwerbs- auf die Nacherwerbsphase) übertragen. Angenommen – aber nicht zugegeben –, dies sei der angemessene Ansatz zur Beantwortung der hier zur Diskussion stehenden Frage nach der steuerlichen Behandlung von Vorsorgeaufwendungen und Alterseinkünften, dann heißt das zunächst nur, daß keine Doppelbesteuerung erfolgen soll. Dies wird ja auch vom Verfassungsgericht betont. Das heißt aber nicht notwendig, daß *jedes* Einkommen im Lebensablauf auf alle Fälle besteuert werden *müsse*. Hier kann der Gesetzgeber gezielt fördernd wirken. Dies tut er ja auch z.B. im Zusammenhang mit der Förderung von Vermögensbildung. Das ist aus verfassungsrechtlicher Sicht auch nicht zu beanstanden, wenn – folgt man dem Verfassungsgericht – dem eine „erkennbare Entscheidung des Gesetzgebers“ zugrunde liegt und „ein Mindestmaß an zweckgerechter Ausgestaltung des Vergünstigungstatbestands“ erfolgt<sup>21</sup>.

Im Falle von Vergünstigungen bei bestimmten Formen des Sparens (Wohnungsbauprämie, Sparförderung) wird – bei späterer Nutzung des Vermögens – die frühere Vergünstigung nicht wieder nachholend besteuert. Beim Konzept der nachgelagerten Vollbesteuerung von Alterseinkünften erfolgt dies jedoch. Man kann dann aber die Frage stellen, ob es nicht gute Gründe für eine Förderung der von allen Seiten gewünschten Altersvorsorge gibt – insbesondere auch bei Pflichtsystemen! Denn durch Altersvorsorge wird, insbesondere bei den Pflichtsystemen, unter anderem der Armut im Alter vorgebeugt – ein zentrales Argument bereits bei Einführung der gesetzlichen Rentenversicherung Ende des 19. Jahrhunderts. Hierdurch

<sup>19</sup> So der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium der Finanzen in seinem Gutachten zur einkommensteuerlichen Behandlung von Alterseinkünften, Schriftenreihe des Bundesministeriums der Finanzen, H. 38, Bonn 1986.

<sup>20</sup> Wenn man sich allein auf „Einkommen“ konzentriert und damit keine Berührung zur Vermögenssphäre stattfindet, dann geht es um die Frage, ob Beiträge aus versteuertem Einkommen im Alter einkommensteuerlich anders behandelt werden sollen als aus unversteuertem Einkommen geleistete Beiträge. Die Frage ist also, ob Sparen bzw. Beitragszahlung zur Vermögensakkumulation führt oder nicht. Dies wird – wie erwähnt – bei der auf Einkommen reduzierten Sicht verneint bzw. negiert, meines Erachtens zu Unrecht.

<sup>21</sup> So in den Leitsätzen zum Urteil.

werden sonst im Alter erforderliche staatliche Transferzahlungen vermieden.

Man kann also – selbst wenn man dem Grundansatz der „Steuersystematiker“ folgen würde und das Konzept einer Teilbesteuerung (und die Vorstellung eines Vermögensrückflusses im Alter ablehnt) – durchaus Gründe für eine nicht volle Besteuerung von Alterseinkünften<sup>22</sup> ableiten, auch dann, wenn die Beitragszahlungen aus un versteuertem Einkommen erfolgt sind.

### **Altersvorsorge als Werbungskosten**

Wenn man – wie verschiedentlich jetzt, aber auch schon früher vorgeschlagen – Vorsorgeaufwendungen nicht als Sonderausgaben, sondern als *Werbungskosten* zum Erwerb künftigen Einkommens auffaßt, dann ist wiederum schwer zu begründen, warum im Falle der Altersvorsorge bei Vollbesteuerung dann später die frühere Steuermindernachholung als Einkommen wieder besteuert werden soll. Diese nachholende Besteuerung erfolgt bei Werbungskosten sonst ja nicht, denn es wird von den Bruttoeinkünften ein entsprechender Betrag als Werbungskosten abgesetzt, der die steuerliche Bemessungsgrundlage mindert – die Bemessungsgrundlage aber später nicht wieder erhöht<sup>23</sup>.

Folgt man allerdings den Vorschlägen, die aus dem Korrespondenzprinzip abgeleitet werden, dann würden die Werbungskosten für die Alterssicherung – im Unterschied zu sonstigen Werbungskosten – später bei der Rentenzahlung nachträglich (nachgelagert) besteuert. Hierdurch würde jedoch eine Ungleichbehandlung verglichen mit anderen Formen des Werbungskostenabzugs erfolgen<sup>24</sup>.

### **Anhebung des zu besteuern den Rentenanteils**

Die Frage, um wieviel der zur besteuern de Anteil z.B. von Sozialversicherungsrenten im Vergleich zur heutigen Situation bei sachadäquater Definition anzuheben wäre, kann hier nicht analysiert werden. Betont sei nur, daß eine auf Nominalwerten basierende Berechnung dem Konzept der gesetzlichen

Rentenversicherung nicht gerecht wird, da es hier um relative (Lohn-) Positionen geht, die erst zum Zeitpunkt der Rentenberechnung in einen absoluten Wert transformiert werden. Das Finanzministerium hatte einen Einstiegssatz von 65% für Sozialversicherungsrenten vorgesehen, den der Sachverständige Rürup dann auch vor dem Verfassungsgericht vertrat. Das wäre – folgt man der derzeit wohl dominierenden Auffassung – allerdings nur das Ausgangsniveau, von dem aus dann stufenweise immer mehr des Rentenzahlungsbetrags in die Besteuerung – bis zur Vollbesteuerung – hineinwachsen soll.

Die in diese Richtung gehenden politischen Entscheidungen scheinen im Prinzip gefallen zu sein. Es scheint „nur noch“ um die konkrete Ausgestaltung zu gehen, die sowohl der Verfassungsgerichtsentscheidung als zugleich auch sozial- und verteilungspolitischen sowie fiskalischen Gesichtspunkten Rechnung tragen soll.

### **Auswirkungen und Rückwirkungen veränderter Besteuerung**

Die Auswirkungen von Veränderungen der Besteuerung im Alter sind abhängig von

- der bisherigen steuerlichen Behandlung von Einkünften aus dem jeweiligen Alterssicherungssystem,
- der Zusammensetzung des Einkommens nach Einkunftsarten,
- der gesamten Einkommenshöhe (wegen des Progressionstarifs) und
- der Struktur des Haushalts (Alleinlebender, Ehepaar wegen des Splittingtarifs).

Veränderungen der *Besteuerung* von Alterseinkünften haben aber auch Rückwirkungen auf das, was als *angemessenes oder für erforderlich gehaltenes Absicherungsniveau im Alter* anzusehen ist. Das gleiche gilt auch für Entwicklungen im Gesundheitswesen. So können eine Reduzierung des Leistungskatalogs in der *Krankenversicherung* sowie vermehrte Zuzahlungen gerade bei höherer Krankheitshäufigkeit im Alter für diese Personengruppe einkommensmäßig erheblich zu Buche schlagen. Auch die weitere Entwicklung in der *Pflegeversicherung* – wo ja seit 1995 das Leistungsniveau trotz steigender Pflegekosten unverändert geblieben ist – ist für die Bemessung des als ausreichend anzusehenden Sicherungsniveaus im Alter zu beachten.

<sup>22</sup> Nicht volle Besteuerung heißt ja nicht Steuerfreiheit.

<sup>23</sup> Werbungskosten für die Alterssicherung könnten von den Bruttoeinkünften aus unselbständiger oder selbständiger Tätigkeit, aus denen sie finanziert werden, in Abzug gebracht werden.

<sup>24</sup> Wiederum aus „steuersystematischer“ Sicht folgern andere, da Pflichtbeträge das disponible Einkommen reduzieren, seien diese Einkommensteile nicht der Einkommensteuer zu unterwerfen, da in entsprechendem Maße die steuerliche Leistungsfähigkeit in dieser Periode gemindert sei. Dies ist ein weiteres Beispiel dafür, daß es offenbar „die“ Steuersystematik nicht gibt.

Eine enge Problemsicht, bei der Entwicklungen in anderen Bereichen ausgeklammert bleiben, mag die politische Durchsetzbarkeit von Änderungen erleichtern, doch um den Preis von unberücksichtigt bleibenenden Auswirkungen.

Deshalb wäre es höchst unbefriedigend, wenn nach der für Ende Januar 2003 vorgesehenen Vorlage des Berichts der von der Regierung eingesetzten Kommission zur Neuordnung der Besteuerung von Altersvorsorgeaufwendungen und Alterseinkommen bald Entscheidungen getroffen werden, während die Regierung zugleich eine weitere Kommission – wohl zur Vorbereitung einer weiteren „Jahrhundertreform“ – berufen hat, die ihren Bericht im Herbst 2003 vorlegen soll. Die Themenbereiche sind in ihren Zusammenhängen und Wechselwirkungen zu behandeln.

### Die Entwicklungskonzeption für die Alterssicherung

Beim Konzept der nachgelagerten Vollbesteuerung bleibt unberücksichtigt, daß Alterseinkünfte eine unterschiedliche Basis haben können<sup>25</sup>. Wie ausgeführt, können Alterseinkünfte ganz oder zum Teil auf früher akkumulierter Ersparnis (in umlagefinanzierten oder kapitalfundierte Systemen) beruhen, wobei die dabei erzielte Verzinsung steuerpflichtiges Einkommen wäre, nicht aber die Vermögensauflösung.

In der „steuersystematisch“ finanzwissenschaftlichen Sicht wird jedoch dem unterschiedlichen Charakter von *Vorsorge- und Versicherungssystemen* – also mit Leistungen, die auf Vorleistungen beruhen – nicht Rechnung getragen. Wenn z.B. Renten reine, der interpersonellen Umverteilung dienende Transferzahlungen wären – wie im Falle einer Staatsbürgerrente –, dann wäre die Vollbesteuerung ein adäquates Instrument im Rahmen eines *Steuer-Transfer-Systems*, aber nicht in einem *Vorsorge- und Versicherungssystem*. Einer der Altmeister der Finanzwissenschaft – Richard Musgrave – vertrat in diesem Sinne die Auffassung, daß eine vollständige Einbeziehung von Sozialversicherungsrenten in die Einkommensbesteuerung dem Charakter des Sozialversicherungssystems nicht entspricht und abzulehnen sei<sup>26</sup>.

Die Frage der steuerlichen Behandlung hat also auch etwas mit der *Konzeption des jeweiligen Alters-*

*sicherungssystems* zu tun. Und es kann nicht überraschen, daß viele derjenigen, die eine Vollbesteuerung der Renten befürworten, auch für eine Ausrichtung auf stärker der interpersonellen Umverteilung verpflichtete Ziele und eine (weitere) Niveaureduktion in der gesetzlichen Rentenversicherung eintreten.

Hierfür lieferte Finanzminister Hans Eichel kürzlich einen aktuellen Beleg<sup>27</sup>. Er befürwortet ein Alterssicherungssystem mit einer starken „Solidaritätskomponente“, wie dies etwa in der Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHV) der Schweiz verwirklicht werde, wo alle Bürger auf der Basis ihres Einkommens (ohne Obergrenze) zur Finanzierung herangezogen werden, die Differenzierung der Renten aber ausgesprochen gering ist (die Maximalrente beträgt gerade das Doppelte der Minimalrente). Hierdurch wird in hohem Maße interpersonelle Umverteilung realisiert. Wenn der Finanzminister „tiefe strukturelle Eingriffe“ mit Blick auf die Realisierung eines solchen Umverteilungssystems befürwortet, dann paßt eine Vollbesteuerung von Alterseinkünften dazu. Ob das eine wünschenswerte Entwicklung wäre, ist eine andere Frage, die hier nicht diskutiert sei<sup>28</sup>.

Doch es gibt auch zunächst moderater erscheinende Vorschläge, die aber ebenfalls auf eine weitere spürbare Reduktion des Leistungsniveaus in der Rentenversicherung hinauslaufen und schrittweise den Ausstieg aus der einkommensbezogenen gesetzlichen Rentenversicherung fortsetzen. Hierzu gehört der Vorschlag, den Prozentsatz der privaten Vorsorge zu erhöhen, wodurch über die Gestaltung der Rentenformel das Leistungsniveau der gesetzlichen Rentenversicherung automatisch reduziert wird<sup>29</sup>.

Insofern geht es auch um die Frage nach der weiteren Entwicklung des Alterssicherungssystems in Deutschland, d.h. um die Frage, welchen Leitbildern die einzelnen Elemente verpflichtet sein sollen. Dies unterstreicht auf besondere Weise, daß die steuerliche Behandlung von Vorsorgeaufwendungen und Alterseinkünften weit mehr ist als eine Frage der Steuersystematik.

<sup>25</sup> Damit stellt sich die Frage, was gleich und vergleichbar ist.

<sup>26</sup> Richard A. Musgrave: A Reappraisal of Social Security Financing, in: Felicity Skidmore (Hrsg.): Social Security Financing, Cambridge/Mass., London 1981, S. 188 ff.

<sup>27</sup> Siehe dazu Interview in „Focus“ vom 25. November 2002.

<sup>28</sup> Daß ich statt dessen seit langem aus wirtschafts- und sozialpolitischen Gründen eine entgegengesetzte Strategie befürworte – eine vergleichsweise enge Beziehung zwischen Vorleistung und späterer Gegenleistung in der gesetzlichen Rentenversicherung –, sei hier nur am Rande erwähnt. Vgl. dazu beispielsweise Winfried Schmah: Zur Bedeutung des Versicherungsgedankens für die weitere Entwicklung der gesetzlichen Rentenversicherung“, in: ders. (Hrsg.): Versicherungsprinzip und soziale Sicherung, Tübingen 1985, S. 204-234; sowie ders.: Alterssicherung: Stärkung des Vorsorgecharakters, in: Bundesarbeitsblatt 1995, Heft 7-8, S. 10-16.

<sup>29</sup> Dieser Weg wird von B. Rürup verfolgt.