

Natalie Brall, Gesa Bruno-Latocha, Albert Lohmann

Eine Bewertung des Vorschlags zur Neuordnung der Rentenbesteuerung

Am 17. März 2003 hat die von der Bundesregierung eingesetzte Sachverständigenkommission unter dem Vorsitz von Professor Bert Rürup ihre Vorschläge für eine Neuordnung der steuerlichen Behandlung von Altersvorsorgeaufwendungen und Altersbezügen vorgelegt. Anlass zur Einsetzung der Kommission war ein Urteil des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) vom 6. März 2002¹. Wie sind die Vorschläge der Sachverständigenkommission zu bewerten? Wie kann die Problematik der Doppelbesteuerung gelöst werden?

In seiner Entscheidung vom 6. März 2002² stellt das BVerfG zunächst fest, dass für die gleichheitsrechtliche Würdigung der unterschiedlichen Besteuerung von Renten und Pensionen allein ein einkommensteuerlicher Bezugsrahmen relevant sei (so genannte steuerrechtsimmanente Betrachtungsweise)³. Es legt den dafür maßgeblichen Rahmen fest, dass steuerbares Einkommen nur der erstmalige Zufluss sei. Was bereits der Einkommensteuer unterlegen hat, dürfe wegen des Verbots der Doppelbesteuerung nicht ein zweites Mal besteuert werden. Diesem Maßstab entsprechend orientiere sich die derzeitige Rentenbesteuerung an dem der Ertragsanteilsbesteuerung zugrunde liegenden Bild des Kaufs einer Leibrente durch eine aus versteuertem Einkommen geleistete einmalige Zahlung. Soweit die Rente also tatsächlich aus versteuertem Einkommen geleistet worden sei, entspreche die derzeitige Besteuerung diesem Leitbild.

Bei der gesetzlichen Rente hebt das BVerfG bei der Prüfung, ob die Realität diesem Bild entspricht, auf drei Finanzierungsteile der gesetzlichen Rente ab: Arbeitgeberanteil, Arbeitnehmeranteil und Bundeszuschuss. Es kommt zu dem Ergebnis, dass zwei der drei Finanzierungsanteile der Rente diesem Bild nicht entsprechen. Der Arbeitgeberanteil⁴ und der Bundeszuschuss⁵ hätten in der Erwerbsphase nicht der Besteuerung unterlegen. Nur soweit die Renten auf Beiträgen der Arbeitnehmer beruhen, sei die derzeitige Ertragsanteilsbesteuerung verfassungsgemäß, weil die Arbeitnehmerbeiträge trotz der Möglichkeit, sie als

Sonderausgaben absetzen zu können, grundsätzlich aus bereits versteuertem Einkommen gezahlt werden.

Im Ergebnis werde also noch nicht einmal die Hälfte der Rentenzahlungen aus versteuertem Einkommen finanziert, so dass die Realität nicht dem Bild einer aus versteuertem Einkommen entgeltlich erworbenen Leibrente entspreche. Da auch kein sachlicher Grund dafür ersichtlich sei, die Rente steuerlich anders zu bewerten als die Versorgungsbezüge der Beamten, liege zu Lasten der Beamten ein Verstoß gegen das Gleichbehandlungsgebot vor⁶.

Vorschlag der Rürup-Kommission

Zur Vorbereitung der Umsetzung des Urteils hat die Bundesregierung die Sachverständigenkommission zur Neuordnung der steuerrechtlichen Behandlung von Altersvorsorgeaufwendungen und Altersbezügen eingesetzt. Ihr Arbeitsauftrag beschränkte sich nicht auf die Ausarbeitung eines Lösungsvorschlags zu einer systematischen, schlüssigen und folgerichtigen Behandlung von Sozialversicherungsrenten und Pen-

¹ BVerfGE, 105, S. 73 ff. (Bundesverfassungsgerichtsentscheidung, Band 105, Seite 73 ff.)

² BVerfGE, 105, S. 73 ff. Das Bundesverfassungsgericht hatte sich bereits 1980 und 1992 mit dieser Problematik zu beschäftigen und hatte damals noch keine Verletzung des Gleichbehandlungsgebotes gesehen. 1980 erklärte das Gericht die unterschiedliche Besteuerung von Renten und Beamtenpensionen zwar für grundsätzlich mit dem Grundgesetz vereinbar, da ein sachlicher Grund existiere. Das Gericht bemerkte aber gleichzeitig, dass der Umfang der steuerlichen Bevorzugung der Rentner gegenüber den Pensionären ein Ausmaß erreichte, das jedenfalls für die Zukunft korrigiert werden müsse (BVerfGE, 54, S. 11 ff.). In seinem Beschluss aus dem Jahr 1992 entschied das Bundesverfassungsgericht, dass die dem Gesetzgeber für die Neuregelung der Besteuerung der Alterseinkünfte zur Verfügung stehende Zeit aufgrund der komplexen Materie und der Bewältigung der Wiedervereinigung noch nicht verstrichen sei (BVerfGE, 86, S. 369 ff.).

³ Vgl. BVerfGE, 105, S. 73 (S. 111).

⁴ § 3 Nr. 62 EStG erklärt Ausgaben des Arbeitgebers für die Zukunftssicherung des Arbeitnehmers, zu denen der Arbeitgeber gesetzlich verpflichtet ist, für steuerfrei.

Dr. jur. Natalie Brall, 28, Gesa Bruno-Latocha, 38, Dipl.-Volkswirtin, und Albert Lohmann, 38, Dipl.-Mathematiker, sind Referenten beim Verband Deutscher Rentenversicherungsträger (VDR). Der Aufsatz gibt ausschließlich die persönliche Auffassung der Autoren wieder.

sionen, sondern sollte alle Altersvorsorgeaufwendungen und alle Alterseinkünfte umfassen.

Die Sachverständigenkommission schlägt den Übergang zur nachgelagerten Besteuerung der Altersversorgung vor. Diese Entscheidung ist positiv zu bewerten⁷. Ein zentraler Gesichtspunkt ist hierbei, dass die nachgelagerte Besteuerung langfristig gesehen für die Versicherten der gesetzlichen Rentenversicherung gegenüber der derzeit geltenden Ertragsanteilsbesteuerung wirtschaftlich vorteilhaft ist: Unter der Annahme eines konstanten Steuersatzes und eines konstanten Zinssatzes ergibt sich bei nachgelagerter Besteuerung (Beiträge und Zinserträge steuerfrei, Auszahlungen voll steuerpflichtig) genau dann die gleiche Nettorente wie bei einer vorgelagerten Besteuerung (Beiträge steuerpflichtig), wenn im Fall der vorgelagerten Besteuerung in der Leistungsphase nichts (weder Erträge noch Kapitalrückflüsse) versteuert wird⁸.

Bei der Ertragsanteilsbesteuerung werden aber (in typisierender Form) die Zinserträge während der Auszahlungsphase der Besteuerung unterworfen, steuerfrei bleiben nur die Kapitalrückflüsse sowie die Zinserträge der Ansparphase. Netto bleibt daher in der Auszahlungsphase weniger übrig als bei einer nachgelagerten Besteuerung. Wirtschaftlich gesehen stellt die Kombination „Besteuerung der Beiträge plus Ertragsanteilsbesteuerung in der Leistungsphase“ so-

mit im Vergleich zu einer nachgelagerten Besteuerung eine Schlechterstellung dar⁹.

Drei-Schichten-Modell

Zur Ausgestaltung der nachgelagerten Besteuerung schlägt die Sachverständigenkommission in ihrem Abschlussbericht ein „Drei-Schichten-Modell“ vor, gegliedert in

- die Basisversorgung (1. Schicht),
- die Zusatzversorgung (2. Schicht) und
- Kapitalanlageprodukte (3. Schicht).

Zur ersten Schicht gehören Produkte, die einen Anspruch gegen einen gesetzlichen oder privaten Versorgungsträger auf lebenslängliche Versorgung frühestens ab dem 60. Lebensjahr gewährleisten, und dieser Anspruch darf nicht vererblich, nicht übertragbar, nicht beleihbar, nicht veräußerbar und nicht kapitalisierbar sein¹⁰. Darunter fallen neben der Beamtenversorgung die gesetzliche Rentenversicherung, die berufsständische Versorgung und die Alterssicherung der Landwirte sowie nicht weiter spezifizierte „neu zu entwickelnde, den oben genannten Kriterien entsprechende private kapitalgedeckte Leibrentenversicherungen“¹¹.

Der zweiten Schicht werden die „Riesterrente“ und die betriebliche Altersvorsorge zugeordnet. In der zweiten Schicht sind die Qualitätsanforderungen etwas „weicher“, sie orientieren sich an den schon derzeit bei „Riester-Produkten“ und Pensionsfonds geltenden Regelungen: Es werden zwar lebenslange Leistungen gefordert, aber bis zu 20% Kapitalausschüttung sind zulässig. Ausgeschlossen bleiben umlagefinanzierte Systeme der zusätzlichen Altersvorsor-

⁵ Dabei wird die Funktion des Bundeszuschusses übersehen, nicht beitragsgedeckte („versicherungsfremde“) Leistungen der Rentenversicherung ordnungspolitisch sachgerecht aus Steuermitteln zu finanzieren. Nicht alle Renten enthalten „versicherungsfremde“ Leistungen. Deswegen kann nicht bei allen Renten entsprechend dem Verhältnis von Bundeszuschuss zu den gesamten Einnahmen der Rentenversicherung (derzeit ca. 23%) ein zusätzlich zu versteuernder Anteil angenommen werden. Vgl. hierzu F. Ruland: Die Besteuerung von Alterseinkünften, in: Steuerberater, 2/2003, S. 42-50, v.a. S. 48 f.

⁶ Zu der durch diese Entscheidung ausgelösten Diskussion: H.-W. Arndt: Neuregelung der Besteuerung von Alterseinkommen nach der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts, in: Zeitschrift für Beamtenrecht, 2002, S. 189-193; N. Brall, G. Bruno-Latocha, A. Lohmann: Steuerliche Behandlung von Beiträgen zur und Leistungen der gesetzlichen Rentenversicherung – Konsequenzen aus dem Urteil des BVerfG, in: Deutsche Rentenversicherung, 7-8/2002, S. 420-437 ff.; P. Fischer: Mehr Schatten als Licht im Steuerrecht der Altersvorsorgeaufwendungen und Altersbezüge, in: Betriebsberater, 2003, S. 873-879; W. Heine: Die Neuordnung der Besteuerung systemvermittelter Altersrenten, in: Zeitschrift für Rechtspolitik, 2002, S. 479-487; U. Höreth, B. Schiegl, L. Zipfel: Was wird aus der Rentenbesteuerung?, in: Betriebsberater, 2002, S. 1565-1575; M. Lehner: Zur Vereinbarkeit von unterschiedlicher Besteuerung der Beamtenpensionen und der Renten aus der gesetzlichen Rentenversicherung mit dem Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG, in: Juristenzeitung, 2002, S. 772-774.; F. Ruland, a.a.O.; W. Schmähl: Steuerliche Behandlung von Altersvorsorge und Alterseinkünften, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 83. Jg. (2003), Heft 1, S. 22-29; siehe auch: BT-Drucksache 14/8816.

⁷ Die Vorteile einer nachgelagerten Besteuerung wurden schon 1986 vom wissenschaftlichen Beirat beim BMF zusammengefasst, vgl. Gutachten zur einkommensteuerlichen Behandlung von Alterseinkünften, BMF-Schriftenreihe, Heft 38, 1986.

⁸ Das zeigt folgende „Rechenskizze“: Bei einem Beitrag B, einem Steuersatz s und einem Zinsertrag von insgesamt p (inklusive „Zinsseszins“) über die gesamte Beitrags- und Leistungsphase ergibt sich aus dem Beitrag B bei vorgelagerter Besteuerung eine insgesamt zu zahlende Nettorente N in Höhe von $N = B \times (1-s) \times (1+p)$. Bei nachgelagerter Besteuerung ist $N = B \times (1+p) \times (1-s)$. Damit ergibt sich in beiden Fällen dieselbe Nettorente N.

⁹ Die „reine“ Wirkung einer vorgelagerten Besteuerung wird in der Realität überlagert durch die Wirkung des Steuertarifs: Verstärkend wirkt der Progressionseffekt – die Grenzsteuerbelastung ist in der Regel in der aktiven Erwerbsphase höher – , abschwächend wirkt der Grundfreibetrag – de facto greift die Steuer bei der Mehrzahl der Rentner überhaupt nicht zu, da die Rentenzahlbeträge zumindest in der gesetzlichen Rentenversicherung vergleichsweise niedrig liegen. Hinzu kommt, dass die Mehrzahl der in der gesetzlichen Rentenversicherung Versicherten die Hälfte ihres Beitrags – den Arbeitgeberanteil – steuerfrei erhält. Je nach Biografie kann eine Lebensseinkommensbetrachtung daher auch zu Gunsten des geltenden Steuerrechts ausfallen.

¹⁰ Vgl. Abschlussbericht der Sachverständigenkommission zur Neuordnung der steuerrechtlichen Behandlung von Altersvorsorgeaufwendungen und Altersbezügen, Berlin, 11.3.2003 (<http://www.bundesfinanzministerium.de>), S. 16 sowie ebenda, S. 23 - 29.

¹¹ Vgl. Abschlussbericht, a.a.O., S. 16.

gung. Alle anderen Kapitalanlageprodukte, auch wenn sie unter anderem der Alterssicherung dienen können, bilden die dritte Schicht.

Für die erste und zweite Schicht ist – soweit nicht derzeit schon gültig – der Übergang zur nachgelagerten Besteuerung von Alterseinkommen mit vollem steuerlichen Abzug der Altersvorsorgeaufwendungen (ab dem Jahr 2025) und vollständiger Besteuerung der Altersbezüge (ab dem Jahr 2040) vorgesehen (zur Übergangsproblematik siehe weiter unten). In der Endstufe sollen die Beiträge zur ersten Schicht unbegrenzt als Werbungskosten und diejenigen der zweiten Schicht begrenzt als Sonderausgaben abziehbar sein. Die vorgeschlagene Begrenzung – 4% der Beitragsbemessungsgrenze in der gesetzlichen Rentenversicherung im Rahmen der betrieblichen Altersvorsorge und weitere 4% im Rahmen der „Riester-Rente“ – ist für die meisten Steuerpflichtigen großzügig bemessen¹². Die dritte Schicht soll vorgelagert besteuert werden.

Abgrenzung der drei Schichten

Grundsätzlich ist es zu begrüßen, dass die Kommission sich hinsichtlich der Basisversorgung für einen unbegrenzten Werbungskostenabzug bei gleichzeitig strengen Qualitätsanforderungen entschieden hat. Diese konsequente Form der nachgelagerten Besteuerung entspricht der Besteuerung nach dem Leistungsfähigkeitsprinzip. Durch die strikte Begrenzung auf reine Leibrentenprodukte sind Mitnahmeeffekte ausgeschlossen.

Die Kommission hat jedoch in ihrem Bestreben, umsetzbare Vorschläge zu präsentieren, einige Brüche in der Systematik in Kauf genommen. So orientiert sich die Abgrenzung zwischen erster und zweiter Schicht nicht ausschließlich an Produkteigenschaften, sondern wird im Wesentlichen durch Aufzählung existierender Systeme vorgenommen. Diese Zusammenstellung wird zwar erweitert um die neu zu entwickelnden privaten Leibrentenprodukte. Wer jedoch diese Produkte anbieten darf und ob sie zusätzlich oder nur alternativ zu einer vorhandenen Absicherung in einem der genannten Systeme der ersten Schicht beansprucht werden dürfen, bleibt im Kommissionsbericht offen. Unklar ist darüber hinaus, inwieweit für Produkte der betrieblichen und privaten Altersvorsorge, die qua definitionem der zweiten Schicht zugeordnet

¹² Nach den Vorstellungen der Kommission soll der Höchstbetrag für Sonderausgaben nach § 10a EStG („Riester-Beiträge“) dynamisiert werden. Die Möglichkeit der Pauschalversteuerung von Beiträgen nach § 40b EStG als begünstigte Form vorgelagerter Besteuerung soll konsequenter Weise entfallen, zum Ausgleich soll die Direktversicherung in den § 3 Nr. 63 EStG und damit in die nachgelagerte Besteuerung einbezogen werden.

wurden, aber die Qualitätsanforderungen der privaten Leibrentenprodukte der ersten Schicht erfüllen, auch der unbegrenzte Werbungskostenabzug beansprucht werden kann.

Die Orientierung am „politisch Machbaren“ zeigt sich besonders deutlich am Ausschluss der Zusatzversorgung des öffentlichen Dienstes aus der nachgelagerten Besteuerung. Während die Finanzierung der Altersversorgung in der ersten Schicht in den Augen der Kommission keine Rolle spielt¹³, wird in der zweiten Schicht Kapitaldeckung als Voraussetzung für den Sonderausgabenabzug gefordert. Hierfür werden keine Argumente genannt. Die von der Kommission für den Übergang auf eine nachgelagerte Besteuerung in der ersten Schicht vorgebrachten Argumente lassen sich ohne Einschränkung auch auf die Zusatzversorgung übertragen. Die tarifvertraglich verbindliche Zusatzversorgung für die Arbeiter und Angestellten im öffentlichen Dienst, die diesen ursprünglich eine beamtenähnliche Versorgung sichern sollte, entspricht in ihrer Ausgestaltung – auch nach der Abschaffung der Gesamtversorgung – voll den in der ersten Schicht geforderten Qualitätsmerkmalen. Das angesammelte Versorgungsvermögen unterliegt ebenfalls zu keinem Zeitpunkt der Verfügungsmacht der Beitragszahler und hat deshalb keine steuerliche Leistungsfähigkeit zur Folge¹⁴. Dennoch wird dieses System mit Verweis auf die hohen fiskalischen Kosten nicht in die nachgelagerte Besteuerung einbezogen¹⁵.

Mit ihrer Definition der Altersvorsorge¹⁶ hat die Kommission eine zutreffende und praktikable Abgrenzung zur Kapitalanlage gefunden¹⁷. Das derzeit beliebteste Instrument privater Vorsorge, die Kapitallebensversicherung, wird damit als Kapitalanlageprodukt klassifiziert und somit der dritten Schicht zugeordnet, die vorgelagert besteuert werden soll. Dadurch wird die steuerliche Privilegierung der Lebensversicherung – Abziehbarkeit der Beiträge als Sonderausgaben, Steuerfreiheit der Erträge während der Laufzeit und Steuerfreiheit der Auszahlungen – beendet, die zu

¹³ Vgl. Abschlussbericht, a.a.O., S. 23- 25.

¹⁴ Vgl. Abschlussbericht, a.a.O., S. 24.

¹⁵ Vgl. Abschlussbericht, a.a.O. S. 17, Fn. 7. Die Kommission folgt hiermit der Linie der Bundesregierung: Die umlagefinanzierten Zusatzversorgungssysteme sollen langfristig auslaufen. Für die Übergangszeit sollen die Kosten für den Fiskus möglichst gering gehalten werden, indem die Umlagen der Arbeitgeber, mit denen die hohen Bestandsrenten finanziert werden, größtenteils zu Lasten der Arbeitnehmer versteuert werden.

¹⁶ Siehe oben, vgl. auch Abschlussbericht, a.a.O., S. 16.

¹⁷ Darauf hat bereits hingewiesen: F. R u l a n d, a.a.O., S. 42-50, insbesondere S. 48.

einer Wettbewerbsverzerrung auf dem Kapitalmarkt führt¹⁸.

Übergangsproblematik

Da die Kommission den Übergang von der Ertragsanteilsbesteuerung zur nachgelagerten Besteuerung, also einen grundlegenden Systemwechsel, vorschlägt, sind Übergangsregelungen erforderlich. Der Übergang ist problematisch, da der Rentenleistungsempfänger seine Beiträge zur Rentenversicherung teilweise aus versteuertem Einkommen gezahlt hat und die auf diesen Beiträgen beruhenden Rentenzahlungen, nimmt man das Verbot der Doppelbesteuerung ernst, nicht erneut besteuert werden dürfen. Je länger es dauert, bis die Beiträge zur Alterssicherung im vollen Umfang steuerlich abzugsfähig sind, desto länger wird es Renten geben, die wegen des Verbotes der Doppelbesteuerung nicht voll besteuert werden dürfen.

Die Sachverständigenkommission schlägt einen stufenweisen Übergang von der derzeitigen Ertragsanteilsbesteuerung zur nachgelagerten Besteuerung vor. Die Beiträge zu Einrichtungen der Basisversorgung sollen ab 2005 zu mindestens 60% steuerlich abziehbar sein. Jährlich steigt dieser Anteil um zwei Prozentpunkte. Ab dem Jahr 2025 sind die Beiträge dann vollständig abziehbar. Da durch den steuerfreien Arbeitgeberbeitrag 50% bereits nach geltendem Recht steuerfrei sind, können Versicherte der gesetzlichen Rentenversicherung, die ihre Beiträge zur Hälfte selbst tragen, ab 2005 mindestens 20% des eigenen Beitragsanteils steuerlich als Werbungskosten geltend machen, dieser Prozentsatz erhöht sich bis 2025 jährlich um 4 Prozentpunkte. Flankierend soll eine Günstigerprüfung durchgeführt werden¹⁹. Nach einem gewissen Zeitraum (z.B. zehn Jahre) soll überprüft werden, ob die Günstigerprüfung noch erforderlich ist.

Parallel dazu wird bei Leibrenten der Basisversorgung im Jahre 2005 der steuerpflichtige Rentenanteil für Bestandsrentner und Rentenzugänge auf 50%

der Jahresrente festgesetzt. Bei späteren Rentenzugängen steigt dieser Anteil bis 2020 um zwei Prozentpunkte jährlich auf 80% und danach um einen Prozentpunkt jährlich auf 100% im Jahre 2040. Dies gilt auch für Rentenanwartschaften, die auf vollständig selbst vom Versicherten getragenen Beiträgen (ohne steuerfreien Arbeitgeberanteil) beruhen.

Der freizustellende Rentenanteil wird als fester, undynamischer Renten-Freibetrag ausgestaltet, der über die gesamte Rentenlaufzeit hinweg unverändert bleibt. Diese Regelung bewirkt, dass mit jeder Rentenerhöhung der prozentuale Freistellungsanteil sinkt²⁰. Dadurch können Rentner im Laufe der Rentenbezugszeit in die Steuerpflicht hineinwachsen. Bei einer Freistellung von 50% bei einem Rentenbeginn im Jahre 2005 sind nach einer Rentenlaufzeit von 17 Jahren nur noch gut 33% der Rentenleistung steuerbefreit, im Mittel über die gesamte Rentenlaufzeit sind es etwa 41%. Dies kann z. B. dazu führen, dass ein 65-jähriger Rentner noch keine Steuern zahlen muss, dann jedoch erstmalig im Alter von 80 Jahren²¹.

Die vorgeschlagene Übergangsregelung schießt zudem über das erklärte Ziel hinaus, die steuerliche Benachteiligung der Pensionäre gegenüber den Rentnern zu beseitigen. Sie führt in der gesamten Übergangsphase (für alle Rentenzugänge der Jahre 2005 bis 2070) zu dem Ergebnis, dass ein Standardrentner – über das gesamte Leben betrachtet – mehr Leistungen zu versteuern hat als ein Pensionär mit gleich hohen Altersbezügen. Im Kommissionsbericht wird hingegen die Frage der steuerlichen Gleichbehandlung von Pensionären und Rentnern auf die Leistungsphase verkürzt. Diese Sichtweise vernachlässigt, dass Rentenversicherte im Gegensatz zu Beamten Beiträge aus zumindest teilweise versteuertem Einkommen zahlen bzw. gezahlt haben.

Doppelbesteuerung als Problem

Im dritten Leitsatz des Urteils vom 6. März 2002 verpflichtete das BVerfG den Gesetzgeber, die Besteuerung der Renten so zu gestalten, dass „eine doppelte Besteuerung vermieden wird“²². Was genau unter Doppelbesteuerung zu verstehen ist, lässt sich

¹⁸ Anderer Ansicht ist Hans Schreiber, der sich in einem Sondervotum im Kommissionsbericht im Wesentlichen für die Beibehaltung des geltenden Rechts ausspricht (Abschlussbericht, a.a.O., S. 20 f.). Für eine solche Sonderbehandlung bietet das Konzept der nachgelagerten Besteuerung jedoch keinen Platz.

¹⁹ Mit der Günstigerprüfung soll festgestellt werden, ob der Abzug aller Vorsorgeaufwendungen nach altem Recht (Sonderausgabenabzug) oder neuem Recht (stufenweise Freistellung der Altersvorsorgeaufwendungen und Höchstbetrag von 1500 Euro für die sonstigen Vorsorgeaufwendungen) für den Steuerpflichtigen günstiger ist. Da bereits nach geltendem Recht ein Beitragspflichtiger an der Beitragsbemessungsgrenze gegenwärtig rund 18% seines Arbeitnehmeranteils an den gesetzlichen Sozialversicherungsbeiträgen im Rahmen des begrenzten Abzugs von Vorsorgeaufwendungen steuerlich geltend machen kann, greift faktisch durch die Günstigerprüfung bei den meisten Steuerpflichtigen zunächst weiterhin das geltende Recht.

²⁰ Beispielsweise beträgt der Renten-Freibetrag bei einer Jahresrente in Höhe von 15 000 Euro brutto, die im Jahre 2005 beginnt, in der gesamten Rentenlaufzeit konstant 7500 Euro jährlich (50% der Bruttorente im ersten Rentenbezugsjahr). Bei einer im Jahre 2020 beginnenden Rente in Höhe von 15 000 Euro brutto p.a. beträgt der Renten-Freibetrag für die gesamte Rentenlaufzeit nur noch 3000 Euro jährlich (20% der Bruttorente im ersten Rentenbezugsjahr).

²¹ Vgl. auch die Anmerkung von dem Kommissionsmitglied Dr. Herbert Rische im Abschlussbericht, a.a.O., S. 50, Fußnote 22.

²² BVerfGE 105, S. 73 (S. 74).

dem Urteil nicht entnehmen. Das Steuerrecht beruht in Deutschland grundsätzlich auf dem Nominalwertprinzip. Nach dieser Logik würde Doppelbesteuerung dann vorliegen, wenn ein und die(der)selbe bereits versteuerte Mark (Euro) ein zweites Mal der Besteuerung unterliegen würde. Die Kommission spricht daher stets von einer (unzulässigen) „Zweifachbesteuerung“: Der Beitragsanteil aus versteuertem Einkommen müsste in der Rentenphase als nicht mit Steuern belastetes Einkommen zurückfließen²³.

Kritik an der Berechnungsmethode der Kommission

In ihrem Abschlussbericht kommt die Kommission zu dem Ergebnis, dass der gewählte Stufenplan für den Übergang zu einer nachgelagerten Besteuerung nur in Ausnahmefällen zu einer Zweifachbesteuerung führt²⁴. Dieses Ergebnis verblüfft zunächst, ist doch der Besteuerungsanteil bereits für den Rentenzugangsjahrgang 2040 bei 100%, obwohl erst ab dem Jahr 2025 die Beiträge vollständig steuerfrei sind. Selbst wenn man die von der Kommission gewählte reine Nominalwertbetrachtung grundsätzlich akzeptiert²⁵, ist dieses Ergebnis nicht überzeugend. Berechnungen des Verbandes Deutscher Rentenversicherungsträger (VDR) haben gezeigt, dass eine große Anzahl Rentner bei Umsetzung der Kommissionsvorschläge in erheblichem Maße von einer Doppelbesteuerung betroffen wäre²⁶. Die Unterschiede in der Berechnung beruhen im Wesentlichen auf einer unterschiedlichen Bewertung der steuerlichen Abzugsmöglichkeiten im Rahmen des Sonderausgabenabzugs für Vorsorgeaufwendungen.

Bei ihren Berechnungen ordnet die Kommission die als Sonderausgaben steuerlich absetzbaren Aufwendungen der Rentner für ihre Kranken- und Pflegeversicherung dem steuerfreien Rentenzufluss zu. Auf diese Weise wird der steuerfreie Rentenzufluss rechnerisch erheblich erhöht. Dadurch ergibt sich seltener, später und in geringerem Umfang eine Doppelbesteuerung als bei den Berechnungen des VDR. Die Zurechnung

als steuerfreier Rentenzufluss ist jedoch nicht gerechtfertigt, da die Möglichkeit, Vorsorgeaufwendungen für Gesundheit und Pflege steuerlich geltend zu machen, kein Privileg der Rentner ist, sondern allen Steuerpflichtigen zusteht. Deswegen ist darin keine rentenspezifische Abzugsmöglichkeit zu sehen.

Ähnlich problematisch, wenn auch quantitativ weniger bedeutsam, ist die Berücksichtigung der Rentenversicherungsbeiträge. Will man die Gleichbehandlung von Rentenversicherten mit Beamten herstellen, so muss man zunächst betrachten, welche Vorsorgeaufwendungen beide Gruppen steuerlich geltend machen können²⁷. Dieser Vergleich ergibt, dass bei beiden in der Regel die Höchstbeträge bereits durch Kranken- und Pflegeversicherungsbeiträge ausgeschöpft werden. Hinzu kommt bei Pflichtversicherten die Absicherung des Arbeitslosigkeitsrisikos. Damit sind die Rentenversicherungsbeiträge in der Regel als vollständig aus steuerpflichtigem Einkommen geleistet anzusehen. Dieses Ergebnis deckt sich mit den Ausführungen des BVerfG in seinem Urteil vom 6. März 2002. In Wiedergabe der Entscheidung von 1980 führt das Gericht aus, dass die Abzugsmöglichkeiten von Vorsorgeaufwendungen allen Steuerpflichtigen offen stünden. Von einer tatsächlichen steuerlichen Belastung sei immer dann auszugehen, wenn eine Regelbesteuerung ohne spezielle Vergünstigungen stattgefunden habe²⁸.

Selbst wenn man die von der Kommission verwendete Berechnungsmethode als richtig ansähe, ist die Vorgehensweise der Sachverständigenkommission hinsichtlich der Günstigerprüfung widersprüchlich. Auf der einen Seite soll nach einem gewissen Zeitraum (z. B. zehn Jahren) überprüft werden, ob eine solche Günstigerprüfung abgeschafft werden kann²⁹, und auf der anderen Seite wendet sie in den Berechnungen zur Frage der Doppelbesteuerung die Günstigerprüfung unbefristet an³⁰. Zweck der von der Kommission vorgeschlagenen Günstigerprüfung ist es, Schlechterstellungen bei geringverdienenden Arbeitnehmern durch das neue Recht zu vermeiden. Spätestens mit voller Freistellung der Beiträge im Jahre 2025 hat die

²³ Vgl. Abschlussbericht, a.a.O., S. 48 f.

²⁴ Vgl. Abschlussbericht, a.a.O., S. 62.

²⁵ Definiert man Doppelbesteuerung rein dem Nominalprinzip folgend, so kann für den Teil der Beiträge, die bereits der Besteuerung unterworfen waren, der Zinsertrag für die gesamte Laufzeit – Ansparphase und Auszahlungsphase – nachversteuert werden, obwohl der Einzahlungsbetrag bereits um den Steuersatz vermindert war (bzw. der Versicherte neben dem Beitrag auch noch die Steuer zu tragen hatte). Wirtschaftlich gesehen ist diese Variante für den Versicherten die ungünstigste. Zur grundsätzlichen Kritik an der reinen Nominalwertbetrachtung vgl. N. Brall, G. Bruno-Latocha, A. Lohmann, a.a.O., S. 426.

²⁶ Vgl. VDR-Pressemitteilung vom 17. März 2003, vgl. <http://www.vdr.de>.

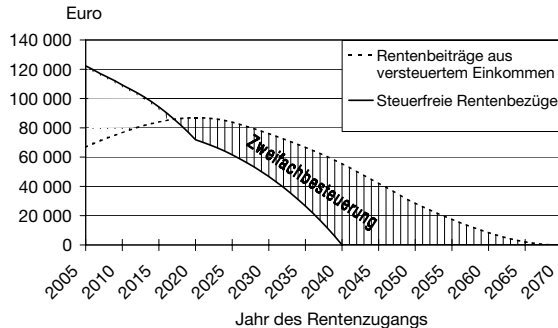
²⁷ Beamten stehen nach § 10 Abs. 3 EStG die gleichen Höchstbeträge für abzugsfähigen Vorsorgeaufwendungen zu wie rentenversicherungspflichtigen Beschäftigten. Zu den einzelnen Posten vgl. z.B. Günther, in: U. Dankmeyer, J. Giloy: Einkommensteuer Kommentar, Band 2, 2003, § 10 Rn. 64 ff.

²⁸ Vgl. BVerfGE, 54, S. 11, (S. 32); das Urteil vom 6. März 2002 nimmt darauf Bezug, vgl. BVerfGE, 105, S. 73 (S. 129).

²⁹ Vgl. Abschlussbericht, a.a.O., S. 43.

³⁰ Dies steht zwar nicht explizit im Abschlussbericht, ergibt sich aber aus den Berechnungen.

Abbildung 1
Übergangsregelung zur nachgelagerten Besteuerung gemäß Kommissionsvorschlag
 (Arbeitnehmer - Durchschnittsverdienst)



Voraussetzungen: Alleinstehender Arbeitnehmer in Westdeutschland; 44 Jahre Bruttoarbeitsentgelt in Höhe des Durchschnittsentgeltes; 1 Jahr Anrechnungszeit wegen Schulausbildung; 17 Jahre Rentenbezug.

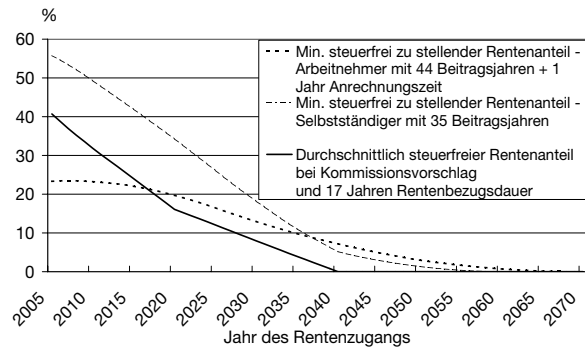
Günstigerprüfung ihren Zweck erfüllt, da ab diesem Zeitpunkt für Arbeitnehmer das neue Recht immer günstiger ist. Für Rentner, die keine Altersvorsorgeaufwendungen mehr haben, wird hingegen das alte Recht auf Dauer günstiger sein. Da die Sachverständigenkommission in ihren Berechnungen zur Doppelbesteuerung die Günstigerprüfung nicht enden lässt, fallen die abziehbaren Vorsorgeaufwendungen der Rentner und damit die im Abschlussbericht ausgewiesene Summe „steuerfreie Rentenbezüge“ für Rentenzugänge ab 2008 teilweise erheblich höher aus als bei Beendigung der Günstigerprüfung im Jahre 2025.

Vorschlag der Kommission führt zur Doppelbesteuerung

Berücksichtigt man die soeben dargelegte Kritik an den Berechnungen der Kommission, so kommt man zu dem Ergebnis, dass nach dem Übergangsmodell der Kommission eine Doppelbesteuerung weit häufiger und bereits früher eintreten wird als von der Kommission ermittelt. So würden bereits zu Beginn der Übergangsregelung Rentner, die beispielsweise zuvor über 30 Jahre als Selbstständige Beiträge auf der Grundlage des Durchschnittsverdienstes geleistet haben, Doppelbesteuerung erleiden. Im Laufe der Übergangsphase würden von der Doppelbesteuerung aber auch zunehmend Rentner betroffen sein, die früher als Arbeitnehmer versichert waren – und zwar nicht nur dann, wenn sie hohe Einkommen hatten, sondern auch, wenn sie Durchschnittsverdiener waren

³¹ Da die derzeitigen Beitragszahler gegenwärtig noch nicht, sondern möglicherweise erst nach dem Beginn der Leistungsphase von einer Doppelbesteuerung betroffen sein werden, steht ihnen grundsätzlich erst ab diesem Zeitpunkt eine Klagemöglichkeit zu.

Abbildung 2
Mindestens steuerfrei zu stellender Rentenanteil zur Vermeidung von Doppelbesteuerung



(siehe Abbildung 1). Davon betroffen sind die Geburtsjahrgänge ab 1955, am stärksten der Jahrgang 1975.

Lösungsmöglichkeiten

Die von der Sachverständigenkommission vorgeschlagene Übergangsregelung kann so nicht Gesetz werden. Andernfalls sind Klagen wegen Verstoßes gegen das Verbot der Doppelbesteuerung absehbar³¹ und Rentner vieler Jahrgänge würden nun steuerrechtlich gegenüber Pensionären benachteiligt.

Offensichtlich ist eine verfassungskonforme Lösung mit zusätzlichen fiskalischen Belastungen verbunden. Die relativ moderaten fiskalischen Belastungen in der Übergangsphase, die sich bei Umsetzung der Kommissionsvorschläge ergeben würden, sind mit einem unakzeptablen Verstoß gegen das Verbot der Doppelbesteuerung verbunden. Tatsächlich ist der weitgehend akzeptierte Übergang von der Ertragsanteilsbesteuerung zur nachgelagerten Besteuerung jedoch notwendigerweise mit Steuerausfällen verbunden, weil die bereits vorgelagert besteuerten Jahrgänge eben nicht noch einmal besteuert werden können. Grob vereinfacht ausgedrückt kann der Fiskus in der Übergangsphase weder auf die Renten noch auf die Beiträge zugreifen. Es kann also nur noch darum gehen, die durch den Systemwechsel bedingten unvermeidlichen Steuerausfälle auf ein Mindestmaß zu reduzieren. Bei der Gegenfinanzierung ist das gesamte Steuer- und Abgabensystem einzubeziehen. Man darf zum Ausgleich aber nicht, wie die Kommission es vorschlägt, die Steuern bei den Rentnern erheben, die ihre Beiträge aus bereits versteuertem Einkommen geleistet haben.

Wie könnten nun die Vorschläge der Sachverständigenkommission hinsichtlich der Übergangsregelung modifiziert werden, um einen Verstoß gegen das Doppelbesteuerungsverbot zu vermeiden?

- **Lösung 1: Pauschallösung mit absoluten Freibeträgen:** Die „einfachste“ Lösung wäre, ähnlich dem derzeitigen Versorgungsfreibetrag für Pensionäre einen zusätzlichen statischen „Doppelbesteuerung-Vermeidungs-Freibetrag“ speziell für Rentner der gesetzlichen Rentenversicherung einzuführen. Dieser müsste für den Rentenbestand und Rentenzugänge der Jahre 2005 bis 2040 allerdings ca. 6500 Euro jährlich³² betragen und könnte erst für spätere Rentenzugänge allmählich vermindert werden³³. Ganz abgeschafft werden könnte er frühestens im Jahre 2070. Es ist offensichtlich, dass damit ein Großteil der im Abschlussbericht der Steuerkommission errechneten Steuermehreinnahmen entfallen würde, zumal von einem derartigen „Doppelbesteuerung-Vermeidungs-Freibetrag“ auch diejenigen profitieren würden, die nicht oder nur in geringem Maße von Doppelbesteuerung betroffen sind. Darüber hinaus würden wahrscheinlich Pensionäre einen ähnlich hohen zusätzlichen Freibetrag fordern. Die somit insgesamt mit der Systemumstellung verbundenen Steuerausfälle wären für den Fiskus untragbar.
- **Lösung 2: Pauschallösung mit prozentualen Freibeträgen:** Wenn man auf die verwaltungstechnischen Vorteile einer Pauschallösung nicht verzichten will, könnte man statt des einheitlichen „Doppelbesteuerung-Vermeidungs-Freibetrag“ eine prozentuale Freistellung vorsehen. In welcher Höhe die prozentuale Freistellung für die einzelnen Rentenzugangsjahrgänge erfolgen müsste, um eine Doppelbesteuerung zu verhindern, ist – getrennt für Selbstständige und Arbeitnehmer – aus Abbildung 2 ersichtlich. Zum Vergleich sind die durchgehend niedrigeren durchschnittlich freigestellten Rentenanteile³⁴ gemäß dem Vorschlag der Steuerkommission ebenfalls aufgeführt.

Da eine Pauschallösung hinsichtlich der Vermeidung der Doppelbesteuerung sowohl den Arbeitnehmern als auch den Selbstständigen, die ihre Beiträge vollständig selbst getragen haben, gerecht werden

³² Der „Doppelbesteuerung-Vermeidungs-Freibetrag“ wäre für die gesamte Rentenbezugszeit konstant zu halten (Kohortenmodell), weil der Rentenbestand nicht in eine Doppelbesteuerung „hineinwachsen“ darf.

³³ Bei Selbstständigen sind die Rentenzugänge des Jahres 2020, bei Arbeitnehmern die Rentenzugänge des Jahres 2040 bei den Vorschlägen der Steuerkommission am stärksten von einer Doppelbesteuerung betroffen. Erst für spätere Jahrgänge nimmt das Ausmaß der Doppelbesteuerung ab.

³⁴ Da die Steuerkommission über die gesamte Rentenlaufzeit „eingefrorene“ nominelle Freibeträge vorsieht, fällt der prozentuale Freistellungsanteil im Zuge der Rentenerhöhungen immer weiter ab (siehe oben „undynamischer Freibetrag“). Die konkreten Werte ergeben sich aus Modellrechnungen zur langfristigen Entwicklung der Rentenfinanzen.

muss, ist auch dieser Lösungsvorschlag – verglichen mit den von der Steuerkommission errechneten Werten³⁵ – mit erheblich höheren Steuerausfällen verbunden. Eine getrennte Pauschallösung einerseits für Arbeitnehmer und andererseits für Selbstständige ist zwar als Alternative auch denkbar, brächte allerdings Abgrenzungsprobleme zwischen diesen beiden Gruppen mit sich³⁶.

- **Lösung 3: Individuelle Bestimmung des steuerpflichtigen Rentenanteiles:** Der letzte hier vorgestellte Vorschlag vermeidet die Nachteile der beiden vorherigen Lösungen: Er ist flexibel anwendbar, verbindet – bei vertretbarem Verwaltungsaufwand – ein Höchstmaß an Steuergerechtigkeit mit einem Minimum an Steuerausfällen. Diese Lösung³⁷ basiert auf einer individuellen Ermittlung des zu versteuernden Rentenanteiles bei Rentenbeginn in Abhängigkeit vom Umfang, in dem ein Neurentner im Erwerbsleben seine Beiträge selber tragen musste. Die erforderlichen Daten sind bei neu festzustellenden Renten³⁸ in der Regel bereits im Versicherungskonto gespeichert. Auf diese Weise könnte in einem automatisierten Verfahren individuell jeweils der Teil der Rente bestimmt werden, der wegen eigener Beitragstragung des Versicherten weiterhin nur mit dem Ertragsanteil bzw. der wegen fremder Beitragstragung (z. B. Arbeitgeberanteil) vollständig zu besteuern ist³⁹.

³⁵ Vgl. Abschlussbericht, a.a.O., S. 74.

³⁶ Nur selten lassen sich Erwerbsbiografien mit durchgehend selbstständiger Tätigkeit finden. In der Regel hat ein Selbstständiger, bevor seine selbstständige Tätigkeit begann, auch Zeiten mit versicherter Beschäftigung als Arbeitnehmer vorzuweisen. Abgesehen davon werden von Versicherten neben häufig getragenen Arbeitnehmerbeiträgen auch vollständig von ihnen getragene freiwillige Beiträge geleistet.

³⁷ Dieser Lösungsvorschlag wurde vom Geschäftsführer des Verbandes Deutscher Rentenversicherungsträger (VDR), Prof. F. Ruland, beim aktuellen Presseseminar des VDR vom 11.11.2002 bis 12.11.2002 in Würzburg in seinem Vortrag „Die Besteuerung von Alterseinkünften“ vorgestellt (<http://www.vdr.de>).

³⁸ Die Ausdehnung einer entsprechenden Individualprüfung auf Bestandsrenten der gesetzlichen Rentenversicherung würde zu einem nicht mehr vertretbaren Mehraufwand für die Sachbearbeitung der Rentenversicherungsträger führen, bzw. in Einzelfällen unmöglich sein. Hier bliebe – wenn man einen weitreichenden Bestandsschutz als derzeit unfinanzierbar verwirft – wohl nur der Ausweg eines pauschalierenden Prozentsatzes.

³⁹ Der Verwaltungsaufwand für die Finanzämter wäre bei diesem Vorschlag nicht höher als beim Kommissionsvorschlag. Bei letzterem ist der Rentenfreibetrag in Abhängigkeit von der Höhe der ersten Jahresrente individuell festzusetzen. Ein automatisierter Datenaustausch ist im Rahmen der „Riesterrente“ unter anderem zwischen Rentenversicherungsträgern und Finanzämtern etabliert. Eine von der Beitragszahlung abhängige individuelle Aufteilung der Rente in einen nachgelagert zu steuernden und einen nur mit dem Ertragsanteil zu steuernden Anteil muss auch in der privaten und betrieblichen Altersvorsorge vorgenommen werden, vgl. BMF-Rundschreiben vom 8. August 2002 (<http://www.bundesfinanzministerium.de>), RdNr. 89 – 103 sowie 188 – 192.

Wie Berechnungen des VDR⁴⁰ deutlich machen, würde eine Individuallösung bei rentennahen Jahrgängen in vielen Fällen höhere zulässige Besteuerungsanteile⁴¹ ergeben als beim Vorschlag der Kommission⁴². So müsste ein Rentner, der sein Leben lang Arbeitnehmer war und erstmals 2005 Rente bezieht, 50% seiner Rente (die auf Arbeitgeberbeiträge zurückgeht) voll versteuern. Auf die andere Hälfte würde der seinem Alter entsprechende Ertragsanteil angewendet, so dass insgesamt mehr als 50% steuerpflichtig wären.

Dagegen müsste ein Rentner, der 20 Jahre lang als Selbstständiger alle Beiträge selbst getragen hat, einen entsprechend geringeren Anteil voll versteuern und folglich einen größeren Anteil nur mit dem Ertragsanteil. Bei späteren Rentenzugangsjahrgängen könnte angemessen berücksichtigt werden, wann und in welchem Umfang sie steuerbefreit Beiträge leisten konnten.

Der Vorteil für den Fiskus liegt auf der Hand: Man kann auf eine Pauschalierung verzichten, die, um auch in Einzelfällen eine Doppelbesteuerung zu vermeiden, weit gefasst sein müsste und damit zu höheren Steuerausfällen führen würde.

Schlussbemerkungen

Wenn sich der Gesetzgeber bei der Umsetzung des Urteils hinsichtlich der Übergangsphase eng an dem Kommissionsvorschlag orientiert, läuft er Gefahr, eine verfassungsrechtlich zweifelhafte Regelung zu schaffen. Wie dargelegt ließe sich dies relativ einfach vermeiden, ohne dass die Grundentscheidung für eine nachgelagerte Besteuerung in Frage gestellt wird.

Die hier vorgeschlagene Individuallösung für die Bewältigung des Übergangsproblems bringt ein Höchstmaß an Gerechtigkeit. Sie vermeidet jegliche Doppelbesteuerung, erspart dem Fiskus teure „Sicherheitszuschläge“, die bei pauschalen Lösungen immer eingeschlossen sind, und leistet einen Beitrag zur Generationengerechtigkeit⁴³.

⁴⁰ Vgl. F. Ruland: Presseseminar des VDR, a.a.O.

⁴¹ Betont sei, dass die von F. Ruland vorgeschlagene Individuallösung Vertrauensschutzregelungen für rentennahe Jahrgänge vorsieht; vgl. F. Ruland: Presseseminar des VDR, a.a.O.

⁴² Dagegen vertritt die Kommission sogar die Ansicht, 80% der Rente könnten sofort besteuert werden. Vgl. Abschlussbericht, a.a.O., S. 49.

⁴³ Schon bei den zurückliegenden Rentenreformen (gleiches gilt für die zur Zeit diskutierten Anpassungsmaßnahmen) sind die stärksten Einschnitte von den heute rund 30-Jährigen zu verkraften, die auch in den vorgeschlagenen Übergangsregelungen der Kommission am stärksten von der Doppelbesteuerung betroffen sind.

Wissensvorsprung für Sie
 mit dem neuen Online-Service
Springer Alert

Lassen Sie sich individuell über Springer-Neuerscheinungen informieren:

- Sie wählen Ihr Spezialgebiet.
- Sie bestimmen den Informationsweg: Post oder E-Mail.
- Sie entscheiden, wie oft wir Sie informieren.

Springer Alert: Ihr Service nach Maß – schnell, intelligent, aktuell

Jetzt anmelden

<http://www.springer.de/alert-de>

Springer