



**dbb
beamtenbund
und tarifunion**

21.01.2004

Stellungnahme

des

dbb beamtenbund und tarifunion

**zum Entwurf eines Gesetzes zur Neuordnung der einkommensteuerrechtlichen
Behandlung von Altersvorsorgeaufwendungen und Altersbezügen
(Alterseinkünftegesetz) BT-Drs.: 15/2150**

Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Urteil vom 6. März 2002 lediglich eine verfassungskonforme Neuregelung von Beamtenpensionen und Renten aus der gesetzlichen Rentenversicherung gefordert. Der im Gesetzentwurf angedeutete Zwang, die Materie umfassend neu zu regeln, findet sich in der Entscheidung nicht wieder. Welche Neuregelung für eine verfassungsgemäße Besteuerung der Renten in Betracht kommt, hat das Bundesverfassungsgericht nicht festgelegt, sondern dem Gesetzgeber überlassen:

„Aufgabe des Gesetzgebers wird es sein, sich vor dem Hintergrund des breiten Spektrums der seit langem aufbereiteten Reformalternativen für ein Lösungsmodell zu entscheiden und dieses folgerichtig auszugestalten, (...) In jedem Fall sind die Besteuerung von Förderaufwendungen für die Alterssicherung und die Besteuerung von Bezügen aus dem Ergebnis der Vorsorgeaufwendungen so aufeinander abzustimmen, dass eine doppelte Besteuerung vermieden wird" (BVerfG 2 BvL 17/99,

Rdn. 241).

Insoweit wäre es auch möglich gewesen, das System der Ertragsanteilsbesteuerung - wenn auch modifiziert - mit einem angepassten Versorgungsfreibetrag beizubehalten. Die Bundesregierung hat sich aber für eine umfassende und komplexe Neuregelung der Besteuerung aller Alterseinkünfte entschieden, so dass sich diese Stellungnahme auf wesentliche Änderungen beschränken muss.

Bereits im Jahr 1980 hatte das Bundesverfassungsgericht die ungleiche steuerliche Behandlung von Renten und Pensionen festgestellt und den Gesetzgeber zu einer Neuregelung aufgefordert. Es ist überfällig, die im Laufe der Jahre zum Nachteil der Pensionäre und Hinterbliebenen entstandenen Ungerechtigkeiten endlich zu beseitigen. Dieses Ziel wird mit dem vorgelegten Gesetzentwurf zu spät erreicht. Wenn schon die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts von einer Verpflichtung abgesehen hat, die Ungleichbehandlung rückwirkend zu beheben, so sollte zumindest sichergestellt sein, dass der verfassungswidrige Zustand nicht bis zum Jahr 2040 fortbesteht. Sollte die nachgelagerte Besteuerung auf alle Alterseinkünfte ausgedehnt werden, sind sozial ausgewogene Übergangsregelungen für alle Gruppen zu schaffen.

Hierbei wird nicht die schwierige finanzielle Lage der öffentlichen Haushalte verkannt. Dieser Umstand kann jedoch nicht dazu führen, dass die unstrittig anerkannte verfassungswidrige Ungleichbehandlung über einen derart langen Zeitraum nur stufenweise abgebaut wird. Rentner und Pensionäre haben vielmehr Anspruch auf schnelle Herstellung einer verfassungsmäßigen Besteuerung unter Beachtung der Prinzipien der Sozialverträglichkeit und des Vertrauensschutzes. Eine Zweifachbesteuerung ist dabei auszuschließen.

Dies gilt insbesondere für eine zügigere Entlastung der Pensionen. Wenn die Haushaltslage die Einführung eines Freibetrages für Rentner, der eine Zweifachbesteuerung ausschließt, und gleichzeitig die Erhöhung des Versorgungsfreibetrages für Pensionäre nicht zulässt, um die Ungleichbehandlung schon für die nahe Zukunft zu beheben, sollte der Gesetzgeber die Ungleichbehandlung dadurch abmildern, dass der Versorgungsfreibetrag weniger schnell abgeschmolzen wird.

Die naheliegende Lösung wäre gewesen, den Versorgungsfreibetrag für die Versorgungsbezüge der Beamten anzuheben. Hierbei hätte es sich um eine einfache und

leicht umzusetzende Lösung gehandelt. Mit einer zusätzlichen Dynamisierung, d.h. Umwandlung der derzeit gültigen Höchstbetrags- in eine Mindestbetragsregelung wären zukünftige Anpassungen nicht mehr nötig gewesen.

Der Gesetzgeber bevorzugt jedoch die Einführung der komplizierten sogenannten nachgelagerten Besteuerung. Hierfür lassen sich zwar gute Gründe anführen, so gewinnen die Erwerbstätigen durch höhere Abzugsmöglichkeiten ihrer Beiträge Mittel für eine zusätzliche Altersversorgung. Das Verschieben der Steuerzahlung aus der Erwerbsphase in die Ruhephase erbringt zusätzliche finanzielle Vorteile, da in der Erwerbsphase regelmäßig höhere Einkünfte zu versteuern sind. Weitere Vorteile ergeben sich aus der zeitlich verschobenen Zahlung der Steuern. Insofern ist der Übergang zur nachgelagerten Besteuerung grundsätzlich zu vertreten. Fraglich ist nur, ob die geplante Umsetzung für den gesamten Übergangszeitraum auch dem Aspekt der Gerechtigkeit genügend Beachtung schenkt.

Bereits im Jahre 1996 konnten Rentenbezüge in Höhe von 63.048 DM für Alleinstehende steuerfrei bezogen werden, dagegen setzte die Steuerzahlung für Pensionen bereits ab 22.417 DM ein (BT-Drs. 13/5685, Rdn, 102 ff., BVerfG 2 BvL 17/99). Diese Diskrepanz hat sich weiter vergrößert und darf nicht über das Jahr 2005 hinaus die Regelungen prägen.

Der vorliegende Gesetzentwurf versucht die mehrfach vom Bundesverfassungsgericht festgestellte Schlechterstellung der Pensionäre nun dahingehend zu beheben, dass Rentner und Pensionäre zusätzlich belastet werden. Die 30-jährige Benachteiligung der Pensionäre wird nicht nur nicht behoben, sie wird, nach der Vorstellung des Gesetzgebers, weitere 35 Jahre fortgesetzt. Hinzu kommt, dass die Gleichstellung mit einer Verschlechterung einhergeht, der bei weitem nicht ausreichende Versorgungsfreibetrag wird im Endzustand auf Null abgeschmolzen. Gleiches gilt für den Arbeitnehmerpauschbetrag.

Das oft verwendete, auch im Gesetzentwurf enthaltene Argument, Beamte würden nichts zu ihrer Altersversorgung beitragen, ist falsch. Vielmehr wurde die schon im Jahr 1957 eingeführte Neuordnung der Beamtenbesoldung damit begründet, dass Abzüge für die Altersversorgung der Beamten nicht einbehalten werden. Aktive Beamte

und Empfänger beamtenrechtlicher Versorgungsbezüge haben damit in einem nicht unerheblichen Maße zur Finanzierung ihrer Pension beigetragen. Die Bildung des fiktiven Altersvorsorgebeitrags wird jedoch im Gegensatz zu den Altersvorsorgeaufwendungen der jetzigen Rentenbezieher steuerlich nicht anerkannt. Zudem leisten die Beamten milder Versorgungsrücklage einen inzwischen weiteren Beitrag zu ihrer Altersversorgung.

Positiv ist anzumerken, dass die steuerliche Förderung der privaten kapitalgedeckten Altersvorsorge erleichtert werden soll. Der Anleger kann den Anbieter künftig bevollmächtigen, den Zulageantrag zu stellen. Dieser muss nicht jährlich erneuert werden, so dass sich daraus eine wesentliche Erleichterung ergibt. Angesichts der Diskussion über die Umwandlung der Riester-Rente in eine obligatorische Zusatzversorgung ist zu begrüßen, dass durch diese Maßnahme die bisher nur begrenzte Akzeptanz in der Bevölkerung erhöht wird.

Wichtige Änderungen im Einzelnen:

Zu Artikel I Nr. 2 b (§ 3 Nr. 63 EStG)

Mit der Neufassung des § 3 Nr. 63 EStG sollen in Zukunft auch Arbeitgeberbeiträge an Direktversicherungen steuerbefreit werden. Allerdings wird die Steuerbefreiung nur auf Beiträge bezogen, die zum Aufbau einer kapitalgedeckten betrieblichen Altersversorgung dienen. Daraus folgt, dass die umlagefinanzierten Zusatzversorgungssysteme des öffentlichen Dienstes nicht in die Steuerfreiheit nach § 3 Nr. 63 EStG einbezogen werden. Zwar besteht die Möglichkeit, die Beiträge zu einem solchen System nach § 40 b EStG pauschal zu besteuern, jedoch ergibt sich beim Arbeitnehmer wegen der regelmäßig höheren Steuerprogression in der Erwerbsphase eine höhere Steuerbelastung als in der Altersphase. Zudem ergibt sich durch die nachgelagerte Besteuerung ein Stundungseffekt, da erst der Kapitalrückfluss besteuert wird. Die Möglichkeit der Pauschalierung nach § 40 b EStG mildert die steuerliche Belastung der Versicherten in umlagefinanzierten Systemen nur teilweise. Das liegt daran, dass Arbeitgeber auf Grund bestehender Tarifverträge die Pauschalbesteuerung für Umlagezahlungen nur bis zu einer gewissen Höhe übernehmen. Diese Beträge werden jedoch vielfach übertroffen,

so dass die versicherten Arbeitnehmer des öffentlichen Dienstes für diesen Teil Lohnsteuer entrichten müssen,

Nach Meinung des dbb ergibt sich hieraus eine Ungleichbehandlung, da der einzelne Arbeitnehmer keine Einflussmöglichkeit auf die Finanzierungsform der Zusatzversorgungskasse hat. Zudem besteht kurzfristig keine Möglichkeit, vom Umlageverfahren zum Kapitaldeckungsverfahren zu wechseln. Insofern sollte der Gesetzgeber allen Versicherten von Zusatzversorgungssystemen die Möglichkeit eröffnen, die Steuerbefreiung des § 3 Nr. 63 EStG in Anspruch nehmen zu können.

Zu Artikel I Nr. 6 (§ 9a EStG)

Nach derzeitiger Rechtslage steht den Beziehern von Beamten- und Werkspensionen nach § 9a Satz I Nr. 1 EStG der Arbeitnehmerpauschbetrag in Höhe von 1.044 Euro pro Jahr zu. Die vorgesehenen Änderungen, die § 9a EStG betreffen, erscheinen nicht angemessen. Selbst wenn der Sicht des Gesetzentwurfs gefolgt würde, die Streichung des Arbeitnehmer-Pauschbetrages sei grundsätzlich sachlich gerechtfertigt, sollte gleichwohl erwogen werden, diesen als zusätzlichen Kompensationsansatz zu nutzen, um die Benachteiligung der Pensionäre auszugleichen. Die Überführung des Differenzbetrages in einen Zuschlag zum Versorgungsfreibetrag reicht nicht aus, um die durch den Wegfall des Versorgungsfreibetrages entstehenden Nachteile auszugleichen. Zudem wird der Zuschlag stufenweise bis zum Jahr 2020 um 120 Euro und bis zum Jahr 2040 um 60 Euro abgebaut, bis der geplante Werbungskosten-Pauschbetrag von 102 Euro erreicht wird.

Zu Artikel I Nr. 7 (§ 10 EStG)

§ 10 EStG soll dahingehend geändert werden, dass Vorsorgeaufwendungen künftig bis zu einer Höhe von 20.000 Euro abzugsfähig sind. Bei Steuerpflichtigen, die Altersvorsorgeanwartschaften ganz oder teilweise ohne eigene Aufwendungen erworben haben, ist dieser Höchstbetrag um den Arbeitgeberanteil zur Rentenversicherung zu kürzen. Für Beamte wird ein fiktiver Gesamtrentenversicherungsbeitrag ermittelt und abgezogen, um eine Gleichstellung zu erreichen.

Auch wenn aus fiskalischen Gründen nicht der gesamte Beitrag zur gesetzlichen Rentenversicherung sofort als Vorsorgeaufwendung abzugsfähig werden kann, entlastet diese Lösung die Erwerbstätigen nicht im erhofften Ausmaß/Die Freistellung der Altersvorsorgeaufwendungen steigt zwar weiter jährlich in Zwei-Prozent-Schritten, eine vollkommene Freistellung wird jedoch erst im Jahr 2025 gewährleistet. Das hat zur Folge, dass eine Zweifachbesteuerung nicht in allen Fällen ausgeschlossen werden kann.

Schließlich fehlt noch eine Sonderregelung für die knappschaftliche Rentenversicherung, in der ein höherer Beitragssatz und eine höhere Beitragsbemessungsgrenze als in der Arbeiter- und Angestelltenversicherung gelten.

Zu Artikel I Nr. 7 c Abs. 3 Nr. I (§ 10 EStG)

Der Begründung zu dieser Vorschrift, Beamte leisteten für ihre Altersversorgung keinen Beitrag, wird widersprochen. Die Aussage, sie erhielten ihre Pensionen ohne eigene Aufwendungen, ist nur bei formalistischer Betrachtungsweise, nicht aber inhaltlich zutreffend. Seit 1957 leisten Beamte einen Betrag zu ihrer Altersversorgung durch Besoldungsverzicht. Dass Beamte einen „Beitrag“ zu ihrer Altersversorgung leisten, ist auch höchstrichterlich bestätigt worden (zuletzt durch die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zur Besteuerung der im Alter bezogenen Einkünfte vom 6. März 2002). 1997/1998 folgten Streckung der Ruhegehaltsskala und verringerte Bezügeanpassungen zur Bildung von Versorgungsrücklagen. Im Jahr 2001 wurde die Versorgungsrücklage modifiziert und das Versorgungsniveau um 4,33 % abgesenkt. Weitere Änderungen im Rentenrecht sollen künftig wirkungsgleich und zielgenau übertragen werden.

Zu Artikel I Nr. 10 (§ 19 EStG)

Die Vorschrift regelt die vorgesehene Abschmelzung des Versorgungsfreibetrages und des neu hinzu gefügten Zuschlags des Versorgungsfreibetrages. Der relative Vorsor-

gungsfreibetrag von 40 Prozent soll mit jährlich 1,6 Prozentpunkten in den ersten 15 Jahren bis 2020 und mit jährlich 0,8 Prozentpunkten bis zum Jahr 2040 auf null Prozent abgesenkt werden. Ebenso wird der Höchstbetrag des Versorgungsfreibetrages von bisher jährlich 3.072 Euro auf null Euro abgesenkt. Dies soll mit der Erhöhung des Besteuerungsanteils der Renten korrespondieren. Ab 2005 steigt der Besteuerungsanteil der Renten bis 2020 um 2 Prozentpunkte und die folgenden 20 Jahre um einen Prozentpunkt, bis im Jahr 2040 100 Prozent erreicht sind. Für den einzelnen Bezieher wird die Besteuerungssituation jeweils festgeschrieben. Der steuerfreie Teil des Rentenbezugs wird als Rentenfreibetrag dauerhaft berücksichtigt. Entsprechendes gilt für den einzelnen Pensionär. Auch bei ihm wird der spezifische Versorgungsfreibetrag auf einen bestimmten Wert festgeschrieben und zeitlebens beibehalten.

Die vorgesehene Absenkung des Versorgungsfreibetrages trägt dazu bei, den nicht hinnehmbaren Zustand der steuerlichen Ungleichbehandlung zu lange fortzuschreiben und innerhalb dieser Jahre nicht die gebotene Gleichbehandlung von Pensionen und Renten zu gewährleisten. Positiv ist im Sinne einer transparenten und für den Besteuerenden nachvollziehbaren Regelung, dass der bei Beginn des Versorgungsbezugs ermittelte Versorgungsfreibetrag auf Dauer unverändert bleiben soll. Die 35 Jahre dauernde Fortführung der unterschiedlichen Besteuerung von Renten und Pensionen bedeutet eine wesentliche Benachteiligung der Versorgungsempfänger.

In der Begründung des Gesetzentwurfs wird ausgeführt, dass der lange Zeitraum des Übergangs in Kauf genommen werden muss, um eine Zweifachbesteuerung zu vermeiden und um die Gesichtspunkte der Sozialverträglichkeit und des Vertrauensschutzes zu gewährleisten. Die genannten Gründe sind berechtigt; dies darf aber nicht dazu führen, dass die Versorgungsempfänger benachteiligt werden.

Zu Artikel I Nr. 11 (§ 20 Abs. I Nr. 6)

Die Erträge aus Kapitallebensversicherungen werden künftig im Interesse der Steuergerechtigkeit und -Vereinfachung steuerlich erfasst. Dies mag aus steuersystematischen Gründen gerechtfertigt sein, führt aber dazu, dass die Bereitschaft vorzusorgen nicht gestärkt wird. Die Regelung soll für Kapitallebensversicherungen, die nach dem

Stichtag 31. Dezember 2004 abgeschlossen worden sind, erstmals gelten. Bei der jetzigen Steuerfreiheit handelt es sich aber nicht um ein Steuerprivileg, sondern um eine unerlässliche Voraussetzung dafür, verstärkt notwendig werdende private Altersvorsorge zu betreiben. Es ist zu befürchten, dass durch die Neuregelung diese Bereitschaft erheblich zurückgehen wird.

Zu Artikel I Nr. 13 (§ 22 a EStG - neu)

Rentenversicherungsträger, berufsständische Versorgungseinrichtungen und Versicherungsunternehmen sollen jährlich der zentralen Stelle bei der BfA Rentenzahlungen an ihre Mitglieder und Kunden mitteilen. Dort sollen die Daten dann zusammengeführt und an die jeweils zuständige Landesfinanzbehörde übermittelt werden.

Auch wenn die betreffenden Übermittlungen auf elektronischen Wege erfolgen sollen, würde der Aufgabenbereich der zentralen Stelle hierdurch erweitert. Deshalb müssen rechtzeitig die personellen und sachlichen Voraussetzungen geschaffen werden, damit Rentenversicherung wie Steuerverwaltung diese Aufgabe bewältigen können.