



Stellungnahme der Deutschen Steuer-Gewerkschaft

**zum Entwurf eines Gesetzes zur Neuordnung der einkommensteuerrechtlichen
Behandlung von Altersvorsorgeaufwendungen und Altersbezügen
- Alterseinkünftegesetz -**

I. Zielsetzung

Die wichtigsten Ziele des Gesetzentwurfes sind,

1. entsprechend dem Bundesverfassungsgerichtsurteil vom 6. März 2002 zur unterschiedlichen Besteuerung der Beamtenpensionen und der Renten aus der gesetzlichen Rentenversicherung bis spätestens mit Wirkung ab dem 1. Januar 2005 eine verfassungskonforme Neuregelung zu schaffen,
2. die Einführung der sog. nachgelagerten Besteuerung auch bei den Renten aus den gesetzlichen Rentenversicherungen,
3. neben einer unbürokratischen Ausgestaltung der steuerlichen Förderung der privaten kapitalgedeckten Altersvorsorge eine steuerrechtssystematisch schlüssige und folgerichtige Behandlung von Altersvorsorgeaufwendungen und Altersbezügen mit einfacher und praktikabler Handhabung zu erreichen.

Die Deutsche Steuer-Gewerkschaft stellt fest, dass die oben genannten Ziele mit dem vorliegenden Gesetzentwurf nicht zu erreichen sind und dieser deshalb an entscheidenden Stellen nachgebessert werden muss.

II. Kritikpunkte

1. Dem Auftrag des Bundesverfassungsgerichts wird nur teilweise entsprochen

Im Hinblick auf die grobe Richtung des Gesetzgebungszieles stellt die Deutsche Steuer-Gewerkschaft fest, dass mit dem Gesetzentwurf grundsätzlich der vom Bundesverfassungsgericht im Urteil vom 6. März 2002 an den Gesetzgeber ergangenen Aufforderung zur Schaffung einer verfassungskonformen Neuregelung entsprochen wird.

Die Deutsche Steuer-Gewerkschaft weist jedoch darauf hin, dass der Wechsel zur nachgelagerten Besteuerung durch das Bundesverfassungsgerichtsurteil nicht zwingend vorgegeben ist. Der Gesetzentwurf geht den verwaltungsaufwendigen Weg, der den politischen Bestrebungen, ein einfaches Steuerrecht zu schaffen, zuwider läuft. Für eine sachgerechte Umsetzung des Gesetzentwurfes ist ein bundesweiter Personalmehrbedarf von 5.000 Planstellen erforderlich.

Zudem wird das Gesetzesziel – eine vollständige Gleichbehandlung der Besteuerung von Beamtenpensionen und Renten aus der gesetzlichen Rentenversicherung – erst nach Ablauf einer langen Übergangsfrist erreicht, damit bleibt weiterhin die als verfassungswidrig festgestellte ungleiche Besteuerung bestehen. Erneute Klagen bis hin zum Verfassungsgericht sind absehbar.

2. Weiterhin Benachteiligung der Pensionsempfänger

Die Deutsche Steuer-Gewerkschaft erachtet es nicht als systemgerecht, dass der Besteuerungsanteil der Renten ab dem Jahr 2005 mit 50 % beginnen soll und bei der Pensionsbesteuerung keine weiteren Konsequenzen gezogen werden.

Der Gesetzentwurf sieht statt dessen vor, in einem Übergangszeitraum von 35 Jahren den bisher gewährten Versorgungsfreibetrag (bis zu einem Höchstbetrag von 3.072 Euro) nunmehr auf Null abzuschmelzen. Zur Begründung wird im Gesetzentwurf aufgeführt, dass der Versorgungsfreibetrag seine sachliche Rechtfertigung im gleichen Maße verliere, wie die gleichheitswidrige Begünstigung der Renten bei der Besteuerung mit jedem Jahr abgebaut werde.

Daneben soll der Arbeitnehmerpauschbetrag von 1.044 Euro pro Jahr abgeschmolzen werden, den die Versorgungsempfänger bislang der im Vergleich zur Besteuerung der Pensionen zu niedrigeren Rentenbesteuerung wegen als Ausgleich erhalten. Versorgungsempfänger sollen statt dessen nur noch den Werbungskostenpauschbetrag von 102 Euro erhalten. Um jedoch die durch den Wegfall des Arbeitnehmerpauschbetrages bedingten überproportionalen Benachteiligungen abzumildern, soll nach dem Gesetzentwurf ein weiterer Zuschlag zum Versorgungsfreibetrag eingeführt werden, der bis 2040 in gleichem Umfang wieder abgebaut wird.

Die steuerrechtliche Systematik für die Abschaffung des Arbeitnehmerpauschbetrages bei gleichzeitiger Einführung eines weiteren Zuschlages zum Versorgungsfreibetrag mag dahinstehen; die Deutsche Steuer-Gewerkschaft stellt ebenso wie die Begründung des Gesetzentwurfes fest, dass der verfassungswidrige Zustand der Besteuerung der Alterseinkünfte vom Grundsatz her bis 2040 erhalten bleibt.

Die Deutsche Steuer-Gewerkschaft ist der Ansicht, dass die geplante Zuschlagsregelung, welche den Wegfall des Arbeitnehmerpauschbetrages abfedern soll, zudem nicht ausreicht, um die weiterhin bestehende steuerrechtliche Benachteiligung der Pensionsempfänger im Gegensatz zu Rentenbeziehern auszugleichen.

Im Gesetzentwurf sind zudem die jüngsten Änderungen im beamtenrechtlichen Versorgungssystem nicht berücksichtigt. Mit der Versorgungsrücklage leisten die Beamten während ihres aktiven Dienstes seit 1999 einen Eigenbetrag für ihre Versorgung, der im Hinblick auf die steuerrechtliche Berücksichtigung während der aktiven Dienstzeit nicht bewertet wird. Eigenvorsorge wird seit In-Kraft-Treten des Versorgungsänderungsgesetzes 2001 mit dem schrittweisen Absenken des Versorgungsniveaus und der Möglichkeit zum Abschluss von „Riester-Renten“-Verträgen immer bedeutsamer.

Zum Ausgleich der im Vergleich zu den Renten damit auch weiterhin bestehenden übermäßigen Besteuerung von Pensionen muss nach Ansicht der Deutschen Steuer-Gewerkschaft ein Versorgungsfreibetrag geschaffen werden, der ohne beitragsmäßige Deckelung und somit im Regelfall zu weitaus höheren Steuerfreistellungen führen

müsste, als der derzeit auf 40 % festgelegte, aber auf max. 3.072 Euro beschränkte Versorgungsfreibetrag.

Die Deutsche Steuer-Gewerkschaft fordert deshalb, den Versorgungsfreibetrag auf 50 % anzuheben, bis die verfassungsrechtlich ungleiche Behandlung bei der Pensionsbesteuerung aufgehoben ist. Dieser 50 %-Freibetrag könnte analog der Rentenbesteuerung in Stufen parallel-laufend zurückgeführt werden.

3. Keine praktikable Handhabung sondern weitere Verkomplizierung der Steuergesetzgebung

Die Deutsche Steuer-Gewerkschaft weist darauf hin, dass der Gesetzentwurf das Bestreben des Gesetzgebers nach Steuervereinfachung und Entbürokratisierung geradezu konterkariert. Das Steuerrecht wird nicht einfacher sondern für die nächsten 35 Jahre andauernde Übergangszeit weiter erheblich verkompliziert.

Die Frage der Umsetzbarkeit und der Praktikabilität der gesetzlichen Neuerungen wurde zum Bedauern der Deutschen Steuer-Gewerkschaft außer Acht gelassen.

Die zahlreichen äußerst komplizierten Übergangsregelungen und diversen Günstigerprüfungen und Höchstbetragsänderungen mit jährlich neuen Werten und teilweise fiktiven Berechnungen sind vom Steuerbürger kaum noch nachvollziehbar und stoßen an die Grenzen der Programmierkapazitäten der Steuerverwaltungen. Ohne computergestützte Berechnung ist die Anwendung der steuergesetzlichen Neuerungen jedoch nicht möglich.

4. Deutlicher Anstieg der Fallzahlen

Die Deutsche Steuer-Gewerkschaft weist auf den deutlichen Anstieg der Fallzahlen in den Finanzämtern durch die sog. Rentenfälle hin. Bereits im ersten Jahr der Systemumstellung ist mit 1,3 Mio. zusätzlichen Steuerfällen zu rechnen.

Diese müssen größtenteils manuell bearbeitet werden. Hierbei sind vielfache Widerstände bei der Gruppe von Rentenbeziehern zu überwinden, die bis dato keine Steuern gezahlt haben. Zudem ist gerade bei dieser häufig steuerlich unberatener Personengruppe der Erläuterungs- und Klärungsbedarf besonders hoch. Darüber hinaus ist das umständliche System der Ermittlung des steuerpflichtigen Rentenanteils ge-

rade älteren Mitbürgern schwer zu vermitteln. Zudem wird mit dem Gesetzentwurf ein neues Problemfeld der im Ausland wohnenden Rentenbeziehern aufgebaut.

III. Zu den Vorschriften im einzelnen

Neufassung des § 10 EStG (Sonderausgabenabzug), § 10 Abs. 1 Nr. 2 EStG

Mit § 10 Abs. 1 Nr. 2 EStG soll geregelt werden, welche Aufwendungen für eine Alterssicherung als Sonderausgabe steuerlich absetzbar sind. Voraussetzung hierfür ist, dass die Ansprüche nicht vererblich, nicht übertragbar, nicht beleihbar, nicht veräußerbar und nicht kapitalisierbar sind.

Die Deutsche Steuer-Gewerkschaft lehnt die Neuregelung zum Sonderausgabenabzug für Vorsorgeaufwendungen ihrer umfassenden und komplexen Voraussetzungen wegen ab.

Im Massenverfahren in den Finanzämtern ist es nicht möglich, nach Beibringung von Satzungen und Verträgen der Vorsorgeeinrichtungen bzw. Rentenversicherungen von Seiten des Steuerbürgers diese entsprechend den Voraussetzungen des § 10 Abs. 1 Nr. 2 EStG hin zu überprüfen.

Steuerrechtlich einzig geht es um einen einfachen Sonderausgabenabzug für Vorsorgeaufwendungen. Die Deutsche Steuer-Gewerkschaft fordert deshalb ein zentrales Zertifizierungsverfahren, ähnlich wie bei den sog. Riester-Verträgen.

§ 10 Abs. 3 Nr. 3 EStG

Der schrittweise Übergang zur vollständigen Freistellung der Altersvorsorgeaufwendungen kann für bestimmte Personengruppen zu Schlechterstellungen führen. Vor allem für kleine Einkommen wäre eine zunächst 60 prozentige Abziehbarkeit der Gesamtbeiträge zur gesetzlichen Rentenversicherung insgesamt ungünstiger als die Abzugsmöglichkeiten nach derzeitig geltendem Recht. Aus diesem Grund sieht § 10 Abs. 3 Nr. 3 EStG die Möglichkeit einer Günstigerprüfung altes/neues Recht im Rahmen der Einkommensteuerveranlagung vor.

Die Deutsche Steuer-Gewerkschaft weist darauf hin, dass eine solche Günstigerprüfung einen wesentlichen Beitrag zur weiteren Verkomplizierung des Steuerrechtes darstellt. Die Nachvollziehbarkeit und Handhabbarkeit der steuerlichen Geltendma-

chung der Vorsorgeaufwendungen ist für den Steuerbürger nicht möglich und im Rahmen der Veranlagung seitens der Finanzverwaltung nur im Automationsverfahren zu leisten. Weiter verkompliziert sich diese Günstigerprüfung zudem durch die sich jährlich ändernden Beträge.

§ 10 a Abs. 1 Nr. 5 EStG

Die Neuerung soll klarstellen, dass Steuerpflichtige, die während der Kindererziehungszeiten Altersversicherungssystemen angehören, in dieser Zeit weiterhin förderberechtigt sind.

In diesem Zusammenhang wird das Tatbestandsmerkmal „Anrechnung von Kindererziehungszeiten nach § 56 SGB VI“ eingeführt. Hierdurch wird das System weiter verkompliziert. Anstatt die sog. Riester-Rente für sämtliche Bürger zu öffnen, wird nunmehr positiv eine weitere Teilmenge zum Begünstigtenkreis zugeschlagen. Die Deutsche Steuer-Gewerkschaft weist darauf hin, dass die einkommensteuerrechtlichen Voraussetzungen, die an die Tatbestandsmerkmale eines nichtsteuerlichen Gesetzes anknüpfen, sowohl beim Steuerbürger als auch bei der Finanzverwaltung zu erhöhtem Arbeitsaufwand führen wird.

§ 10 c Abs. 5 EStG

Mit der Neuregelung des § 19 Abs. 2 EStG wird ein abschmelzender Versorgungsfreibetrag um einen abschmelzenden Zuschlag zum Versorgungsfreibetrag erhöht. Wie bereits oben ausgeführt, konterkariert dieses Prozedere ein weiteres Mal den im Gesetzesziel genannten Willen zur Gesetzesvereinfachung und beseitigt zudem nicht den als verfassungswidrig festgestellten Zustand der unterschiedlichen Besteuerung der Beamtenpensionen und der Renten aus den gesetzlichen Rentenversicherungen.

Auch bei der Berechnung der Vorsorgepauschale soll eine Günstigerprüfung durchgeführt werden um eine Schlechterstellung gegenüber der alten Rechtslage zu vermeiden. Dies verkompliziert ein weiteres Mal das Steuerrecht.

§ 22 a EStG – Einführung eines Meldeverfahrens

§ 22 a EStG soll ein Meldeverfahren einführen, um nach Maßgabe des Verifikationsprinzips die verfassungsrechtlich gebotene zutreffende steuerliche Erfassung der Leibrentenzahlungen zu ermöglichen. Danach sollen sämtliche Rentenbezüge elekt-

ronisch einer zentralen Stelle mitgeteilt werden. Diese soll die so erhaltenen Daten der jeweils zuständigen Landesfinanzbehörde elektronisch übermitteln.

Diese müsste jede eingegangene Mitteilung mit einem evtl. bereits vorhandenen Datenbestand abgleichen, den jeweiligen Steuerpflichtigen zwecks Gewährung rechtlichen Gehörs anschreiben, und anschließend Steuerverwaltungsakte erlassen sowie deren Ergebnis ggf. vollstrecken. Wesentliche Teile dieser Tätigkeiten müssten dabei im manuellen Bearbeitungsverfahren erledigt werden.

Grundsätzlich sieht die Deutsche Steuer-Gewerkschaft ein solches elektronisches Meldeverfahren für die verfassungsrechtlich gebotene steuerliche Erfassung der Leibrentenzahlungen als notwendig an.

Die Deutsche Steuer-Gewerkschaft weist jedoch auf den immensen Aufwand hin. Sie sieht es aber als folgerichtig an, dass der Gesetzgeber in seiner Gesetzesbegründung auf das sog. Zinsurteil des Bundesverfassungsgerichts vom 27. Juni 1991 hinweist, um eine vollständige und verfassungsgemäße Besteuerung der Renten zu gewährleisten. Die Deutsche Steuer-Gewerkschaft hält es aber für notwendig, dass dieses zielgenaue und effektive gesetzgeberische Handeln nicht nur bei der Rentenbesteuerung, sondern auch in anderen Bereichen, so z. B. bei der Kapitalbesteuerung, zum Tragen kommt. Die mit dem Gesetz zur Förderung der Steuerehrlichkeit eingeführte Möglichkeit des Finanzamtes über das Bundesamt für Finanzen auf elektronischem Wege Konteninformationen abzurufen sowie die Schaffung einer Kontenevidenzzentrale bei der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht reicht nach Ansicht der Deutschen Steuer-Gewerkschaft für eine vollständige und verfassungsmäßige Besteuerung von Kapitaleinkünften nicht aus. Vor allem hier wäre ein effizientes elektronisches Kontrollmitteilungsverfahren notwendig.

Im Hinblick auf die Einführung eines Mitteilungsverfahrens zur steuerlichen Erfassung der Leibrentenzahlungen ist bereits im ersten Jahr der Systemumstellung mit ca. 1,3 Mio. zusätzlichen Steuerfällen zu rechnen.

Derzeit gibt es ca. 14 Mio. Steuerpflichtige mit Rentenbezügen, wovon nach geltendem Recht rund 2 Mio. Rentner steuerbelastet sind. Schon heute wird ein Teil der steuerpflichtigen Altersbezüge überhaupt nicht erfasst, sodass es dadurch zu nennenswerten Steuerausfällen - auch im Zusammenhang mit anderen Einkommensarten - kommt.

Um eine möglichst zielgenaue und effektive steuerliche Erfassung von Rentenzahlungen zu ermöglichen, fordert die Deutsche Steuer-Gewerkschaft einen Katalog von Aussteuerungsmerkmalen, welche die Notwendigkeit der Bearbeitung steuerrechtlich unrelevanter Kontrollmitteilungen minimieren.

Generell weist die Deutsche Steuer-Gewerkschaft darauf hin, dass der steuerpflichtige Anteil der Altersbezüge ab dem Jahr 2005 kontinuierlich ansteigen wird, sodass die Zahl der in die Steuerpflicht Hineinwachsenden stetig steigen wird. Eine Umstellung auf ein Steuerabzugsverfahren wird in absehbarer Zeit damit erforderlich.

Wie bereits eingangs dargestellt, muss sich der Gesetzgeber Gedanken rund um die Umsetzbarkeit machen. Die Deutsche Steuer-Gewerkschaft fordert deshalb, gerade die Umsetzung des Gesetzentwurfes gesetzlich zu normieren.

§ 49 Abs. 1 Nr. 7 EStG

Mit § 49 Abs. 1 Nr. 7 EStG sollen Leibrenten gemäß § 22 Nr. 1 Satz 3 e, aa EStG der beschränkten Steuerpflicht unterfallen.

Die Deutsche Steuer-Gewerkschaft weist darauf hin, dass diese Regelung einen weiteren Anstieg der Fallzahlen im Bereich der beschränkten Steuerpflicht zur Folge hat. Insbesondere das Ersterfassen dieser Fälle dürfte extrem arbeitsintensiv sein. Neben dem Aufklären der Steuerpflichtigen über die neue Rechtslage, Zustellungsprobleme außerhalb der Europäischen Union, Wohnsitzermittlungen, sofern den Rentenversicherern lediglich inländische Zustelladressen bei Familienangehörigen vorliegen, führen zu einem hohen administrativen Aufwand.

Zudem ist nicht geregelt, welches Finanzamt für die Durchführung der Einkommenssteueranmeldung zuständig ist. Nach § 19 Abs. 2 AO wäre das Vermögensfinanzamt zuständig, bei reinen Rentenbeziehern liegt jedoch kein Vermögen im Inland vor. Demnach wäre das Finanzamt örtlich zuständig, in dessen Bezirk die Tätigkeit im Geltungsbereich des Gesetzes vorwiegend ausgeübt oder verwertet wird oder worden ist. Streng genommen steht jedoch der Bezug einer Rente mit keiner Tätigkeit in einem unmittelbaren Zusammenhang.

IV. Fazit

- **Weitere Verkomplizierung des Steuerrechts**

Die Deutsche Steuer-Gewerkschaft stellt fest, dass die zahlreichen äußerst komplizierten Übergangsregelungen und Günstigerprüfungen mit jährlich neuen Werten und teilweise fiktiven Berechnungen vom Steuerbürger kaum nachvollziehbar sind und innerhalb der Finanzämter einen immensen Personal-, Schulungs- und Programmierbedarf erfordern. Das neu einzustellende Personal muss ausgebildet werden, was zur Streckung der Mehrarbeit führt.

Während der Übergangsphase hin zu einer schrittweisen Vollbesteuerung der Renten wird der Erläuterungs- und Klärungsbedarf gerade bei den älteren Mitbürgerinnen und Mitbürgern durch die Finanzverwaltung besonders hoch sein.

Die Berechnung des abzugsfähigen Vorsorgeaufwandes wird damit in Zukunft zu einem der schwierigsten Teilbereiche des Einkommensteuerrechtes zählen.

Im Hinblick auf die Umsetzbarkeit und Praktikabilität der gesetzlichen Neuerungen fordert die Deutsche Steuer-Gewerkschaft ein von Praktikern erarbeitetes Konzept.

Im Hinblick auf das Kontrollmitteilungsverfahren nach § 22 a EStG ist ein bundeseinheitlicher Aussteuerungsmerkmalkatalog notwendig.

- **Weitere steuerliche Benachteiligung der Pensionsempfänger**

Da die Pensionsempfänger bis zum Ende der Übergangszeit im Jahr 2040 weiterhin benachteiligt werden, ist anstelle der geplanten gesetzlichen Neuerungen ein sich abbauender Versorgungsfreibetrag in Höhe 50 % der Versorgungsbezüge zum Nachteilsausgleich zu gewähren.