

Stellungnahme zum Entwurf eines Alterseinkünftegesetzes (AltEinkG) der Fraktion der SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN; Drucksache 15/2150

- Der Einfachheit halber wird nachfolgend die männliche Form stellvertretend für beide Geschlechter verwandt -

Zusammenfassung

Bei der Neuregelung zum Sonderausgabenabzug sollte Transparenz auch bei den Aufwendungen in private Versicherungen gewährleistet sein, andernfalls ist mit Steuerausfällen zu rechnen.

Die Neuregelung der Besteuerung der Altersversorgungsbezüge betrifft überwiegend als risikoarm einzustufende Erklärungen, für die ein vereinfachter Erklärungsvordruck vorgesehen werden sollte. Der Vollzug über eine allgemeine Erklärungspflicht in Verbindung mit Kontrollmaterial der Versicherungsträger ist in hohem Maße bürgerunfreundlich und führt zu ungerechtfertigten Ungleichbehandlungen.

I Neuregelung des Sonderausgabenabzugs

Angesichts der Höhe der absetzbaren Beträge und der damit verbundenen steuerlichen Auswirkungen ist immer die Gefahr des Mißbrauchs gegeben. Auch durch Einordnungsfehler bei der Abgrenzung zwischen begünstigten und nicht begünstigten Aufwendungen kann es zu ungerechtfertigtem Sonderausgabenabzug mit erheblichen steuerlichen Auswirkungen kommen. Beiden Risiken sollte dadurch begegnet werden, dass die Einhaltung der Voraussetzungen, unter denen Sonderausgaben geltend gemacht werden können, für Bürger und Verwaltung leicht nachprüfbar und erkennbar gestaltet werden.

Die wünschenswerte Transparenz dürfte z.B. bei den Aufwendungen für gesetzliche Rentenversicherungen und berufsständische Versorgungswerke gegeben sein, da keine

Zahlungen in nicht abzugsprivilegierte Verträge möglich sind und Bescheinigungen über die geleisteten Beiträge erstellt werden.

Ein entsprechendes Verfahren sollte auch bei den neu zu entwickelnden privaten kapitalgedeckten Leibrentenversicherungen vorgesehen werden. Andernfalls müsste vom Finanzamt durch individuelle Überprüfungen sichergestellt werden, dass die angegebenen Zahlungen tatsächlich erfolgten, und zwar für einen Vertrag, der den gesetzlichen Voraussetzungen entspricht. Es sollte daher vorgesehen werden, dass die Versicherung zum Jahresende eine Bescheinigung erstellt, aus der sich ergibt, welche Zahlungen in einen abzugsprivilegierten Vertrag eingegangen sind. Im Interesse der Rechtssicherheit sollte eine Zertifizierung der begünstigten Produkte vorgeschaltet werden.

II Neuregelung der Besteuerung der Altersversorgungsbezüge

1. Auswirkungen auf das Veranlagungsverfahren im Finanzamt

Im bisherigen Verfahren sind grundsätzlich alle Bezieher von Renteneinkünften verpflichtet, eine Steuererklärung abzugeben. Tatsächlich wird aber den Bürgern, die mit ihrem Ertragsanteil offensichtlich nicht die Besteuerungsgrenzen überschreiten, i.d.R. mit dem ersten Steuerbescheid als Rentner mitgeteilt, dass sie in Zukunft, wenn ihre Einkommensverhältnisse sich nicht ändern, keine Einkommensteuererklärung abgeben müssen. Bei der ganz überwiegenden Anzahl an Rentnern verzichtet also die Finanzverwaltung aus verwaltungsökonomischen Gründen auf die Durchsetzung der gesetzlich vorgesehenen Abgabe einer Steuererklärung (so zumindest die dem Unterzeichner bekannte Verwaltungspraxis).

In entsprechender Weise könnte auch nach der Neuregelung verfahren werden. Allerdings würde mit dem Sprung auf die Besteuerung von 50 % der Bezüge in 2005 die Gruppe der zu veranlagenden Bürger deutlich größer sein und von Jahr zu Jahr zunehmen.

Bei der Gruppe der Bürger, die nur Alterseinkünfte beziehen, wären die Besteuerungsmerkmale einfach festzuhalten, eröffneten kaum Gestaltungsspielraum und wären, sofern es praktikable maschinelle Auswertungen der Rentenbezugsmitteilungen gibt, auch verifizierbar. Diese Steuererklärungen dürften fast immer als risikoarm eingestuft werden und somit nach einer einmaligen Überprüfung der Verhältnisse in den Folgejahren sehr überschlüssig bearbeitbar sein.

Anders sind die Verhältnisse bei den Bürgern, die auch andere Einkünfte haben. Die Zahl der Fälle, in denen diese Einkünfte eine entweder steuerbegründende oder steuererhöhende Rolle spielen können, wird durch den Wechsel zur nachgelagerten Besteuerung kontinuierlich wachsen. In diesen Fällen wird es notwendig sein, die Sachverhalte bezüglich der weiteren Einkünfte auf Schlüssigkeit zu überprüfen und im Einzelfall weiter aufzuklären. Es ist allerdings zu erwarten, dass in der ganz überwiegenden Fallzahl keine intensiven Überprüfungen erforderlich sind. Die Zahl der risikobehafteten Fälle, die im Finanzamt möglichst herausgefiltert werden sollten,

wird hier aber etwas größer sein als bei den Rentnern ohne weitere Einkünfte.

Es werden also deutlich mehr Veranlagungen als bisher durchzuführen sein. Da nicht bekannt ist, in welcher Höhe die bis jetzt nicht veranlagten Bezieher von Altersbezügen noch andere Einkünfte haben, ist nicht genau bestimmbar, wie viele Bürger bei den jeweiligen jährlich ansteigenden Besteuerungsquoten bezüglich der Altersbezüge mit ihren Gesamt-Einkünften den Grundfreibetrag überschreiten. Ebenso ist kaum vorhersagbar, wie viele Bürger ihre weiteren, den Steuerzugriff erst herbeiführenden Einkünfte auch angeben werden bzw. von der Finanzverwaltung erkannt werden können. Somit ist die Entwicklung der Fallzahlen, vor allem bezüglich der etwas risikobehafteteren Gruppe der Bürger mit weiteren Einkünften, nicht prognostizierbar.

2. Auswirkungen für das Verwaltungsziel „Bürgerfreundlichkeit“

Nach dem Entwurf sollen die Finanzämter Kontrollmaterial erhalten und auf diese Weise in die Lage versetzt werden, die Besteuerung sicherzustellen. Das bedeutet in der Praxis mindestens in den Fällen, die nach Auswertung der Rentenbezugsmitteilungen den Grundfreibetrag überschreiten:

Aufforderung zur Abgabe der Erklärung, ggf. Schriftverkehr i.R.d. Erklärungsbearbeitung, Mahnungen bei Nichtabgabe, Schätzungen bei Nichtabgabe, Festsetzung von Vorauszahlungen.

Erste Voraussetzung zur Vermeidung zusätzlichen, durch Mahnungen und Schätzungen verursachten Aufwands ist die fristgerechte Erklärungsabgabe. Es wird dem Bürger sehr viel leichter fallen, seinen Erklärungspflichten nachzukommen, wenn er sich eines vereinfachten Erklärungsvordrucks bedienen kann. Diese Möglichkeit sollte zumindest für die Bürger bestehen, die keine oder nur einfach gelagerte weitere Einkünfte haben. Nur bei größeren Kapital-, Vermietungs- oder sonstigen Einkünften bzw. Überschreiten entsprechender Umsatz- oder Objektgrenzen sollten die zur Zeit üblichen ausführlichen Erklärungen abzugeben sein.

Unabhängig von der Einführung eines vereinfachten Erklärungsvordrucks ist die im Entwurf vorgesehene Verfahrensweise mit einer am Ziel der Bürgerfreundlichkeit orientierten Verwaltung nicht vereinbar und stellt insoweit eine erhebliche Verschlechterung der Situation dar. Dies ergibt sich aus der Altersstruktur der nach dem Entwurf erklärungsabgabepflichtigen Bürger. Im bisherigen Verfahren haben die Rentner in aller Regel nach dem Ausscheiden aus dem Erwerbsleben mit dem Finanzamt nichts mehr zu tun (s.o. II 1). Wo dies auf Grund besonderer Sachverhalte doch weiter der Fall ist, liegen eindeutige Erfahrungen vor: mit zunehmendem Alter steigt die Unsicherheit im Kontakt mit dem Finanzamt. Dabei geht es nicht nur um die einmal jährlich anstehenden Erklärungspflichten, sondern auch um den Umgang mit Steuerbescheiden, einschließlich Vorauszahlungsbescheiden, und Zahlungsaufforderungen. Selbst einfachste Vorgänge werden oft als sehr belastend empfunden und nicht verstanden. In diese Situation würden mit der jährlich steigenden Steuer-Bemessungsgrundlage immer mehr Bürger gebracht.

3. Ungleichbehandlungen im Verwaltungsvollzug

(1) Im Verhältnis zur Gruppe der lohnsteuerpflichtigen Arbeitnehmer

Der Übergang vom aktiven Erwerbsleben in den Ruhestand wäre nach dem Entwurf mit einem nachteiligen Wechsel des Besteuerungssystems verbunden.

Dem lohnsteuerpflichtigen Arbeitnehmer wird die voraussichtliche Steuer vom Arbeitgeber einbehalten. Die Steuererklärung und ggf. im Vorfeld der Antrag auf Eintragung steuermindernder Tatbestände auf die Steuerkarte bzw. das Lohnsteuerermäßigungsverfahren dienen der Korrektur des vom Arbeitgeber abzuführenden Betrags, wenn entsprechende Sachverhalte vorliegen. Häufig kann der lohnsteuerpflichtige Arbeitnehmer auf die Abgabe der Erklärung verzichten (Fälle der Antragsveranlagung). Dieses ihm bekannte Verfahren tauscht der Arbeitnehmer mit dem Übergang zum Ruhestand ein gegen ein sonst für Selbständige und gewerbliche Unternehmen vorgesehenes Besteuerungsverfahren. Der Rentner ist nun in jedem Fall erklärungs-pflichtig. Er muß mit der Festsetzung von Vorauszahlungen umgehen. Also Zahlungen sicherstellen, bei Benutzung des Lastschrift-einzugsverfahrens die entsprechenden Summen auf dem Konto bereithalten. Ohne Vorauszahlungen muss er die Höhe der anfallenden Steuer und den Zeitpunkt der Fälligkeit prognostizieren und die entsprechende Liquidität bereithalten. Gelingt ihm dies nicht, wird er sich mit dem Finanzamt über Erhebungsfragen (Kontenpfändung etc.) auseinandersetzen müssen.

(2) Zwischen inländischen und ausländischen Rentnern

Viele im Ausland lebende Rentner werden faktisch von der Besteuerung freigestellt sein.

Nach bisher vorliegenden Erfahrungen ist zu befürchten, dass mit Zahlungs- oder Erklärungspflichten verbundene Schreiben der Finanzverwaltung den im Ausland lebenden Empfänger oft nicht erreichen. Die Durchsetzung der Erklärungspflicht (und nachfolgend der Zahlungspflicht) dürfte sehr vom Verhalten des im Ausland wohnenden Bürgers abhängen.

Franz Schulze