

Schriftliche Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Neuordnung der einkommensteuerrechtlichen Behandlung von Altersvorsorgeaufwendungen und Altersbezügen (Alterseinkünftegesetz – AltEinkG)" - Bundestagsdrucksache 15/2150

vorgelegt zur öffentlichen Anhörung des Finanzausschusses des Deutschen Bundestages vom 28.1.2004

Die folgenden Bemerkungen beziehen sich in erster Linie auf den die steuerliche Behandlung von Beiträgen und Leistungen im Rahmen der Alterssicherung sowie die mögliche Ergänzung und Vereinfachung zusätzlicher Altersvorsorge und die Streichung des Rentenniveauzieles betreffenden Teil des Gesetzentwurfs.

1. Das Alterseinkünftegesetz hat vor allem die Aufgabe, die Besteuerung von Alterseinkünften und die Steuerfreistellung von Altersvorsorgeaufwendungen unter Berücksichtigung des Urteils des Bundesverfassungsgerichts vom 6. März 2002 neu zu regeln. Zudem regelt es die steuerliche Förderung privater Altersvorsorge, die Portabilität betrieblicher Altersvorsorge und sieht eine Veränderung der mittelfristigen Ziele der gesetzlichen Rentenversicherung vor.

Zur Steuerfreistellung von Vorsorgeaufwendungen

2. Die Steuerfreistellung des Arbeitnehmeranteils zur gesetzlichen Rentenversicherung wird bis zum Jahr 2025 vollständig eingeführt. Beginnend mit einer Steuerfreiheit von 20 % des Arbeitnehmeranteils (60 % des Gesamtbeitrags, d.h. von Arbeitgeber- und Arbeitnehmeranteil) im Jahr 2005 wird durch lineare Zuwächse der steuerfreien Anteile im Jahr 2025 eine 100%ige Steuerfreistellung erreicht. In Analogie zur vorgesehenen Änderung von §22 EkStG empfiehlt sich an dieser Stelle die Aufnahme einer Tabelle, die explizit die steuerfreien Anteile für die jeweiligen Jahre ausweist.

3. Die Regelung für die gesetzliche Rentenversicherung wird in entsprechender Weise auf berufsständische Versorgungseinrichtungen und ähnliche Einrichtungen übertragen.

4. Für die – vereinfacht gesagt - der steuerfreien Altersvorsorge dienenden Aufwendungen steuerpflichtiger Personen ist ab 2025 ein Höchstbetrag von 20 000 Euro pro Jahr vorgesehen, der gemäß der Steuerfreiheit dieses Aufwands von 60 % im Jahr 2005 zunächst nur mit maximal 60 % in Anspruch genommen werden kann und bis 2025 auf den vollen Betrag von 20 000

Euro steigt. Diese Obergrenze ist aus gegenwärtiger Sicht mehr als ausreichend, sie sollte dennoch regelmäßig – z.B. alle fünf Jahre - überprüft und evt. angepasst werden. Im Übrigen darf die Bedeutung dieser steuerlichen Förderung der Altersvorsorge nicht überschätzt werden; sie stellt letztlich keine Steuerbefreiung sondern nur eine Steuerverschiebung dar. Es wird im Einzelfall von Seiten der Vorsorgenden einer genauen Betrachtung bedürfen, ob diese steuerliche Behandlung eine derartige Einschränkung bzw. Bindung bei der Altersvorsorge (Nichtvererbbarkeit etc.) rechtfertigt. Es wäre hier nochmals zu prüfen, ob aus einer über die gesetzliche Rentenversicherung oder Surrogate hierfür hinausgehende steuerlich geförderte Alterssicherung nicht die Möglichkeit einer Kapitalzahlung in Höhe von maximal 50 % im Alter von 65 Jahren erlaubt werden sollte, um diese Möglichkeit der Altersvorsorge attraktiver zu machen.

5. Für die sonstigen Vorsorgeaufwendungen (vor allem Beiträge zu Kranken-, Unfall-, Pflege- und Haftpflichtversicherung) sind Höchstbeträge von 2 500 Euro bzw. 1 500 Euro jährlich vorgesehen. Bereits ein durchschnittlich verdienender Arbeitnehmer kommt mit dem Arbeitnehmeranteil an gesetzlicher Kranken- und Pflegeversicherung auf eine deutlich über 1 500 Euro – den für ihn geltenden Höchstbetrag - liegenden Summe. Hier stellt sich die grundsätzliche Frage, ob die Höchstbeträge nicht höher ausgelegt werden sollten, oder zumindest eine Dynamisierung gemäß der Entwicklung des Höchstbeitrages in der GKV vorzusehen wäre. Es wäre denkbar, den Höchstbetrag zur Altersvorsorge zugunsten des Höchstbeitrages für die sonstigen Vorsorgeaufwendungen zu kürzen.

Zur Besteuerung der Alterseinkünfte

6. Eine vollständige Steuerfreistellung der Beiträge zur gesetzlichen Rentenversicherung etc. erfolgt erstmalig im Jahr 2025.

7. Bei den Betrachtungen zur Prüfung einer möglichen Doppelbesteuerung sind zwei grundsätzlich verschiedene Sichtweisen zu unterscheiden. Die eine geht davon aus, dass der Teil der Rente, der aus versteuertem Einkommen erworben wurde, steuerfrei bleiben muss; in diesem Fall kann ausgehend von einer durchschnittlichen Beitragszeit von 40 Jahren die volle Besteuerung bei Neurentnern erst im Jahr 2065 einsetzen. Die andere geht davon aus, dass lediglich die Summe der steuerfreien Rentenbeträge mindestens die Summe der aus versteuertem Einkommen gezahlten Beträge erreichen muss; in diesem Fall kommt es entscheidend auf die Definition der beiden Summanden an, ob überhaupt bzw. in welchen Fällen eine Doppelbesteuerung vorliegt.

8. Die vollständige Steuerpflicht setzt dem Gesetzentwurf nach im Jahr 2040 ein. D.h. entsprechend dem geltenden Recht gehört die dann erstmals gewährte Rente voll zum zu versteuernden Einkommen. Sie ist also steuerpflichtig. Die in der aktuellen Begründung des Gesetzentwurfes zum Nachweis, dass keine Doppelbesteuerung vorliegt, gegebenen Modellrechnungen

versuchen zu verdeutlichen, dass der steuerfreie Rentenbezug die Höhe der aus zu versteuerndem Einkommen geleisteten Beiträge deutlich übersteigt. Sie vermögen – vor allem in ihrer Einbeziehung des Grundfreibetrages in die steuerliche Betrachtung - nicht zu überzeugen und sind in dieser Weise auch von der Kommission zur Neuordnung der steuerrechtlichen Behandlung von Altersvorsorgeaufwendungen und Altersbezügen verworfen worden.

9. Es ist festzustellen, dass in diesen zur Begründung des Gesetzentwurfes angeführten Fallbeispielrechnungen die Rente beim Rentenbezug ab 2040 praktisch fast vollständig zum versteuernden Einkommen gerechnet wird, obwohl sie nur zum Teil aus nicht versteuertem Einkommen erworben wurde. Steuerfreie Einnahmen werden regelmäßig nicht zum zu versteuernden Einkommen gerechnet. Insoweit kann auch der steuerfreie Teil der Rente nicht in die Besteuerungsgrundlage einbezogen werden. Dass durch den Einkommensteuertarif der Steuersatz in einem Teilbereich des zu versteuernden Einkommens 0 % beträgt, liegt in der Konstruktion des Tarifs begründet. Durch die Einbeziehung der gesamten Rente in die Besteuerungsgrundlage steigt in den in der Begründung zum Gesetzentwurf dargelegten Fällen die Gesamtbelastung durch die Einkommensteuer.

10. Wäre die Argumentation in der Begründung des Gesetzentwurfs zu akzeptieren, so würde auch nach 2040 dauerhaft ein großer Teil der Rente steuerfrei bleiben, obwohl die Ansprüche bereits aus steuerfreiem Einkommen erworben wurden und die Rente damit voll steuerpflichtig sein müsste. Zudem wäre konsequenterweise für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer 2005 bereits mit einer höheren Besteuerung zu beginnen.

11. Eher überzeugen können - wenn nach dem Nominalwertprinzip vorgegangen wird – die von der Kommission zur Neuordnung der steuerrechtlichen Behandlung von Altersvorsorgeaufwendungen und Altersbezügen vorgelegten Modellrechnungen. In diesen werden auf der Steuerfreistellungsseite nur die nicht in das zu versteuernde Einkommen einfließenden Rentenbeträge berücksichtigt. Dabei wird auch die Möglichkeit des Sonderausgabenabzugs von Kranken- und Pflegeversicherung für Rentner einbezogen, was wie der VDR wiederholt angemerkt hat, nicht schlüssig ist. Die Kommission kommt in ihrer an extremen Beispielen orientierten Berechnungen zu der Feststellung, dass nur in einer kleinen Übergangsphase bei Arbeitnehmern eine Doppelbesteuerung auftritt; hier wird jedoch noch nicht das voraussichtlich ab 2005 geltende Rentenrecht berücksichtigt. Zudem ist bei Selbständigen die Phase der Doppelbesteuerung größer. Der Argumentation des VDR folgend, lässt sich zeigen, dass die Bereiche der Doppelbesteuerung grundsätzlich wesentlich größer sind. Es bleibt offen, ob der Gesetzentwurf den Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts bzgl. der Vermeidung der Doppelbesteuerung voll entspricht.

12. Ungeachtet der Tatsache, dass in Pflichtversicherungssystemen wie der gesetzlichen Rentenversicherung hinsichtlich der Leistungen keine Differenzierung nach Geschlecht erfolgen sollte, kann bei den Beispielrechnungen zur Doppelbesteuerung sehr wohl eine

geschlechtsspezifische Betrachtung in Frage kommen. Würde diese vorgenommen, dann würde sich zeigen, dass **bei Arbeitnehmerinnen fast keine Doppelbesteuerung, bei den Arbeitnehmern jedoch eine umfangreichere Doppelbesteuerung wegen der kürzeren Rentenlaufzeiten** auftritt. (Dies kann langfristig auch nicht dadurch als kompensiert angesehen werden, dass evtl. eine Hinterbliebenenrente gezahlt wird.)

13. Die den Besteuerungsanteil der Rente enthaltende Tabelle (§ 22 Satz 1 Nr. 3) vermittelt den Eindruck, dass der Besteuerungsanteil (in v.H.) und demgemäß der steuerfreie Anteil (in v.H.) für die Laufzeit der Renten konstant bleiben. Dem Untertext zu dieser Tabelle ist jedoch – ungeachtet des missverständlichen Gebrauchs des Begriffs Anteil - zu entnehmen, dass die jeweilige absolute Höhe der steuerfreien Jahresrente, die zu Beginn des Rentenbezugs gilt, über den gesamten Zeitraum des Rentenbezugs konstant bleibt. Dies hat u.a. die folgenden Konsequenzen: **Der Besteuerungsanteil für Altrenten bleibt nicht konstant sondern er steigt**, wobei die Steigerung von der jährlichen Rentenerhöhung abhängig ist. **Die jährlichen Rentenzuwächse werden für alle Bestandsrenten ab dem zweiten Jahr des Rentenbezugs voll steuerpflichtig**. Es erscheint in diesem Zusammenhang sehr fraglich, ob es hinnehmbar ist, dass bei Bestandsrentnern Rentenerhöhungen voll der Besteuerung unterliegen, während bei Neurentnern vor ihrem Rentenbeginn auftretende Rentenerhöhungen noch bis 2039 zum Teil freigestellt werden. Eine stringente Lösung wäre es, bei allen Rentnern den abhängig vom Jahr des Renteneintritts steuerfreien Anteil – nicht die absolute Höhe – der Rente festzuschreiben. Die jetzt vorgesehene Regelung kann im Übrigen theoretisch sogar dazu führen, dass bei größeren prozentualen jährlichen Rentenerhöhungen der steuerfreie Teil einer im Jahr der Rentenerhöhung erstmals ausgezahlten Rente höher ist als der der vergleichbaren Ausgangsrente des Vorjahres; dies weist auf die Problematik dieser Regelung hin.

Entsprechend der Festschreibung des steuerfreien Teils einer Rente wird die Höhe des Versorgungsfreibetrages festgeschrieben. Unabhängig von der inhaltlichen Problematik dienen beide Vorschriften sicher nicht der grundsätzlich angestrebten Vereinfachung im Einkommensteuerrecht.

14. Die die Ertragsanteile angehenden Tabellen (§ 22 EStG, § 55 EstDV) lassen in der Begründung nur unzureichend erkennen, wie sie errechnet worden sind. Wichtig wäre zu klären, welche Sterbetafeln den Tabellen für die Kapitalwertberechnung zugrunde lagen. Hier ist eine methodische Überprüfung vorzunehmen, zumal auch das Bundesverfassungsgericht die fehlende Aktualität der verwendeten Sterbetafeln moniert hat.

Zur privaten und betrieblichen Altersvorsorge

15. Die größere Portabilität von Ansprüchen aus betrieblicher Altersvorsorge und die Straffung der Zertifizierungskriterien für Altersvorsorge vereinfachen die außerhalb der Pflichtversiche-

rungssysteme mögliche Altersvorsorge. Es ist jedoch zweifelhaft, ob dadurch die freiwillige zusätzliche Altersvorsorge eine ausreichende Verbreitung erreichen kann.

16. Bereits bisher sieht § 154 Abs. 3 SGBVI vor, dass die Bundesregierung den gesetzgebenden Körperschaften geeignete Maßnahmen vorschlagen soll, wenn sich zeigt, dass durch die Förderung der freiwilligen zusätzlichen Altersvorsorge eine ausreichende Verbreitung dieser nicht erreicht werden kann. Diese Bestimmung ist im aktuellen Gesetzentwurf wieder aufgeführt. Sie ist sehr abstrakt. Sie legt weder fest, wann eine ausreichende Verbreitung vorliegt, noch sagt sie etwas über den Zeitpunkt, wann die entsprechende Prüfung vorgenommen werden soll. Der Begriff "ausreichende Verbreitung" hebt offenbar vorwiegend auf den Anteil der Personen ab, die entsprechende Verträge abschließen, und evt. auf die durchschnittliche Höhe der Verträge; wichtig wäre hier jedoch eine einkommensklassenspezifische Betrachtung. Gerade bei durchschnittlich oder unterdurchschnittlich Verdienenden ist die Riester-Rente o.ä. gegen Vermeidung von Altersarmut erforderlich. In diesem Zusammenhang stellt sich die grundsätzliche Frage, ob die Förderung optimal ist.

17. **Es erscheint geboten zu prüfen, ob das Verfahren der Förderung zusätzlicher Altersvorsorge - für die unter 50-Jährigen oder zumindest für die Berufsanfänger - nicht auf ein bedingtes Obligatorium (Obligatorium mit Widerspruchsrecht) umgestellt werden soll.** Wegen des progressiven Wachstums kapitalgedeckter Altersvorsorge ist es erforderlich, frühzeitig mit persönlicher Altersvorsorge zu beginnen. Wer heute bereits über 50 Jahre alt ist, für den macht die Riester-Rente beispielsweise wenig Sinn.

18. **Zudem ist weiter zu prüfen, ob die direkte Förderung des Erwerbs einer Immobilie zur Eigennutzung im Rahmen des Altersvorsorgezertifizierungsgesetzes ermöglicht werden kann. Gleichzeitig könnte die Eigenheimförderung nach §10e EkStG ersatzlos gestrichen werden.** Diese Maßnahme erscheint auch deshalb sinnvoll, da zum einen in diesem Zusammenhang das bisherige "Entnahme-Modell" (mit Rückzahlungspflicht) von Beträgen aus Riester-Verträgen wenig sinnvoll erscheint, zum anderen dürfte es vor allem für die unteren und mittleren Einkommensklassen nicht möglich sein, zusätzliche private Altersvorsorge und den Kauf einer selbstgenutzten Immobilie gleichzeitig zu finanzieren.

Zur Änderung der „Beitragsatzgarantie bzw. der Leistungsgarantie“ für die gesetzliche Rentenversicherung

19. **Im Gesetzentwurf (Artikel 8) wird - eher beiläufig - vom Ziel der Rentenreform von 2000/2001 Abschied genommen.** Während nach der bisher geltenden Regelung die Bundesregierung den gesetzgebenden Körperschaften geeignete Maßnahmen vorzuschlagen hat, wenn in der mittleren Variante der 15-jährigen Vorausberechnung des Rentenberichts der Bundesregierung das Nettorentenniveau eines Standardrentners 67 vom Hundert unterschreitet

oder der Beitragssatz bis zum Jahre 2020 20 vom Hundert oder bis zum Jahre 2030 22 vom Hundert übersteigen wird, wird der **die Rentenniveaunklausel** enthaltende Teil **ersatzlos gestrichen**.

20. So sehr es fraglich ist, ob ein Rentenniveau entscheidendes Kriterium für die Qualität der Rente sein kann, so fragwürdig erscheinen jedoch jetzt die ersatzlose Streichung und deren Begründung. Es wäre zum Beispiel sehr wohl möglich, für den jeweils neuen Rentenjahrgang ein Rentenniveau darzustellen. Es wäre auch denkbar, von der Netto- zur Bruttobetrachtung überzugehen. Zumindest sollte jedoch absolut und relativ ein deutlicher Abstand zur Sozialhilfe bzw. zur Grundsicherung eingehalten werden. Dies könnte z.B. dadurch geschehen, dass die jeweils "neue" Eckrente beispielsweise mindestens das Doppelte der genau zu definierenden Leistungen der Grundsicherung ausmachen muss – alternativ könnte hier mit vergleichbaren Prozentsätzen auch die Sozialhilfe als Bezugspunkt genommen werden.

21. Eine ersatzlose Streichung des Rentenniveaunkriteriums bei Beibehaltung des Beitragskriteriums führt u.U. in die Nähe einer Grundrente bzw. einer Rente nach Kassenslage, da der Reformdruck sich vermindert und Belastungen in der GRV einseitig auf die Leistungsempfänger verlagert werden. Es erscheint zudem ungewöhnlich, dass diese Änderung des sechsten Sozialgesetzbuches in einem Gesetz erfolgt, bei dem der Finanzausschuss und nicht der Ausschuss Gesundheit und Soziale Sicherung des Deutschen Bundestages federführend ist.

Resümee

22. Der Gesetzentwurf ist notwendig und trägt weitgehend den vorgegebenen Zielen Rechnung. Im Detail ist er noch verbesserungsfähig bzw. sogar verbesserungsbedürftig.

23. Die Doppelbesteuerung ist nicht vollständig ausgeschlossen. Rentenerhöhungen unterliegen zukünftig bei allen Bestandrentnern der Steuerpflicht.

24. Es ist fraglich, ob die private kapitalgedeckte Altersvorsorge durch die Gesetzesänderungen einen An Schub erhält. Es ist daher dringend notwendig, über ein Obligatorium – welcher Art auch immer – jetzt nachzudenken. Zudem sollte es bei zusätzlicher privater oder betrieblicher Altersvorsorge möglich sein, sich bis 50 % des vorhandenen Kapitals nach Vollendung des 65. Lebensjahres auszahlen zu lassen.

25. Der im Gesetzentwurf erkennbare Übergang zu einer rein einnahme- bzw. beitragsorientierten Rentenpolitik ist nicht unproblematisch.

26. Eine Fixierung des steuerfreien Anteils (Prozentsatz!) der einzelnen Rentenjahrgänge erscheint sinnvoller als die jetzt vorgesehene Regelung.