



Präsidium des Bundes der Steuerzahler e.V.

65185 Wiesbaden, Adolfsallee 22, ☎ 0611/991330

Stellungnahme zur Anhörung des Finanzausschusses des Deutschen Bundestages am 28. Januar 2004 zu dem Entwurf eines Gesetzes zur Neuordnung der einkommensteuerrechtlichen Behandlung von Altersvorsorgeaufwendungen und Altersbezügen (Alters-einkünftegesetz – BT-Drs. 15/2150).

I. Allgemeines

Die Einführung der nachgelagerten Besteuerung wird vom Bund der Steuerzahler im Grundsatz begrüßt. Bei der konkreten Ausgestaltung des Übergangs zur nachgelagerten Besteuerung stößt der Gesetzentwurf jedoch auf erhebliche Bedenken. Aus Steuerzahlersicht ist besonders wichtig, dass bei der Neuregelung der Rentenbesteuerung bzw. beim Übergang zur nachgelagerten Besteuerung Doppelbesteuerungen vermieden werden und dass der Vertrauensschutz gewahrt bleibt. Gemäß dem Prinzip der nachgelagerten Besteuerung muss der Besteuerung der Renten ein entsprechender Abzug der Vorsorgeaufwendungen gegenüberstehen.

Es ist sehr zweifelhaft, ob der vorliegende Gesetzentwurf diese Anforderungen erfüllt. Vielmehr ist zu befürchten, dass der hier vorgeschlagene Übergang zur nachgelagerten Besteuerung in vielen Fällen zu Doppelbesteuerungen von Rentenversicherungsbeiträgen und Rentenbezügen führt und somit gegen das vom Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil ausdrücklich vorgegebene

Verbot der Zweifachbesteuerung verstößt. Doppelbelastungen können vor allem durch die vorgesehenen Beschränkungen beim Abzug von Vorsorgeaufwendungen auftreten. Um dies zu verhindern, ist der Gesetzentwurf dahingehend zu ändern, dass auf Dauer ein ausreichender Abzug von Vorsorgeaufwendungen sichergestellt ist. U.E. wäre es besser und vor allem verlässlicher, für die langfristige Altersvorsorge der Steuerzahler alle Vorsorgeaufwendungen möglichst bald, zumindest aber in schnelleren Schritten steuerfrei zu stellen. Zur Vermeidung von Doppelbelastungen sollte unserer Ansicht nach auch die Erhöhung der steuerpflichtigen Rentenanteile in den ersten Jahren moderater erfolgen. Dies ist auch deshalb notwendig, damit Steuerzahler, die demnächst ihre Rente erhalten, ein ausreichender Vertrauensschutz gewahrt bleibt.

Korrekturen sind unserer Ansicht nach auch bei der vorgesehenen Besteuerung von Erträgen aus Kapitallebensversicherungen erforderlich, um einer kumulations- und inflationsbedingten Überbesteuerung entgegenzuwirken.

Darüber hinaus ist zu befürchten, dass mit diesem Gesetz die Schaffung des gläsernen Steuerzahlers vorangetrieben wird. Die Verpflichtung der Rentenversicherungsträger und der berufsständischen Versorgungswerke, Altersbezüge aller Art automatisch an eine zentrale Stelle zu melden und den Finanzbehörden Zugriff auf die bei dieser Stelle gesammelten Daten zu ermöglichen, ist datenschutzrechtlich sehr problematisch.

Unserer Ansicht nach dient der vorliegende Gesetzentwurf auch nicht der angestrebten Steuervereinfachung. Das Alterseinkünftegesetz führt nämlich zu einer weiteren Verkomplizierung des Einkommensteuerrechts. Dieses wird durch zahlreiche Änderungen noch unübersichtlicher und mit der Schaffung zusätzlicher Tatbestände überfrachtet.

II. Einzelpunkte

1. Änderungen beim Abzug von Vorsorgeaufwendungen und bei der Rentenbesteuerung

Sonderausgabenabzug/Vorsorgeaufwendungen (§§ 10 und 10c EStG)

Der Abzug von Vorsorgeaufwendungen wird neu geregelt. Zum einen wird stufenweise ein Höchstbetrag eingeführt, der sich am Höchstbeitrag zur gesetzlichen Rentenversicherung ausrichtet. Außerdem wird ein Höchstbetrag für den Abzug sonstiger Vorsorgeaufwendungen eingeführt.

Steuerzahler, die höhere Beträge in die Altersvorsorge einzahlen, als den jeweiligen Höchstbeitrag zur Rentenversicherung der Angestellten, können diese Mehraufwendungen steuerlich nicht geltend machen. Sie laufen Gefahr, dass sie dadurch bei der Besteuerung der Erträge aus der Altersvorsorge einer Doppelbesteuerung unterworfen werden. Insoweit sollte über eine Anhebung der Höchstgrenze nachgedacht werden.

Außerdem plädieren wir dafür, die vollständige Steuerfreiheit der Vorsorgeaufwendungen früher als im Gesetzentwurf geplant herzustellen. Dies könnte dadurch geschehen, dass der Abzug von Altersvorsorgebeiträgen um mehr als die vorgesehenen zwei Prozentpunkte pro Jahr erhöht wird. Eine - rein haushaltspolitisch begründete - zu lange Übergangszeit bei der Freistellung der Aufwendungen zur Altersvorsorge hat zudem zur Folge, dass Steuerzahler ihre Altersvorsorge nicht hinreichend konkret planen können. Niemand kann heute voraussagen, welche steuerlichen Veränderungen in den kommenden Jahren auf die Steuerzahler zukommen und ob das von der Bundesregierung jetzt vorgeschlagene System der Besteuerung von Alterseinkünften künftig Bestand haben wird.

Sonstige Vorsorgeaufwendungen, z.B. Beiträge zur Kranken- oder Pflegeversicherung, sollen künftig ebenfalls lediglich beschränkt geltend gemacht werden können und nur bis zu einem Höchstbetrag von 1500 € / 3000 € (Ledige/Verheiratete) abziehbar sein. Diese Abzugsbeträge sind u.E. unzureichend. Vor allem erscheint die Befristung der Günstigerprüfung auf 2014 zu kurz bemessen. Auf jeden Fall muss sichergestellt werden, dass nach Beendigung der Günstigerprüfung höhere Beträge eingeräumt werden. Andernfalls drohen Doppelbelastungen (siehe unten).

Rentenbesteuerung (§ 22 EStG)

Bei der Besteuerung von Leibrenten werden die Ertragsanteile stufenweise auf 100 Prozent angehoben. Zum 1.1.2005 klettert die Rentenanteilsbesteuerung sofort von derzeit rund 27 auf 50 Prozent.

Es ist zu befürchten, dass es beim Übergang zur nachgelagerten Besteuerung - entgegen den Bekundungen in der Gesetzesbegründung - zu erheblichen Doppelbelastungen kommt. Das liegt daran, dass die dem Gesetzentwurf zugrunde gelegten Berechnungsannahmen zu günstig sind. Die Annahme, dass Kranken- und Pflegeversicherungsbeiträge während der gesamten Übergangsphase in voller Höhe als Sonderausgabe abgesetzt werden können, erscheint unrealistisch. Dies würde eine Beibehaltung des geltenden Rechts bzw. eine unbefristete und dauerhafte Anwendung der Günstigerprüfung bedeuten.

Um Zweifachbelastungen in der gesamten Übergangsphase tatsächlich zu vermeiden, ist der Gesetzentwurf u.E. dahingehend zu ändern, dass die Abzugsmöglichkeiten für sonstige Vorsorgeaufwendungen (Kranken-, Pflege- und Arbeitslosenversicherungsbeiträge) auf Dauer in ausreichender Höhe festgesetzt werden. Im Hinblick auf die Günstigerprüfung ist sicherzustellen, dass mit deren Beendigung Abzugsbeträge gewährt werden, die über die vorgesehenen Beträge von 1.500 Euro und 3.000 Euro (Ledige/Verheiratete) deutlich hinausgehen und so bemessen sind, dass Doppelbesteuerungen dauerhaft ausge-

schlossen würden.

Für Bestandsrentner und rentennahe Jahrgänge können sich durch die Erhöhung der Ertragsanteilssätze erhebliche Belastungen ergeben, die von den Betroffenen nicht mehr durch zusätzliche Vorsorgemaßnahmen ausgeglichen werden können. Dies betrifft diejenigen Rentner, die überdurchschnittliche Sozialversicherungsrenten und daneben andere Altersbezüge (z.B. aus betrieblicher Altersversorgung, Vermietung und Verpachtung oder aus sonstigem Vorsorgevermögen) beziehen. Unserer Ansicht nach sollte die Erhöhung der steuerpflichtigen Rentenanteile in den ersten Jahren moderater ausfallen. Wir schlagen vor, die Ertragsanteile bis zum vollen Abzug der Vorsorgeaufwendung im Jahr 2025 jährlich um 1 Prozentpunkt und danach bis zum Jahr 2040 um 2 Prozentpunkte pro Jahr zu erhöhen.

Streichung des Arbeitnehmer-Pauschbetrages für Pensionäre (§ 9a EStG)

Der Arbeitnehmer-Pauschbetrag für Pensionäre soll an den allgemeinen Werbungskosten-Pauschbetrag angepasst werden. Ferner soll zur Abmilderung der Belastung für Pensionäre der Differenzbetrag in einen Zuschlag zum Versorgungsfreibetrag überführt werden.

Die Streichung des Arbeitnehmer-Pauschbetrages erscheint vertretbar, da Pensionäre in der Regel keine besonderen Erwerbsaufwendungen haben. Aus Steuerzahlersicht sollte allerdings der Werbungskosten-Pauschbetrag in Höhe von 102 Euro angehoben und auf die Zuschlagslösung für Pensionäre verzichtet werden. Eine Anhebung des Pauschbetrages ist schon deshalb notwendig, weil dieser in den letzten Jahren nicht nach oben angepasst worden ist.

Kapitallebensversicherungen (§§ 10 und 20 EStG)

Der Sonderausgabenabzug von Beiträgen zu Kapitallebensversicherungen soll abgeschafft werden. Des Weiteren sollen die Erträge bei Auszahlung im Erlebensfall oder bei Rückkauf besteuert werden. Die Änderungen sollen für nach dem 31.12.2004 abgeschlossene Verträge gelten.

Gegen eine volle Versteuerung von Erträgen aus Kapitallebensversicherungen bestehen erhebliche Bedenken. Dies kann zu einer Überbesteuerung führen. Bei Einkünften aus Kapitalvermögen ist zu berücksichtigen, dass die zufließenden Einnahmen nicht vollständig die Leistungsfähigkeit des Steuerzahlers erhöhen und damit auch nicht voll der Besteuerung unterliegen dürfen. Kapitaleinkünfte gleichen zu einem großen Teil lediglich die inflationsbedingte Entwertung des angesparten Kapitals aus und sind insoweit nicht steuerbar. Des Weiteren besteht die Gefahr einer Überbesteuerung, die sich daraus ergibt, dass im Jahr der Auszahlung der Lebensversicherungssumme die laufenden Erträge aller vergangenen Jahre in ihrer Gesamtheit besteuert werden.

Um eine inflations- und progressionsbedingte Überbesteuerung zu vermeiden, halten wir es für geboten, dass bei der Besteuerung von Erträgen aus einer Kapitallebensversicherung ein gegenüber den normalen Steuersätzen ermäßigter Steuersatz zur Anwendung kommt. Dies sollte aus Vereinfachungsgründen am besten mittels einer Abgeltungssteuer geschehen.

2. Betriebliche und private Altersvorsorge

Direktversicherung (§§ 3 Nr. 63 und § 40b EStG)

Bei der betrieblichen Direktversicherung soll die Pauschalierungsmöglichkeit nach § 40b EStG abgeschafft werden. Die Beiträge für die Direktversicherung sollen stattdessen in die Steuerbefreiung nach § 3 Nr. 63 EStG einbezogen werden. Des Weiteren soll für diese betriebliche Altersvorsorge die nachgelagerte Besteuerung greifen.

Da sich die bisherige Direktversicherungsregelung in der Praxis sehr bewährt

hat, sollte unserer Ansicht nach geprüft werden, ob die bisherige Pauschalierungsmöglichkeit nicht weiterhin wahlweise zugelassen wird. Dafür spricht u.E. auch, dass das bisherigen Recht ohnehin aus Vertrauensschutzgründen in Altfällen noch eine längere Zeit zur Anwendung kommt.

Übertragbarkeit von Versorgungsanwartschaften und Versorgungsverpflichtungen (§ 4 BetrAVG)

Unverfallbare Ansprüche und laufende Leistungen aus einer betrieblichen Altersvorsorge sollen künftig bei einem Arbeitgeberwechsel unter bestimmten Voraussetzungen übertragen werden können. Dabei wird grundsätzlich ein Anspruch auf Übertragung eingeführt.

Grundsätzlich sind die Vorschriften über die erweiterte Portabilität von Versorgungsanwartschaften und Versorgungsverpflichtungen zu begrüßen. Die betriebliche Altersvorsorge wird damit für Arbeitnehmer deutlich attraktiver. Allerdings sollte die Ausschlussfrist für die Übertragung der betrieblichen Altersvorsorge verlängert werden. Streitigkeiten über die Beendigung eines Arbeitsverhältnisses können sich leicht länger als ein Jahr hinziehen, so dass eine Verlängerung der Jahresfrist erforderlich erscheint (§ 4 Abs. 3 BetrAVG). Auch kann die Übertragbarkeit der Versorgungsanwartschaften bei einer zu kurz gefassten Frist dazu führen, dass Steuerzahler im Falle von zwischenzeitlicher Arbeitslosigkeit keinen Arbeitgeber haben, an den die Anwartschaften / Ansprüche übertragen werden können.

Riester-Rente (§§ 86 ff. EStG)

Die Vereinheitlichung der Vorschriften zum Mindest-Eigenbetrag und die Änderungen beim Antragsverfahren können zur Vereinfachung beitragen. Ob dass allerdings ausreichend ist, die Attraktivität und die Akzeptanz der Riester-Rente insgesamt nachhaltig zu verbessern, erscheint fraglich.

3. Datenschutz und Steuergeheimnis

Meldepflichten und Datenschutz (§ 22a EStG und § 5 FVG)

Die Rentenversicherungsträger u.a. Einrichtungen haben an die zentrale Stelle bei der BfA (§ 81 EStG) Daten der Versicherten zur Rentenbezugsmitteilung zu übermitteln (§ 22 a EStG). Die Zentralstelle wertet die Daten aus und darf sie den Sozialversicherungsträgern übermitteln. Zu den Aufgaben des Bundesamtes für Finanzen soll künftig nicht nur wie bisher die Gewährung der Altersvorsorgezulage gehören, sondern auch die Sammlung, Auswertung und Weitergabe der nach § 22a EStG zu übermittelnden Daten. Um diese Aufgabe erfüllen zu können, soll sich das Bundesamt der zentralen Stelle bei der BfA bedienen.

Künftig darf die bei der BfA eingerichtete Zentrale die von den Rentenversicherungsträgern und anderen Vorsorgeeinrichtungen zu meldenden Angaben über die Bezieher von Renten auswerten und das Datenmaterial allen Sozialleistungsträgern mitteilen. Diese Datenübermittlung kann mit oder ohne die Zustimmung des Betroffenen erfolgen, sofern die Daten zur Überprüfung des bei Sozialleistungen zu berücksichtigenden Einkommens oder Vermögens erforderlich sind. Hinzu kommt, dass das Bundesamt für Finanzen ebenfalls alle durch die zentrale Stelle ermittelten Daten sammeln und auswerten und an die Finanzämter weitergeben kann.

Die Vorschrift, die angeblich den Sozialleistungsmissbrauch bekämpfen soll, ist ein weiterer Beleg für das Ansinnen der Bundesregierung, letztlich durch Kontrollmitteilungen und Datenabfragen den gläsernen Steuerzahler zu schaffen. Der Bund der Steuerzahler hat gegen diese Übermittlungsvorschrift erhebliche datenschutzrechtliche Bedenken. Das Merkmal der Erforderlichkeit wird gesetzlich nicht näher definiert und ist daher unbestimmt. Es soll wohl der Verwaltung überlassen werden, das Merkmal zu definieren. Unklar ist, ob die Erforderlichkeit schon dann gegeben ist, wenn der die Sozialleistungen Beantragende keine Angaben macht oder Zweifel an seinen Angaben entstehen. Es ist zu befürchten, dass künftig in allen Fällen des Antrages auf Sozialleistungen

Daten des Betroffenen abgefragt werden. Die Vorschrift geht über die bereits in § 30a AO geregelte Mitteilungsvorschrift weit hinaus, denn dieser setzt zur Weitergabe von Daten konkrete Anhaltspunkte für eine missbräuchliche Inanspruchnahme von Sozialleistungen voraus.

Bedenken bestehen vor allem dagegen, dass beim Bundesamt für Finanzen ein gigantischer Datenpool entsteht. Im Zusammenspiel mit der Einführung eines einheitlichen Ordnungsmerkmals für alle Steuerzahler, der Erweiterung der Meldepflichten der Kreditinstitute und dem Einsatz der elektronischen Datenverarbeitung droht eine totale Durchleuchtung und Überwachung der Bürgerinnen und Bürger.

21.1.2004