

PROF. DR. JUR. PETER FISCHER
VORS. RICHTER AM BUNDESFINANZHOF

c/o Bundesfinanzhof
Ismaninger Straße 109
81675 München

den **29. Januar 2004**

An den
Finanzausschuss des Deutschen Bundestages

Entwurf eines Alterseinkünftegesetzes
Anhörung am 28. Januar 2004

Sehr geehrte Damen und Herren,

zu einigen ausgewählten zentralen Aspekten des vorgelegten Entwurfs nehme ich wie folgt Stellung:

I. Abziehbarkeit der Vorsorgeaufwendungen – „spezifische Altersvorsorgeprodukte“

Die restriktive Definition des begünstigten Altersvorsorgevermögens ist in konsequenter Fortführung der gesetzgeberischen Grundentscheidung zur sog. Riester-Rente – wie vom Entwurf vorgeschlagen – erforderlich, um die höchstpersönliche Altersvorsorge, wie sie Kennzeichen auch der gesetzlichen Sozialversicherungen ist, gegen jegliche Art von Sparvorgängen abzugrenzen („echte Altersvorsorgeprodukte“ versus Vorsorgeformen mit Sparcharakter). Den mit der Neuordnung des Steuerrechts der Altersvorsorge verbundenen finanziellen Kraftakt wird der Sozialstaat nur bewältigen können, wenn traditionelle Besitzstände aller Art der steuerlichen Förderung von Vermögensbildung zugunsten einer gleichheitsgerechten Besteuerung von spezifischen Altersvorsorgeprodukten – Vorsorgeinstrumenten, die wie die gesetzlichen Sozialversicherungen ausschließlich ein biometrisches Risiko abdecken – reduziert oder gar gänzlich beseitigt werden. Dies ist zugleich ein Riegel gegen eine in ihren Verteilungswirkungen problematische „konsumorientierte Besteuerung“, die ohne eine Verfassungsänderung nicht eingeführt werden könnte.

II. Systematische Bedenken gegen eine undifferenzierte „nachgelagerte Besteuerung“

1. Das Prinzip der nachgelagerten Besteuerung ist finanzwissenschaftlich und rechtssystematisch ein richtiger Ansatz, der freilich aus spezifisch steuerrechtlicher Sicht einer Präzisierung bedarf. Anderenfalls besteht die Gefahr, dass der Gesetzgeber das Verfassungsgebot der Folgerichtigkeit nicht wahrt.

2. Die Besteuerung der Altersbezüge muss in tragende steuerliche Systemgrundsätze eingepasst werden. Zu diesen in ständiger Rechtsprechung des BFH festgeschriebenen Grundsätzen gehören

- die Nichtsteuerbarkeit der Vermögensumschichtung,
- die Abkehr von einer tradierten „Steuerbarkeit um der äußeren Form der Wiederkehr von Bezügen willen“ und
- die zumindest teilweise Beitragsbezogenheit der Sozialversicherungsrente und – folgerichtig – der sozialversicherungs-, verfassungs- und steuerrechtlichen Behandlung als eigenes „wohlerworbenes Recht“ (steuerlich: „Vermögensstamm“).

3. Ob eine Rente kapitalgedeckt ist oder ob sich der Versicherungsträger des Umlageverfahrens bedient, ist steuersystematisch ohne Belang. Diese Frage betrifft nur den internen Aspekt der Finanzierung der Rente durch den Leistungsträger. Steuerlich von Bedeutung ist nur, dass und in welchem Umfang ein eigener Vermögenswert dem Steuerpflichtigen nicht steuerbar zufließt. Hiervon geht auch das BVerfG in seiner Entscheidung in BVerfGE 54, 22 (30) aus.

4. Dies erkennt der Entwurf für die in vollem Umfang aus versteuertem Einkommen erworbenen Altersbezüge an, nicht hingegen dann, wenn die Alterssicherung aus unversteuertem Einkommen aufgebaut worden ist. Letztere Auffassung ist indes in dem Umfang problematisch, als es - auch bei Anwendung des Nominalwertprinzips (Entwurf S. 40 oben) – keine „Stoffgleichzeit“ zwischen Beiträgen und Ablaufleistungen gibt. Diese werden vielmehr durch das Versicherungsprinzip mediativiert. Soweit auch in der Sozialversicherung das Versicherungsprinzip gilt – was dem Grunde nach unstreitig ist (vgl. BVerfGE 79, 87, 101 f.; BVerfGE 90, 226, 240) – sind Beiträge und Leistungen bezogen auf das einzelne Versicherungsverhältnis wirtschaftlich nicht identisch; die Leistungen sind – vorbehaltlich des aus der zeitlichen Streckung herrührenden Zinseffekts – kein steuerbares Einkommen. In dieser Hinsicht kann nichts anderes gelten als bei der Besteuerung von Renten aus privaten Rentenversicherungen. Dies ist wie folgt zu begründen:

a) Die als Einmalbetrag gezahlte Ablaufleistung einer reinen Risikolebensversicherung ist nach allgemeiner Auffassung nicht steuerbar. Dies beruht auf der Erwägung, dass die Leistung durch Beiträge erkaufte ist; aktualisiert sich hingegen das versicherte Risiko nicht, werden die Beiträge versicherungstypisch „umverteilt“. Dieses steuerrechtliche Ergebnis ist dem Grundsatz nach kein anderes, wenn Ablaufleistung eine Leibrente ist: Die zeitlich gestreckte Auszahlung des „Vermögensstammes“ ist nicht steuerbar, auch

nicht um einer äußeren Form der Wiederkehr willen. Steuerbar ist nur der sich aus einem – unterstellten – Kreditierungsvorgang (zeitliche Streckung der Auszahlung) resultierende Zinsanteil. Dieser ist bei Leibrenten gesetzlich pauschaliert als Ertragsanteil erfasst. Nur dieser gehört zu den „erzielten Einkünften“, die § 2 Abs. 1 i.V.m. § 22 Nr. 1 Satz 3 Buchst. a EStG der Steuer unterwirft.

b) Mit Bezug hierauf hat das BVerfG entschieden, dass die Besteuerung (nur) des Ertragsanteils auch bei der Besteuerung von Renten aus den gesetzlichen Sozialversicherungen systematisch gerechtfertigt ist. Das BVerfG führt aus:

Es sei unbedenklich, dass sich die Besteuerung der Sozialversicherungsrenten nur mit ihrem Ertragsanteil am Leitbild des Kaufs einer im Zeitablauf konstanten Leibrente durch eine aus versteuertem Einkommen geleistete einmalige Zahlung orientiere. „Soweit dieses Leitbild tatsächlich trägt, soweit also die Rente tatsächlich während der Erwerbsphase aus versteuerten Beiträgen des Rentenbeziehers finanziert ist (oder mit solchen Beiträgen korreliert), hat die Ertragsanteilsbesteuerung ihre Berechtigung als eine systemkonforme Erfassung von Einkünften.

Zwar muss für die Konstruktion des entgeltlichen Erwerbs eines ‚Rentenstammrechts‘ angesichts des reinen Umlageverfahrens bei der Finanzierung der Sozialversicherungsrenten mit verschiedenen Fiktionen gearbeitet werden. Jedoch bietet der zwangsweise gestiftete Zusammenhang von Beitragsleistung und Erwerb der Rentenanwartschaft einen einleuchtenden und einkommensteuersystematisch vertretbaren Grund dafür, die Rentenzahlung insoweit als „aus dem eigenen Vermögen des Steuerpflichtigen herrührende(n) Kapitalzufluss (BVerfGE 54, 11 <26>) zu werten.“

Darüber hinaus sind – so das BVerfG – auch solche Leistungsbestandteile als steuerbar zu erfassen, die nicht auf eigenen Beiträgen des Versicherten beruhen, sondern sich als staatliche Transferleistungen darstellen.

c) Die Begründung zum Regierungsentwurf eines Altersvermögensgesetzes hat diese Problematik gesehen, sich jedoch über steuersystematische Bedenken hinweggesetzt, wenn es heißt:

Da § 10a EStG als Spezialvorschrift den anderen Regelungen des EStG vorgehe, bestehe die Steuerpflicht nach § 22 Nr. 5 S. 1 EStG für die gesamten Leistungen ohne Rücksicht darauf, „dass einzelne Bestandteile nach anderen Vorschriften anders behandelt würden (z.B. Nichtsteuerbarkeit der zurückerhaltenen eigenen Beiträge oder bestimmter Zinsen bei Lebensversicherungen)“.

Diese Argumentation ist gleichheitsrechtlich problematisch.

d) Eine steuersystematisch korrekte „nachgelagerte Besteuerung“ kann nur darin bestehen, dass die steuerfrei belassenen Vorsorgeaufwendungen mit ihrem tatsächlichen Nennbetrag nachversteuert werden. Anderenfalls wird ein durch Beiträge erworbenes Vermögensrecht besteuert, das im Falle einer Einmal-Ablaufleistung nicht steuerbar wäre. Dies wäre ein Verstoß gegen ein tragendes Prinzip des Einkommensteuerrechts.

e) Der Verdeutlichung dessen, worum es hier geht, soll das folgende Beispiel dienen:

Ein Arbeitnehmer verstirbt im Alter von 30 Jahren und hinterlässt eine 35-jährige Witwe, der wegen Erfüllung der Wartezeit (§ 50 Abs. I Nr. 3 SGB IV) eine Witwenrente zusteht. Im Laufe der kurzen Erwerbsbiografie sind verhältnismäßig geringfügige Sozialversicherungsbeiträge gezahlt worden, von denen angenommen werden soll, sie seien in vollem Umfang als Sonderausgaben abgezogen worden. In dem Umfang, in dem die Hinterbliebenenrente durch eigene Beiträge „erkauft“ ist, ist es nicht gerechtfertigt, die Ablaufleistung, die als einmalige Leistung nicht steuerbar wäre, aufgrund eines „Prinzips der nachgelagerten Korrespondenz“ lebenslänglich mit ihrem vollen Nennbetrag zu versteuern. (Es wird hierbei unterstellt, dass die Hinterbliebenenrente „erkauft“ ist und keine „fürsorgerisch motivierte“ Transferleistung darstellt (vgl. BVerfGE 97, 271, 284), die bereits aus letzterem Grund voll zu besteuern wäre.

Im Beispielsfall wäre eine „nachgelagerte“ Besteuerung der „erkauften“ Rente mit ihrem vollen Nennbetrag mangels Folgerichtigkeit eine Abweichung von einer grundlegenden Belastungsentscheidung des EStG. Ein konsequent angewandtes finanzwissenschaftliches Prinzip der nachgelagerten Besteuerung würde hier nur verlangen, dass die infolge des Sonderausgabenabzugs steuerfrei belassenen Beiträge nachversteuert werden. Dies bedeutet: Wegen und im Umfang der Steuerfreiheit des für die Beitragsleistung verwendeten Einkommens bleibt die Steuerschuld gestundet. Denn nur im betragsmäßigen Umfang der steuerlichen Entlastung – durch den Sonderausgabenabzug und die Steuerfreiheit der Arbeitgeberbeiträge – ist Lebenseinkommen steuerfrei geblieben. Bei diesem Nachholeffekt geht es um eine zeitversetzte Erfassung jeglichen steuerfrei gebliebenen Einkommens, und zwar für alle Arten von öffentlich-rechtlichen und privaten Versicherungsleistungen unabhängig davon, ob sie als Leibrenten oder – gleichheitsrechtlich zwingend! – als Einmaleistungen gezahlt werden.

f) Unabhängig davon können in der Rente enthaltene staatliche Transferleistungen mit ihrem Nennbetrag versteuert werden. Dies wäre der Fall, wenn man die Hinterbliebenenrente – was sehr streitig ist – als staatliche Transferleistung qualifiziert.

5. Hiervon ausgehend ist zu berücksichtigen, dass die Renten aus den gesetzlichen Sozialversicherungen und anderen Alterssicherungssystemen in ganz unterschiedlichem Umfang beitragsfinanziert sind. Landwirtschaftliche Altersrenten und Renten aus den knappschaftlichen Versicherungen sind nur zu einem Drittel von ihren Beziehern

„eigenfinanziert“. Hier verhält es sich so, dass sich der „Versicherte“ mit geringfügigen Beiträgen in ein staatliches Transfer- bzw. Versorgungssystem einkauft (vgl. hierzu BFH in BStBl II 1990, 1062). Anders verhält es sich bei den Renten aus berufsständischen Versorgungswerken, die keinerlei staatliche Transferleistungen enthalten und bei denen daher nur der Ertragsanteil besteuert werden kann; darüber hinaus sind steuerfrei gebliebene Beiträge „nachzuversteuern“ (s.o.). Andererseits werden sog. Fremdreten ohne eigene Beitragsleistung gezahlt. Die Renten sind in vollem Umfang steuerbare Transferleistungen.

6. Ist festgestellt, in welchem Umfang Rentenleistungen durch eigene Beiträge erkaufte sind (und sich nicht als Transferleistungen darstellen), ist in einem weiteren Schritt zu prüfen, in welchem Umfang diese Beiträge aus versteuertem oder un versteuertem Einkommen gezahlt worden sind.

7. Der betragsmäßige Umfang der steuerlichen Entlastung von Vorsorgeaufwendungen ist nach bisherigem Recht abhängig davon, welcher Berufsgruppe der Steuerpflichtige angehört. Geht es bei einer steuersystematisch korrekten „nachgelagerten“ Besteuerung darum, die in der Erwerbsphase steuerfrei belassenen Lebenseinkommen nachzuversteuern, ist zu berücksichtigen, dass deren Größenordnungen erheblich von einander differieren können – so insbesondere angesichts des Vergleichspaares Arbeitnehmer – Selbständiger. Denn es ist unbestritten, dass der Letzteren gewährte Vorwegabzug beim Sonderausgaben-Höchstbetrag die den Arbeitnehmern zustehenden Vorteile aus der Steuerfreiheit der Arbeitgeberbeiträge nach § 3 Nr. 62 EStG betragsmäßig in keiner Weise ausgeglichen hat. Die undifferenzierte Besteuerung insbesondere von Arbeitnehmern und Selbständigen verlängert die bisherige Ungleichheit ins künftige Recht. Dies ist – weil zu grob typisierend – gleichheitsrechtlich problematisch. Die Rechtfertigung durch die niedrige Festsetzung des Besteuerungsanteils auf 50 v.H. (Entwurf S. 69 Mitte) benachteiligt jedenfalls denjenigen, der nicht von der großzügigen Typisierung profitiert. Auch die Typisierung muss realitätsgerecht sein (BVerfGE 96, 1). Bei der Typisierung entstehende Härten und Ungerechtigkeiten müssen vom Steuerpflichtigen nur dann hingenommen werden, wenn die Benachteiligung nur eine kleine Zahl von Personen betrifft und der Verstoß gegen den Gleichheitssatz nicht sehr intensiv ist (vgl. BVerfGE 79, 87, 100; 91, 93; st. Rspr.). Es ist zweifelhaft, ob diese Voraussetzungen vorliegen.

8. Es ist nicht zu verkennen, dass die vorstehend vorgeschlagenen Differenzierungen zu Komplikationen und Erschwerungen des Gesetzesvollzugs führen können. Indes ist auch auf der hier vorgestellten gedanklichen Grundlage eine Typisierung – aufbauend auf einer „alle betroffenen Gruppen und Regelungsgegenstände einschließenden Beobachtung“ (BVerfGE 96, 1) – durchaus möglich.

Zwar ist die Erfassung derjenigen Altersbezüge, die aus un versteuerten Einkommens- teilen aufgebaut werden, kompliziert und für weit zurückliegende Zeiträume unmöglich. Der Gesetzgeber wird daher ein pauschalierendes Verfahren installieren dürfen, wie es im Jahre 1986 vom Wissenschaftlichen Beirat beim BMF vorgeschlagen worden ist

(Gutachten zur einkommensteuerlichen Behandlung von Alterseinkünften, 1986, Schriftenreihe des BMF Heft 38, S. 50 ff., 60; s. auch Sachverständigenkommission Alterssicherungssysteme, Vergleich der Alterssicherungssysteme und Empfehlungen der Kommission, 1983, Berichtsband 1 S. 168). Dieser hat einen „Freibetrag zur Sicherung des steuerfreien Rückflusses von Beiträgen“ vorgeschlagen mit dem – zutreffenden – Bemerkung, es gebe „kein in jeder Hinsicht ideales Vorgehen.“ Es erscheint aber fraglich, ob grobe Typisierungen, wie sie bereits von der Einkommensteuerreform-Kommission (Thesen der Einkommensteuer-Kommission zur Steuerfreistellung des Existenzminimums, 1995, Schriftenreihe des BMF Heft 55, S. 47 ff.) und in den „Petersberger Steuervorschlägen“ (Schriftenreihe des BMF Heft 71, 1997) angeregt werden, den Anforderungen des allgemeinen Gleichheitssatzes entsprechen.

III. Rechnungsgrundlagen des Ertragsanteils

Zu den Rechnungsgrundlagen des Ertragsanteils ist zu bemerken, dass diese durchaus auf Kritik gestoßen sind (s. nur Kiesewetter/Niermann, BB 2002, 857 ff.).

1. Wird der Zinsanteil auf 3 v.H. abgesenkt, wird dies weitreichende Folgen überall dort haben, wo bisher der in §§ 12 ff. BewG festgeschriebene Zinssatz von 5,5 v.H. für maßgeblich gehalten worden ist, so etwa bei der Abzinsung von langfristig gestundeten Kaufpreisforderungen (§ 20 Abs. 1 Nr. 7), der Zuwendung aus dem laufenden Deckungskapital nach § 4d Abs. 1 Satz 1 Nr. 1a, der Bewertung von Rückstellungen (§ 6 Abs. 1 Nr. 3 Satz 1, Nr. 3a Buchst. e EStG) und anderen Bilanzierungsfragen. In § 6a Abs. 3 EStG ist ein Rechnungszinsfuß von 6 v.H. festgeschrieben.

Entgegen der Auffassung des Entwurfs (S. 70 unten) ist der Rechnungszinsfuß der geltenden Ertragswerttabelle durch das 2. Haushaltsstrukturgesetz 1981 „entsprechend §§ 12 bis 15 BewG“ festgelegt worden (BT-Drucks. 9/842 S. 67), und zwar ausdrücklich „unabhängig von den Folgerungen, die aus dem Beschluss des BVerfG (scil: in BVerfGE 54, 22) zu ziehen sind“. Diese bewusste Übereinstimmung wird nunmehr entkoppelt mit der Folge einer unter dem Aspekt der Kohärenz der Rechtsordnung misslichen positivrechtlichen Vielfalt der Zinsfüße.

2. Die an der Allgemeinen Sterbetafel 1988 (nur!) für männliche Personen (Anlage 14 zu § 9 BewG) orientierten biometrischen Durchschnittswerte sind überholt und sollten angepasst werden. Der bisherige Ansatz relativ niedriger Werte erscheint als Ausdruck einer nicht mehr angebrachten Begünstigung. Die Rechnungsgrundlagen sollten angepasst werden an diejenigen der betrieblichen Altersversorgung (BMF in BStBl I 1998, 1528), denen auch das statistische Datenmaterial der gesetzlichen Rentenversicherungsträger zugrunde liegt (vgl. Langohr-Plato, Stbg. 2000, 159, 165).

IV. Kinderkomponente bei indisponiblen Versicherungsschutz

§ 10 Abs. 3 Nr. 2 des Entwurfs berücksichtigt zwar den Familienstand, indes nicht das Vorhandensein von Kindern. Sind Kinder nicht in einer gesetzlichen Krankenkasse mitversichert, müssen Eltern für diese jedenfalls Kranken-, Unfall- und Haftpflichtversicherungen, zunehmend wohl auch Versicherungen zur Absicherung gegen Arbeitslosigkeit, Erwerbs- und Berufsunfähigkeit abschließen. Die Benachteiligung von Familien mit Kindern widerspricht dem Verfassungsauftrag, deren Situation schrittweise zu verbessern, um einen wirksamen Familienlastenausgleich zu schaffen (vgl. BVerfGE 103, 242 – Pflegeversicherung; zum Problem der Mindestvorsorge für Kinder Söhn, StuW 1990, 356, 362 f.; von Eichborn, DB 2000, 944). Diese indisponiblen Aufwendungen müssen zusätzlich abziehbar sein, soweit sie nicht in dem für die Bemessung des Kindergeldes maßgebenden „Warenkorb“ enthalten sind.

V. Europarechtliche Aspekte – „Crossborder Pensions“

Unterschiedliche nationale Steuergesetze und deren fehlende Koordination könnten zu Mobilitätshindernissen führen. Dies etwa dann, wenn die von einem Wanderarbeitnehmer im Heimatland gezahlten Vorsorgeaufwendungen in vollem Umfang aus dem versteuerten Einkommen geleistet worden sind und nunmehr im Aufnahmeland „nachgelagert“ versteuert werden.

Die EU-Kommission hat sich mit diesem Fragenkomplex in ihrer Mitteilung vom 19.04.2001 (KOM [2001]) zur „Beseitigung der steuerlichen Hemmnisse für die grenzüberschreitende betriebliche Altersversorgung“ befasst. In dieser Hinsicht bedarf es einer Abstimmung des deutschen Rechts mit europatauglichen Grundsätzen.

VI. Sonstiges

In redaktioneller Hinsicht ist zu bemerken: Unklar ist die Bedeutung des Zusatzes in § 22 Nr. 1 Satz 3 Buchst. a Doppelbuchst. aa Satz 1 EStG (Entwurf) „soweit sie jeweils der Besteuerung unterliegen“.

Mit freundlichen Grüßen

gez.

(Prof. Dr. Fischer)