

**Stellungnahme
des
Verbandes Deutscher
Rentenversicherungsträger**

zum Entwurf eines

**Gesetzes zur Neuordnung der
einkommensteuerrechtlichen Behandlung
von Altersvorsorgeaufwendungen und
Altersbezügen (Alterseinkünftegesetz)
vom 9. Dezember 2003**

anlässlich der Anhörung des Finanzausschusses des
Deutschen Bundestages

am 28. Januar 2004

INHALTSVERZEICHNIS

A. <u>ZUSAMMENFASSENDE BEWERTUNG</u>	4
B. <u>PRINZIP DER NACHGELAGERTEN BESTEUERUNG</u>	7
C. <u>ABZIEHBARKEIT DER ALTERSVORSORGEAUFWENDUNGEN</u>	8
I. <u>Begrenzter Sonderausgabenabzug statt Werbungskosten</u>	8
II. <u>Verteilungswirkungen der Übergangsregelung</u>	9
III. <u>Abschmelzen des Vorwegabzugs</u>	10
D. <u>PROBLEMATISCHE ÜBERGANGSREGELUNG</u>	11
I. <u>Verfassungsrechtliche Vorgaben</u>	11
II. <u>Zweifachbesteuerung durch die Übergangslösung</u>	12
1. <u>Berechnungen zur Zweifachbesteuerung</u>	13
2. <u>Berechnungsmethode</u>	14
a) <u>Steuerfreier Rentenzufluss</u>	15
aa) <u>Problematik des Grundfreibetrages</u>	15
bb) <u>Problematik der Beiträge zur Kranken- und Pflegeversicherung</u>	18
cc) <u>Schlussfolgerungen</u>	19
b) <u>Beiträge aus versteuertem Einkommen</u>	19
c) <u>Typisierung</u>	21
III. <u>Ungleichbehandlung der Pensionäre und Rentner</u>	22
IV. <u>Undynamischer Freibetrag</u>	23
V. <u>Fehlende Berücksichtigung rentenrechtlicher Fallgestaltungen</u>	24
E. <u>HANDLUNGALTERNATIVEN ZUR VERMEIDUNG DER ZWEIFACHBESTEUERUNG</u> 24	
I. <u>Maßnahmen zur schnelleren Beitragsfreistellung</u>	24
1. <u>Schnellerer Anstieg der abziehbaren Prozentsätze</u>	25
2. <u>Stufenplan sozial ausgewogen gestalten</u>	25
3. <u>Fortführung der Günstigerprüfung</u>	26
II. <u>Maßnahmen auf der Leistungsseite</u>	26
1. <u>Verlängerung der Übergangsfrist</u>	27
2. <u>Zusätzlicher Freibetrag in Abhängigkeit vom ersten Jahr der Beitragszahlung</u>	28
3. <u>Dynamisierung des Rentenfreibetrages</u>	29
F. <u>AUSWIRKUNGEN AUF DAS NETTORENTENNIVEAU</u>	30
G. <u>BESTEUERUNGSVERFAHREN</u>	32

H. BEITRAGSRECHTLICHE AUSWIRKUNGEN..... 34

A. Zusammenfassende Bewertung

Im Entwurf eines Gesetzes zur Neuordnung der einkommensteuerrechtlichen Behandlung von Altersvorsorgeaufwendungen und Altersbezügen (Alterseinkünftegesetz – AltEinkG) wird grundsätzlich für alle Systeme der Alterssicherung der Übergang zur nachgelagerten Besteuerung vorgesehen. Beiträge zur gesetzliche Rentenversicherung sollen nach § 10 Abs. 3 Nr. 1 EStG-Entwurf begrenzt auf 20.000 Euro als Sonderausgaben geltend gemacht werden können, wobei sie ab 2005 zu 60 Prozent und erst ab 2025 zu 100 Prozent abgezogen werden können. Die Leistungen sollen für Rentenzugänge ab dem Jahr 2040 voll nachgelagert besteuert werden.

Als Übergangsregelung ist ein Stufenmodell vorgesehen. Danach werden die Beiträge schrittweise von der Besteuerung freigestellt. Der Gesamtbeitrag (Arbeitgeber- und Arbeitnehmerbeitrag) soll ab 2005 zu mindestens 60 Prozent steuerlich abziehbar sein. Jährlich steigt dieser Anteil um 2 Prozentpunkte. Auch für die Besteuerung der Leistungen ist ein schrittweiser Übergang vorgesehen. Für das Jahr 2005 wird der steuerpflichtige Anteil der Rente für Bestandsrentner und Rentenzugänge auf jeweils 50 Prozent festgesetzt. Bei späteren Rentenzugängen steigt dieser Anteil bis 2020 jährlich um zwei Prozentpunkte auf 80 Prozent und danach um einen Prozentpunkt jährlich auf 100 Prozent im Jahre 2040. Dies gilt auch für Renten, die auf vollständig selbst vom Versicherten getragenen Beiträgen (ohne steuerfreien Arbeitgeberanteil) beruhen.

Der Übergang zur nachgelagerten Besteuerung der Beiträge und Leistungen der gesetzlichen Rentenversicherung ist sachgerecht. Es wäre aber steuersystematisch konsequenter, den Abzug der Beiträge zur gesetzlichen Rentenversicherung nicht als Sonderausgaben begrenzt auf einen Höchstbetrag in Höhe von 20.000 Euro, sondern unbegrenzt als Werbungskosten vorzusehen. Sozialpolitisch wäre es wünschenswert, dass die derzeit für die Übergangsphase vorgesehene prozentuale Freistellung der Beiträge zur Rentenversicherung in Form von Festbeträgen ausgestaltet wird. Außerdem sollte bei der Günstigerprüfung, die Schlechterstellungen gegenüber dem alten Recht vermeiden soll, der Vorwegabzug in vollem Umfang erhalten bleiben. Dies ist im vorliegenden Gesetzentwurf nicht der Fall.

Zu sozialpolitisch bedenklichen Ergebnissen führt zudem der undynamische Freibetrag nach § 22 Nr. 1 Satz 3 EStG in der Fassung des Gesetzentwurfs (im Folgenden EStG-

E), da auf diese Weise Rentner ohne Hinzutreten weiterer Einkünfte allein aufgrund der jährlichen Anpassungen im Laufe der Rentenbezugszeit in die Steuerpflicht hineinwachsen können. Dies kann dazu führen, dass ein Rentner mit 65 Jahren noch keine Steuern zahlen muss, dann jedoch erstmalig im Alter von z.B. 80 Jahren.

Die vorgesehene Übergangsregelung zur Freistellung der Beiträge und zur Vollbesteuerung der Renten unterliegt auch erheblichen verfassungsrechtlichen Bedenken, da sie das ausdrücklich vom Bundesverfassungsgericht statuierte Verbot der Zweifachbesteuerung verletzt. Bis zur vollständigen Freistellung der Rentenversicherungsbeiträge ist eine Übergangszeit von 20 Jahren vorgesehen, die volle Freistellung wird erst 2025 erreicht. Die Übergangsregelung berücksichtigt dies nur unzureichend: Bereits 15 Jahre nach der vollen Freistellung der Beiträge sind die Renten der Neurentner zu 100 Prozent steuerpflichtig, obwohl sie in der Regel länger als 15 Jahre Beiträge gezahlt haben und diese teilweise noch aus versteuertem Einkommen stammen. Schon dies macht deutlich, dass die Stufenregelungen zur Beitragsfreistellung und Rentenbesteuerung besser aufeinander abgestimmt werden müssen.

Hinzu kommt, dass die vorgesehene Übergangsregelung zu grob pauschaliert, da sie die unterschiedlichen Versicherungsbiografien unberücksichtigt lässt. Nicht für alle Versicherten ist durchgehend ein steuerfreier Arbeitgeberbeitrag zur Rentenversicherung gezahlt worden. Viele Versicherte tragen als Selbstständige oder freiwillig Versicherte ihren Beitrag voll selbst. Diese Personen sind in noch stärkerem Maße von einer Zweifachbesteuerung betroffen. So würden bereits zu Beginn der Übergangsregelung Rentner, die beispielsweise zuvor über 30 Jahre als Selbstständige Beiträge auf der Grundlage des Durchschnittsverdienstes geleistet haben, einer Zweifachbesteuerung unterliegen. In diesem Fall würden bei einer 16-jährigen Rentenbezugsdauer über das gesamte Leben betrachtet ca. 43.000 Euro des gesamten Lebenseinkommens zweifach besteuert. Bei Arbeitnehmern trifft die Zweifachbesteuerung die Geburtsjahrgänge ab 1955 und später. Ob die Verstöße gegen das Zweifachbesteuerungsverbot durch die vom Bundesverfassungsgericht grundsätzlich zugestandene Möglichkeit zu typisieren gerechtfertigt werden können, ist zweifelhaft.

Das Bundesministerium der Finanzen sieht keinen Verstoß gegen das Zweifachbesteuerungsverbot durch die in dem Gesetzentwurf vorgesehene Übergangsregelung. Dies beruht auf dem gewählten Berechnungsansatz. In diesen Berechnungen werden u.a. der Grundfreibetrag und der als Sonderausgaben abziehbare Beitrag zur Kranken-

und Pflegeversicherung der Rentner als steuerfreier Rentenzufluss gewertet. Ein solches Vorgehen widerspricht grundlegend der Besteuerungssystematik. Dies lässt sich an folgendem Beispiel veranschaulichen: Berücksichtigt man den Grundfreibetrag und die Aufwendungen des Rentners für Kranken- und Pflegeversicherung als steuerfreien Rentenzufluss, so könnte eine Standardrente des Zugangsjahres 2005 zu **143 Prozent (!)** steuerpflichtig sein, ohne dass sich rechnerisch eine Zweifachbesteuerung ergäbe. Mit anderen Worten: Bei einer Rente von 10.000 Euro jährlich wären rund 14.300 Euro zu versteuern.

Es bieten sich verschiedene Lösungen an, eine Zweifachbesteuerung zu vermeiden bzw. abzumildern. Grundsätzlich kann die Übergangszeit bis zur vollen Freistellung der Rentenversicherungsbeiträge verkürzt oder die Übergangsfrist bis zur vollen Steuerpflicht der Renten verlängert werden. Dabei sind unterschiedliche Varianten und Kombinationen denkbar, die in Abschnitt E dargestellt werden. Die mit einer Veränderung der Stufenregelungen verbundenen fiskalischen Wirkungen werden nicht verkannt, können aber von der Rentenversicherung nicht quantifiziert werden.

Die in dem Gesetzentwurf vorgesehene Übergangsregelung schießt zudem trotz des Abschmelzens des Versorgungsfreibetrages über das erklärte Ziel hinaus, die steuerliche Benachteiligung der Pensionäre gegenüber den Rentnern zu beseitigen. Sie führt dazu, dass jeder Standardrentner, der während der nächsten 60 Jahren in Rente geht, über das gesamte Leben betrachtet hinsichtlich der Differenz aus steuerfreien Zuflüssen und versteuerten Beiträgen bei der Altersvorsorge mehr zu versteuern hat als ein Pensionär mit gleich hohen Altersbezügen.

Ferner ist in dem Gesetzentwurf die ersatzlose Streichung der Niveausicherungsklausel vorgesehen. Dies wird damit begründet, dass ein allgemein gültiges Nettorentenniveau nicht mehr darstellbar sei, weil die Höhe der Besteuerung je nach Jahr des Rentenzugangs unterschiedlich ausfällt. Das Versorgungsniveau ist damit „nach unten offen“, während für den Beitragssatz weiterhin politische Zielgrößen existieren. Damit verabschiedet sich der Gesetzgeber von einem Sicherungsziel für die gesetzliche Rentenversicherung. Die bereits vorgenommenen bzw. beabsichtigten Änderungen im Rentenrecht lassen – nach VDR-Berechnungen – eine Absenkung des Nettorentenniveaus von derzeit (2002) 68,9 Prozent auf 64,5 Prozent im Jahr 2015 und auf 58,5 Prozent im Jahr 2030 erwarten. Diese erhebliche Absenkung verstärkt sich durch den im Gesetzentwurf vorgesehenen Übergang zur nachgelagerten Besteuerung um weitere rund 6

Prozentpunkte für den Rentenzugang 2030. Deswegen ist es unerlässlich, dass der Gesetzgeber sich weiterhin auf Zielwerte festlegt, bei deren Unterschreitung er sich zum Handeln verpflichtet.

Positiv zu bewerten ist die Entscheidung für ein Besteuerungsverfahren über Kontrollmitteilungen. Dieses ist dem Quellensteuerabzugsverfahren vorzuziehen, da letzteres höheren Verwaltungsaufwand für die Versorgungsträger sowie haftungsrechtliche und datenschutzrechtliche Schwierigkeiten mit sich bringt.

B. Prinzip der nachgelagerten Besteuerung

Die Entscheidung des Gesetzgebers für die nachgelagerte Besteuerung ist sachgerecht. Die nachgelagerte Besteuerung erleichtert die Koordinierung der Einkommensbesteuerung auf EU-Ebene und wird in der Literatur¹ favorisiert. Außerdem spricht der Steuerstundungseffekt für dieses Modell. Die Steuerzahlung wird von der Beitrags- in die Rentenzahlungsphase verschoben. Das bewirkt zweierlei: Zum einen können die meisten Betroffenen auf Grund der im Allgemeinen niedrigeren Einkommen in der Rentenbezugsphase bei einem progressiven Einkommensteuertarif von einem geringeren Grenzsteuersatz profitieren. Zum anderen kann durch die spätere Fälligkeit die gesparte Steuerschuld – zumindest theoretisch – für die Dauer der Stundung angelegt werden und Zinserträge erbringen.

Die Abzugsmöglichkeit der Rentenversicherungsbeiträge entspricht dem Leistungsfähigkeitsprinzip. Danach sind Rentenversicherungsbeiträge, die als Zwangsbeiträge im Zeitpunkt der Zahlung die steuerliche Leistungsfähigkeit des Beitragszahlers mindern, bei der Ermittlung der Bemessungsgrundlage der Einkommensteuer vom steuerbaren Einkommen abzuziehen (sog. Besteuerung nach der subjektiven Leistungsfähigkeit). Eine steuerliche Leistungsfähigkeit kann auch nicht in dem Erwerb einer Rentenanwartschaft durch Entrichtung der Rentenbeiträge gesehen werden. Steuerliche Leistungsfähigkeit ist gleichzusetzen mit Zahlungsfähigkeit². Rentenanwartschaften sind zwar eigentumsrechtlich gesicherte Vermögenswerte, sie sind aber nicht jederzeit verwertbar und schaffen somit keine Zahlungsfähigkeit. Deshalb müssen die Rentenversicherungsbeiträge vollständig von der Bemessungsgrundlage abziehbar sein.

¹ *Söhn /Müller-Franken*, Vorgelagerte und / oder nachgelagerte Besteuerung von Altersbezügen, *StuW* 2000, 442 (442) m. w. N.

² *Kirchhof*, Steuergerechtigkeit und sozialstaatliche Geldleistungen, *JZ* 1982, 305 (306).

C. Abziehbarkeit der Altersvorsorgeaufwendungen

I. Begrenzter Sonderausgabenabzug statt Werbungskosten

§ 10 Abs. 3 Nr. 1 EStG-E sieht vor, dass die Vorsorgeaufwendungen für Beiträge zu Regelalterssicherungssystemen bis zu einem Höchstbetrag von 20.000 Euro als Sonderausgaben abziehbar sein sollen. Diese Regelung gibt den Versicherten in der gesetzlichen Rentenversicherung der Arbeiter und der Angestellten nach Ablauf der Übergangsphase in angemessenem Umfang die Möglichkeit, ihre Pflichtbeiträge zur Rentenversicherung steuerfrei zu stellen. Sie ist jedoch aus steuersystematischen Gründen zu kritisieren. Eine Einordnung der Rentenversicherungsbeiträge als unbegrenzt abziehbare Werbungskosten wäre sachgerechter. Diese Auffassung vertrat auch die Sachverständigenkommission zur „Neuordnung der steuerrechtlichen Behandlung von Altersvorsorgeaufwendungen und Altersbezügen“. Eine beschränkte Abziehbarkeit bedeute eine Durchbrechung des objektiven Nettoprinzips und führe zu einer Aufteilung zwischen Aufwendungen, die berücksichtigt werden, und solchen, die oberhalb eines entsprechenden Höchstbetrages liegen.³ Nach geltendem Recht hat der Gesetzgeber die Rentenversicherungsbeiträge zwar den Sonderausgaben zugeordnet. Werden Renten aber zukünftig nachgelagert besteuert, entspricht es der steuerrechtlichen Systematik, die Rentenversicherungsbeiträge als Werbungskosten unbegrenzt abzuziehen. Es handelt sich bei ihnen um „Aufwendungen zur Erwerbung, Sicherung und Erhaltung der Einnahmen“ (§ 9 Abs. 1 Satz 1 EStG). Die Beiträge sind bei einer nachgelagerten Besteuerung der Renten ihrer Art nach vorab entstandene Werbungskosten, da sie dem Erwerb von steuerpflichtigen Einkünften im Alter dienen.

Auch fiskalische Argumente sprechen nicht gegen einen unbegrenzten Abzug als Werbungskosten. Sofern die Abziehbarkeit auf Beiträge für reine Leibrenten beschränkt bleibt, d.h. der Versicherte unter keinen Umständen vorzeitig über das Vermögen verfügen kann und bei Nichteintreten des Versicherungsfalles (Alter, Invalidität, Tod des Ernährers) die Beiträge „verloren“ sind (nicht vererbbar, veräußerbar und übertragbar), ist auch bei einer unbegrenzten Abzugsfähigkeit der Beiträge nicht damit zu rechnen, dass Steuerpflichtige im Übermaß in diese Anlageformen investieren, bei denen weder eine Vererbung möglich ist noch vorzeitig über das Kapital verfügt werden kann.

³ Abschlussbericht der Sachverständigenkommission zur Neuordnung der steuerrechtlichen Behandlung von Altersvorsorgeaufwendungen und Altersbezügen, Schriftenreihe des BMF, Band 74, S. 24 f.

Die vorgesehene Begrenzung der steuerlichen Abziehbarkeit der Beiträge bringt ein weiteres Problem mit sich. Leistungen, die auf Beiträgen beruhen, die nicht steuerlich absetzbar waren, dürfen unter Zugrundelegung des Verbots der Zweifachbesteuerung nicht voll nachgelagert besteuert werden. Um eine Besteuerung zu gewährleisten, die das Zweifachbesteuerungsverbot berücksichtigt, müssen folglich die Leistungen in solche aufgeteilt werden, die auf steuerlich absetzbaren Beiträgen beruhen, und in solche, die auf nicht absetzbaren Beiträgen basieren. Das ist aber mit erheblichem Verwaltungsaufwand für die Finanzverwaltung und für die Träger der Altersversorgung verbunden.

Zugleich ist darauf hinzuweisen, dass jede als fester Eurobetrag festgesetzte Obergrenze die Gefahr birgt, bei steigenden Einkommen oder zunehmenden Inflationsraten nicht mit den Erfordernissen einer angemessenen Besteuerung Schritt zu halten.

II. Verteilungswirkungen der Übergangsregelung

Die Bundesregierung hält eine Begrenzung des Abzugs von Beiträgen für eine Regelalterssicherung oder reine Leibrentenversicherung aus fiskalischen Gründen für notwendig, da die Überschreitung eines bestimmten Entlastungsvolumens in der aktuellen haushaltspolitischen Lage nicht vertretbar wäre. Damit stellt sich zwangsläufig die sozialpolitische Frage, wie das mögliche Entlastungsvolumen zeitlich und personell verteilt werden soll. Hier weist die vorgesehene Übergangsregelung fragwürdige Verteilungswirkungen auf, da Steuerpflichtige mit hohen versicherungspflichtigen Einkommen höhere Beträge steuerlich geltend machen können als Personen mit niedrigeren Einkommen. Dies verstärkt den unvermeidlichen Effekt der Steuerprogression, dass selbst gleiche Abzugsbeträge bei Besserverdienenden zu einer stärkeren absoluten Entlastung führen.

Diese Verteilungswirkung ergibt sich aus dem im Entwurf vorgesehenen dreistufigen Verfahren, nach dem die Begrenzung des Sonderausgabenabzugs der Rentenversicherungsbeiträge in der Übergangsphase berechnet wird:

- In einem ersten Schritt werden die tatsächlich geleisteten Rentenversicherungsbeiträge prozentual gekürzt (§ 10 Abs. 1 Nr. 2 Satz 2 EStG-E). Im ersten Jahr sind 40 Prozent des Gesamtbeitrags (80 Prozent des Arbeitnehmerbeitrags) *nicht* abziehbar, im zweiten Jahr 38 Prozent (76 Prozent) u.s.w.
- In einem zweiten Schritt kommt der Höchstbetrag von 20.000 Euro für die abzugsfähigen Rentenversicherungsbeiträge zum Tragen (§ 10 Abs. 3 Nr. 1 EStG-E).

- In einem dritten Schritt wird die Günstigerprüfung durchgeführt (§ 10 Abs. 3 Nr. 3 EStG-E).

In Folge dieser Vorgehensweise kann ein lediger pflichtversicherter Arbeitnehmer mit Verdienst in Höhe der Beitragsbemessungsgrenze z.B. im Jahr 2005 eigene Pflichtbeiträge in Höhe von 1.229 Euro steuermindernd geltend machen. Hingegen könnte er mit 30.000 Euro Jahreseinkommen (das entspricht in etwa dem Durchschnittsverdienst) im Jahr 2005 nur Pflichtbeiträge von 585 Euro geltend machen. Ein Vorschlag, wie diese Verteilungswirkung vermieden werden könnte, findet sich unten unter „Lösungsalternativen“ im Abschnitt E.I.2.

III. Abschmelzen des Vorwegabzugs

Nach § 10 Abs. 3 Nr. 3 EStG-E ist eine Günstigerprüfung vorgesehen. Danach ist eine Vergleichsberechnung durchzuführen, ob der Abzug der Vorsorgeaufwendungen nach altem Recht (Sonderausgabenabzug) oder neuem Recht (stufenweise Freistellung der Altersvorsorgeaufwendungen und Höchstbetrag von 1.500 Euro für die sonstigen Vorsorgeaufwendungen) für den Steuerpflichtigen günstiger ist. Zweck der Günstigerprüfung ist es, Schlechterstellungen gegenüber dem derzeit geltendem Recht auszuschließen. Laut Begründung des Gesetzentwurfs sollen damit gerade Arbeitnehmer mit niedrigen Einkommen geschützt werden, da für sie eine zunächst 60-prozentige Abziehbarkeit der Gesamtbeiträge zur gesetzlichen Rentenversicherung insgesamt ungünstiger wäre als die Abzugsmöglichkeit nach geltendem Recht. Jedoch läuft die Ausgestaltung des § 10 Abs. 3 Nr. 3 EStG-E diesem Ziel zuwider. Grund dafür ist, dass das alte Recht nicht unverändert angewendet wird, sondern der Vorwegabzug schrittweise bis 2014 abgeschmolzen wird. Von dem Vorwegabzug profitieren neben den Selbstständigen auch gering verdienende Arbeitnehmer, da er bei diesen Personen nicht bzw. nur teilweise gekürzt wird. Im Ergebnis führt das Abschmelzen des Vorwegabzugs gerade bei Geringverdienern dazu, dass sie trotz Günstigerprüfung weniger abziehen können als nach derzeit geltendem Recht. Eben dieses Resultat sollte aber durch die Günstigerprüfung vermieden werden.

Beispielsweise wirkt sich die im Gesetzentwurf vorgesehene Neuregelung bei einem ledigen sozialversicherungspflichtigen Arbeitnehmer mit einem Bruttoverdienst in Höhe von 16.000 Euro vom Jahr 2006 an bis zum Ende der Günstigerprüfung im Jahr 2014 nachteilig aus. Nach geltendem Recht würde der Vorwegabzug auf 508 Euro gekürzt, so dass insgesamt etwa 2.500 Euro Vorsorgeaufwendungen als Sonderausgaben von der steuerlichen Bemessungsgrundlage abgezogen werden können. Durch die vorge-

sehene stufenweise Abschmelzung des Vorwegabzugs im Rahmen der Günstigerprüfung sinkt in diesem Beispiel der verbleibende gekürzte Vorwegabzug im Jahr 2006 auf 140 Euro und fällt in den Folgejahren ganz weg. Im Ergebnis kann der Steuerpflichtige trotz Günstigerprüfung im Jahr 2006 368 Euro weniger, im Jahr 2007 508 Euro weniger und auch in den Folgejahren bis zu knapp 500 Euro weniger Vorsorgeaufwendungen steuerlich geltend machen als nach geltendem Recht.

D. Problematische Übergangsregelung

I. Verfassungsrechtliche Vorgaben

Im Hinblick auf die Neuregelung der Besteuerung von Renten und Pensionen gesteht das Bundesverfassungsgericht dem Gesetzgeber einen weiten Gestaltungsspielraum zu. Es betont allerdings, dass in jedem Fall die Besteuerung von Vorsorgeaufwendungen für die Alterssicherung und die Besteuerung von Bezügen aus dem Ergebnis der Vorsorgeaufwendungen so aufeinander abzustimmen seien, dass eine doppelte Besteuerung vermieden wird.⁴

Dieses vom Bundesverfassungsgericht explizit im dritten Leitsatz seiner Entscheidung vom 6. März 2003 formulierte Verbot der Zweifachbesteuerung lässt sich zum einen aus dem Gleichbehandlungsgrundsatz des Art. 3 Abs. 1 GG herleiten und zum anderen aus Art. 14 Abs. 1 GG. Der Gleichbehandlungsgrundsatz wäre verletzt, wenn eine Gruppe von Steuerpflichtigen durch eine einkommensteuerliche Doppelbelastung im Vergleich zu anderen Steuerpflichtigen benachteiligt würde.⁵ Ein zweifacher steuerlicher Zugriff auf ein Vermögen verbietet sich außerdem aufgrund der Bestandsgarantie aus Art. 14 Abs. 1 GG.⁶

⁴ Vgl. BVerfGE 105, 73 (134 f.).

⁵ Vgl. *Gröpl*, Zur Verfassungsmäßigkeit der unterschiedlichen Formen der Besteuerung der Renten, in: Besteuerung von Beiträgen und Leistungen in der Altersvorsorge, DRV-Schriften, Band 29, S. 85 (104); *ders.*, Verfassungsrechtliche Vorgaben für intertemporale Korrespondenz und konsumorientierte Betrachtungsweise im Einkommensteuerrecht, FR 2001, 620 (626).

⁶ Nach dem sog. „Vermögenssteuerbeschluss“ des Bundesverfassungsgerichts genießt das „konsolidierte“, d. h. aus bereits versteuertem Einkommen aufgebaute Vermögen, gegen eine weitere Besteuerung eigentumsrechtlichen Substanzschutz. Das Bundesverfassungsgericht lässt für eine ergänzende Besteuerung eines durch direkte und indirekte Steuern mehrfach vorbelasteten Vermögens nur noch einen engen Spielraum. Der Steuergesetzgeber darf „in bestimmten Grenzen das vom Steuerpflichtigen zur Grundlage seiner individuellen Lebensgestaltung bestimmte Vermögen nicht durch weitere Besteuerung mindern“. Der Vermögenssteuerbeschluss des Bundesverfassungsgerichts ist entsprechend auf das Rentenvermögen anzuwenden, das für die Mehrzahl der Versicherten weit mehr als sonstiges Ver-

II. Zweifachbesteuerung durch die Übergangslösung

Das in dem Gesetzentwurf vorgesehene Stufenmodell zur Freistellung der Beiträge und zur Vollbesteuerung der Renten führt in vielen Fällen zur Zweifachbesteuerung. Demgegenüber wird in der Begründung des Gesetzentwurfs ausgeführt: „Nach den Ergebnissen der Sachverständigenkommission und aus den ergänzenden Berechnungen des Bundesministeriums der Finanzen (...) ergibt sich, dass den Anforderungen des Bundesverfassungsgerichts hinsichtlich der Vermeidung einer doppelten Besteuerung in allen realitätsgerechten Fällen entsprochen wird“.⁷ Zweifel an dieser These ergeben sich schon aus dem Umstand, dass z. B. der Rentenzugangsjahrgang 2040 in der Rentenphase voll besteuert wird, obgleich er bis 2025 einen Teil seiner Beiträge versteuern musste, er also nur für maximal 15 Jahre in den Genuss der vollen Steuerfreiheit seiner Beiträge gekommen ist. Die Zweifachbesteuerung ist auch kein spezifisches Problem allein der Versicherten der gesetzlichen Rentenversicherung, es handelt sich vielmehr um ein grundlegendes Problem der Übergangslösung, das in gleicher Weise die Versicherten der berufsständischen Versorgung sowie der ab 2005 abgeschlossenen privaten Rentenversicherungen betreffen wird.

Die Gesetzesbegründung beruft sich überwiegend auf die Ausführungen der Sachverständigenkommission zur Neuordnung der steuerrechtlichen Behandlung von Altersvorsorgeaufwendungen und Altersbezügen.⁸ Die dortigen Berechnungen sind problematisch, da sie den aus versteuertem Einkommen geleisteten Rentenversicherungsbeiträgen unzulässiger Weise Steuererleichterungen in der Rentenbezugsphase gegenüberstellen, die unabhängig vom Rentenbezug allen Steuerpflichtigen zustehen (Abschnitt D.II.2). Trotz dieses für sich schon problematischen Ansatzes kommt die Kommission nur deshalb zum Ergebnis, Zweifachbesteuerung werde vermieden, weil sie die Günstigerprüfung, die vorübergehend zur Vermeidung von Schlechterstellungen vorgesehen ist, in ihren Berechnungen unbegrenzt fortlaufen lässt. Der Gesetzentwurf sieht jedoch eine zeitliche Begrenzung der Günstigerprüfung vor (vgl. Abschnitt C.III.). Dennoch geht die Begründung davon aus, dass nicht zweifach besteuert werde. Grund hierfür ist in der Wertung des tariflichen Grundfreibetrags als steuerfreier Rentenbezug zu sehen. Dieses Vorgehen ist steuersystematisch fragwürdig und verfassungsrechtlich unzulässig (Abschnitt D.II.2).

mögen die wirtschaftliche Grundlage ihrer persönlichen Lebensführung im Alter ist und ihnen eine eigenverantwortliche Gestaltung derselben ermöglicht. Vgl. zur Rechtsprechung: BVerfGE 93, 121 ff.

⁷ BT-Drucksache 15/2150, S. 45.

⁸ BT-Drucksache 15/2150, S. 38 ff.

1. Berechnungen zur Zweifachbesteuerung

Aktualisierte Berechnungen unter Berücksichtigung der in den derzeit im Gesetzgebungsverfahren befindlichen Reformvorhaben im Bereich der gesetzlichen Kranken-, Pflege- und Rentenversicherung⁹ gelangen zu dem Ergebnis, dass das in dem Gesetzentwurf vorgesehene Übergangsmodell zu einer teilweise erheblichen Zweifachbesteuerung führt.¹⁰

So würden beispielsweise bei Rentnern, die über 30 Jahre als Selbstständige Beiträge auf der Grundlage des Durchschnittsverdienstes geleistet haben und die nach einem Rentenbeginn 2005 16 Jahre lang Rente beziehen, die versteuerten Beiträge um ca. 43.000 Euro höher sein als die steuerfreien Rentenzuflüsse, somit würden ca. 43.000 Euro des gesamten Lebenseinkommens zweifach besteuert. Hätte dieser Selbstständige immer Beiträge in Höhe der Beitragsbemessungsgrenze der gesetzlichen Rentenversicherung der Arbeiter und der Angestellten gezahlt, so sind es ca. 83.000 Euro. Bei einem Rentenzugang im Jahr 2020 wäre bei diesem „Erwerbsbiographietyp“ mit ca. 112.000 Euro der Höhepunkt der Zweifachbesteuerung erreicht. Erst Rentenzugänge nach 2050 blieben von der Zweifachbesteuerung verschont.

Im Laufe der Übergangsphase würden auch zunehmend Rentner betroffen sein, die früher als Arbeitnehmer versichert waren – und zwar nicht nur dann, wenn sie hohe Einkommen hatten, sondern ebenso, wenn sie Durchschnittsverdiener waren. Der Umfang der konkreten Zweifachbesteuerung hängt von der individuellen Erwerbsbiographie ab, insbesondere von der zeitlichen Verteilung der Beitragszahlungen. Bei Arbeitnehmern mit 45 Jahren Durchschnittsverdienst wird das größte Ausmaß der Zweifachbesteuerung mit rd. 53.000 Euro beim Rentenzugangsjahrgang 2040 erreicht, für Arbeitnehmer mit einem Verdienst an der Beitragsbemessungsgrenze ist der Betrag etwa doppelt so hoch. Am stärksten wäre also die Zweifachbesteuerung bei Arbeitnehmern des Geburtsjahrgangs 1975. Sie setzt aber bereits ab dem Geburtsjahrgang 1951 ein, der 2016 in Rente geht.

⁹ Die Berechnungen berücksichtigen auch die Änderungen durch das Zweite Gesetz zur Änderung des Sechsten Buches Sozialgesetzbuch und anderer Gesetze vom 27.12.2003 BGBl. I, 3013; das Dritte Gesetz zur Änderung des Sechsten Buches Sozialgesetzbuch und anderer Gesetze vom 27.12.2003 BGBl. I, 3019 und die im Gesetzentwurf eines RV-Nachhaltigkeitsgesetzes, BT-Drucksache 15/2149 vorgesehenen Änderungen.

¹⁰ Zu ähnlichen Ergebnissen gelangt eine Studie des Fraunhofer Instituts: *Grub*, Fraunhofer Institut Angewandte Informationstechnik, Besteuerungsreform der gesetzlichen Altersvorsorge, Arbeitspapier im Forschungsnetzwerk Alterssicherung, S. 19 ff.

Der Umfang der Zweifachbesteuerung für typisierte Einkommensverläufe der einzelnen Rentenzugangsjahrgänge von 2005 bis 2070 ist den Tabellen aus der Anlage zu entnehmen. Betrachtet werden Arbeitnehmer (Tab. 1.1, 1.2) und Selbstständige (Tab. 1.3, 1.4) jeweils mit durchschnittlichen Einkommen bzw. mit Einkommen in Höhe der Beitragsbemessungsgrenze der gesetzlichen Rentenversicherung der Arbeiter und der Angestellten.

2. Berechnungsmethode

Ausgangspunkt der Berechnungen des VDR – wie im Wesentlichen auch des Bundesfinanzministeriums – sind die Ausführungen der Sachverständigenkommission zur Definition der Zweifachbesteuerung. Danach soll eine Zweifachbesteuerung dann nicht vorliegen, wenn der steuerfreie Rentenzufluss mindestens so hoch ist wie die aus versteuertem Einkommen geleisteten Rentenbeiträge.¹¹ Folglich ist zu bestimmen, was unter „Rentenversicherungsbeiträgen aus versteuertem Einkommen“ und was unter „steuerfreiem Rentenzufluss“ zu verstehen ist.

Zur Definition dessen, was als „Beiträge aus versteuertem Einkommen“ anzusehen ist, hat das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil vom 6. März 2003 dargelegt: „Hiernach ist von einer tatsächlichen steuerlichen Belastung in der Erwerbsphase, die eine Entlastung in der Nacherwerbsphase rechtfertigt, immer dann auszugehen, wenn in der Erwerbsphase eine ‚Regelbesteuerung‘ ohne spezielle Vergünstigungen stattgefunden hat.“¹²

Da die begrenzte steuerliche Berücksichtigung von Vorsorgeaufwendungen als Sonderausgaben allen Steuerpflichtigen gleichermaßen zusteht und damit kein Privileg von Versicherten der gesetzlichen Rentenversicherung ist, wird für die Berechnungen der gesamte Arbeitnehmerbeitrag zur Rentenversicherung als aus versteuertem Einkommen stammend angesehen. Entsprechend sind als steuerfreier Rentenzufluss nur solche Beträge anzusehen, die durch rentenspezifische Vergünstigungen von der Besteuerung verschont bleiben. Neben dem für die Übergangsphase vorgesehenen Rentenfreibetrag ist dies nur der Werbungskostenpauschbetrag für sonstige Einkünfte in Höhe

¹¹ Vgl. Abschlussbericht der Sachverständigenkommission zur Neuordnung der steuerrechtlichen Behandlung von Altersvorsorgeaufwendungen und Altersbezügen, BMF Schriftenreihe 74, 2003, S. 50 f.

¹² BVerfGE 105, 73 (129).

von 102 Euro (§ 9a Satz 1 Nr. 3 EStG). Der Grundfreibetrag nach § 32 a EStG sowie die steuerlich abziehbaren Kranken- und Pflegeversicherungsbeiträge hingegen müssen bei der Ermittlung einer Zweifachbesteuerung unberücksichtigt bleiben, da sie allen Steuerpflichtigen unabhängig vom Rentenbezug zustehen.

a) Steuerfreier Rentenzufluss

Das Bundesverfassungsgericht hat festgestellt, dass Einkommen, welches bereits der Besteuerung unterlegen hat, nicht erneut, also doppelt besteuert werden dürfe. Dies muss durch den geschaffenen Rentenfreibetrag sichergestellt werden. Dieser Rentenfreibetrag (Rentenbetrag abzüglich des steuerpflichtigen Rentenanteils) hat demnach die Funktion, den Teil der Rente steuerfrei zu stellen, der nicht als steuerbarer *Zufluss* zu qualifizieren ist, da es sich bei ihm um den *Rückfluss* bereits versteuerter Rentenbeiträge handelt.¹³ Nur der *nach Abzug* des Rentenfreibetrages *verbleibende* Teil der Rente ist als steuerbarer Zufluss anzusehen und damit als Einkunft, welche nach § 2 Abs. 1 EStG der Einkommensteuer unterliegt. Erst *nachdem* der Rentenfreibetrag *abgezogen* ist, werden auf den verbleibenden Teil der Rente die übrigen Vorschriften des Einkommensteuergesetzes – Abzug von Werbungskosten und Sonderausgaben, Steuertarif mit dem hierin enthaltenen Grundfreibetrag etc. – angewendet.

In den Berechnungen in der Gesetzesbegründung wird demgegenüber davon ausgegangen, Zweifachbesteuerung liege dann nicht vor, wenn die Rentenbeträge, die durch Anwendung allgemeiner einkommensteuerrechtlicher Vorschriften (Werbungskosten, Sonderausgaben, Steuertarif etc.) steuerlich unbelastet bleiben, den aus versteuertem Einkommen geleisteten Rentenversicherungsbeiträgen entsprechen. Eben dies ist aber nicht zulässig. Nachfolgend wird im Einzelnen für die in der Gesetzesbegründung als steuerfreier Rentenzufluss gewerteten Steuerentlastungen gezeigt, weshalb ihre Wertung als steuerfreier Rentenzufluss nicht gerechtfertigt ist.

aa) Problematik des Grundfreibetrages

Gegen die Wertung des Grundfreibetrags als steuerfreier Rentenzufluss bestehen erhebliche und grundlegende Bedenken. Eine Berücksichtigung des Grundfreibetrages

¹³ Eine ähnliche Funktion hat der Ertragsanteil im geltenden Recht: Nur der Ertragsanteil der Rente wird als sonstige Einkunft im Sinne des § 22 EStG der Besteuerung zugrunde gelegt. Der über den Ertragsanteil der Rente hinausgehende Rentenzahlbetrag bleibt unberücksichtigt, da es sich bei ihm nicht um einen steuerlich relevanten Zufluss, sondern um eine Vermögensumschichtung handelt. Diese Regelung wurde vom Bundesverfassungsgericht als solche nicht beanstandet, lediglich ihre Anwendbarkeit auf Renten der gesetzlichen Rentenversicherung muss geändert werden.

als steuerfreier Rentenzufluss vermengt Vorschriften zur Ermittlung der steuerlichen Bemessungsgrundlage¹⁴ mit tariflichen Vorschriften des EStG. Nach § 32 a Abs. 1 Satz 1 EStG bemisst sich die tarifliche Einkommensteuer nach dem zu versteuernden Einkommen. Bemessungsgrundlage ist also das „zu versteuernde Einkommen“, d.h. nach § 2 Abs. 5 EStG das Einkommen, vermindert um Freibeträge und sonstige vom Einkommen abzuziehende Beträge. Somit liegt mit dem „zu versteuernden Einkommen“ der Ausgangswert für die Anwendung der tariflichen Vorschriften des § 32 a Abs. 1 Satz 1 EStG vor. Dieser bestimmt, dass die Einkommensteuer für ein zu versteuerndes Einkommen bis 7.235 Euro Null beträgt. Der Grundfreibetrag ist damit nicht als sachliche Steuerbefreiung – wie beispielsweise der Werbungskostenpauschbetrag – ausgestaltet, sondern ist Teil der Tarifvorschriften.¹⁵ D.h. der Grundfreibetrag ist Teil der reinen Berechnungsvorschrift des § 32 a EStG für die Ermittlung der tariflichen Einkommensteuer auf das zu versteuernde Einkommen. Der Grundfreibetrag ist verfassungsrechtlich zwingend vorgegeben und hat die Aufgabe sicherzustellen, dass ein steuerpflichtiges Einkommen unterhalb des Existenzminimums steuerlich nicht belastet wird. Das Tarifelement „Grundfreibetrag“ ist Ausdruck eines **absoluten Besteuerungsverbots**.¹⁶ Wird für ein steuerpflichtiges Einkommen aufgrund des Grundfreibetrags effektiv keine Steuer fällig, so hat dieses Einkommen dennoch in voller Höhe der Besteuerung unterliegen.

Auch die Sachverständigenkommission zur „Neuordnung der steuerrechtlichen Behandlung von Altersvorsorgeaufwendungen und Altersbezügen“ hat es abgelehnt, den Grundfreibetrag als steuerfreien Rentenzufluss zu werten. Dies begründet sie damit, dass eine steuersystematische Auslegung verlange, eine Rentenzahlung nicht in die

¹⁴ Entsprechend § 2 Abs. 3 bis 5 EStG wird das „zu versteuernde Einkommen“ nach folgendem Verfahren ermittelt: Zunächst wird gem. § 2 Abs. 3 EStG der „Gesamtbetrag der Einkünfte“ gebildet, der sich aus der Summe der Einkünfte abzüglich des Altersentlastungsbetrags (§ 24 a EStG) und des Freibetrags für Land- und Forstwirte (§ 13 Abs. 3 EStG) ergibt. Der „Gesamtbetrag der Einkünfte“ ist die Ausgangsgröße für die Ermittlung des „Einkommens“ (§ 2 Abs. 4 EStG). Dieses ergibt sich, indem vom „Gesamtbetrag der Einkünfte“ die Sonderausgaben (§§ 10, 10 b, 10 c EStG) und die außergewöhnlichen Belastungen (§§ 33-33 c EStG) abgezogen werden. EStG ist Das „zu versteuernde Einkommen“ (§ 2 Abs. 5) schließlich ist das „Einkommen“ abzüglich der Kinder- und Haushaltsfreibeträge nach § 32 Abs. 6 und Abs. 7 EStG. Auf dieses „zu versteuernde Einkommen“ wird der Einkommensteuertarif angewandt (§ 32 a EStG).

¹⁵ Vgl. BFH 3. Senat Urteil vom 9.8.2001 III R 50/00, 2. Leitsatz.

¹⁶ *Schöberle*, in: Kirchhof/Söhn, Einkommensteuergesetz Kommentar, Stand: Mai 2001, § 32 a Rn. A 147.

steuerliche Bemessungsgrundlage einzurechnen, soweit sie aus vorgelagert besteuerten Beiträgen stamme.¹⁷

Gegen die Einbeziehung des Grundfreibetrages in die Ermittlung der steuerfreien Rentenzuflüsse spricht außerdem, dass dieser nicht einer einzigen Einkunftsart zugeordnet werden kann. Dieses Argument versucht die Bundesregierung in der Gesetzesbegründung auf Seite 41 ff. zu entkräften, indem sie bei ihren Berechnungen zur Zweifachbesteuerung den Grundfreibetrag anteilig verschiedenen Einkunftsarten zurechnet. Dadurch wird aber ein vom Ansatz her falsches Vorgehen nicht richtig.

Die dort vorgelegten Berechnungen sind auch darüber hinaus problematisch. Die Modellrechnungen unterscheiden drei Fallgruppen: (1) Rentenempfänger ohne weitere andere Einkünfte, (2) Rentenempfänger mit anderweitigen Einkünften, die Renteneinkünfte überwiegen jedoch, und (3) Rentenempfänger mit überwiegend anderweitigen Einkünften. Für jede dieser drei Fallgruppen werden jeweils der steuerfreie Rentenzufluss und die Summe der versteuerten Beiträge ermittelt. Für die dritte Fallgruppe wird argumentiert, die Summe der versteuerten Beiträge vermindere sich gegenüber den Berechnungen zu den anderen beiden Fallgruppen auf ein Drittel (!), weil empirische Untersuchungen ergeben hätten, dass in dieser Fallgruppe die gesetzliche Rente mit jährlich 8.000 Euro *durchschnittlich* ein Drittel der "Höchstrente" beträgt. Dabei wird übersehen, dass in etwa in der Hälfte dieser Fälle eine Rente *über diesem Durchschnittswert* bezogen werden dürfte. Mithin ist eine Reduzierung auf ein Drittel mit Sicherheit nicht angemessen. Daneben wirkt sich gravierend der logische Fehler in den Berechnungen aus, dass für die dritte Fallgruppe zwar die versteuerten Beiträge, *nicht* jedoch die entsprechenden steuerfreien Rentenzuflüsse auf ein Drittel vermindert werden.

Weiterhin ist die in den Modellrechnungen in der Gesetzesbegründung unterstellte Rentenbezugsdauer von 20 Jahren nicht realitätsgerecht, weil die fernere Lebenserwartung bei Männern ab Beginn der Regelaltersrente derzeit etwa 16 Jahre beträgt. Für die Zukunft ist zwar mit einer steigenden Lebenserwartung zu rechnen, was jedoch nicht zwangsläufig zu einer längeren *Rentenbezugsdauer* führen muss, da mittelfristig parallel mit einer Anhebung der Regelaltersgrenze zu rechnen ist (vgl. Bericht der Kommission zur Nachhaltigkeit in der Finanzierung der sozialen Sicherungssysteme).

¹⁷ Vgl. Abschlussbericht der Sachverständigenkommission zur Neuordnung der steuerrechtlichen Behandlung von Altersvorsorgeaufwendungen und Altersbezügen, BMF-Schriftenreihe, Band 74, S. 50 f.

Wird die Rentenbezugsdauer – wie in den in der Gesetzesbegründung zitierten Modellrechnungen geschehen – um ein Viertel zu hoch angesetzt, wird dadurch der steuerfreie Rentenzufluss auch etwa um ein Viertel zu hoch ausgewiesen.

bb) Problematik der Beiträge zur Kranken- und Pflegeversicherung

Die im Rahmen des allgemeinen Sonderausgabenabzugs für Vorsorgeaufwendungen geltend gemachten Aufwendungen der Rentner für ihre Kranken- und Pflegeversicherung dürfen ebenfalls nicht als steuerfreier Rentenzufluss qualifiziert werden. Selbst wenn mit der Kranken- und Pflegeversicherung der Rentner rentnerspezifische *Systeme der Beitragsbemessung* bestehen, so ist doch die Möglichkeit, Vorsorgeaufwendungen für Gesundheit und Pflege steuerlich geltend zu machen, *kein* Privileg der Rentner, sondern steht allen Steuerpflichtigen zu. Sie ist also keine rentenspezifische Abzugsmöglichkeit und muss deshalb auch bei der Quantifizierung der steuerfreien Rentenzuflüsse außer Betracht bleiben.

Entscheidend ist deshalb, welcher Teil *der Rente nicht der Besteuerung unterliegt*. Hierfür ist neben dem Werbungskostenpauschbetrag in Höhe von 102 Euro jährlich nur der Rentenfreibetrag maßgeblich.

Gegen eine Wertung der Kranken- und Pflegeversicherungsbeiträge als steuerfreier Rentenzufluss lässt sich die gleiche Argumentation wie schon im Rahmen der Ausführungen zum Grundfreibetrag anführen. Aus steuersystematischen Gründen dürfen auch die als Sonderausgaben abzugsfähigen **Kranken- und Pflegeversicherungsbeiträge** nicht als steuerfreier Rentenzufluss zum Ausgleich der versteuerten Rentenversicherungsbeiträge angesehen werden. Sie werden vom Gesamtbetrag der Einkünfte abgezogen, in den der *steuerpflichtige* Teil der Rente als eine Einkunft neben anderen einfließt. D. h. sie werden gerade nicht vom *Zahlbetrag* der Rente und auch nicht von einer bestimmten Einkunftsart abgezogen. Im Endeffekt wird zwar das zu versteuernde Einkommen durch den Abzug der Aufwendungen für die Kranken- und Pflegeversicherung gemindert, diese Abzüge sind aber den Einkünften des Steuerpflichtigen insgesamt zuzurechnen und nicht ausschließlich den Renteneinkünften. Mit anderen Worten: Die Abzugsmöglichkeit für Sonderausgaben steht allen Steuerpflichtigen zu, unabhängig von der Art der Einkünfte, die sie bezogen haben. Deswegen dürfen sie nicht wie ein weiterer Rentenfreibetrag bei den Berechnungen zur Frage der Zweifachbesteuerung als steuerfreier Rentenzufluss behandelt werden.

cc) Schlussfolgerungen

Zum Ausgleich der Versteuerung von Rentenversicherungsbeiträgen in der aktiven Zeit darf im Rentenalter ausschließlich der hierfür vorgesehene Rentenfreibetrag herangezogen werden. Die erheblichen Zweifel an der Vorgehensweise im Gesetzentwurf, den Grundfreibetrag und die abziehbaren Kranken- und Pflegeversicherungsbeiträge als steuerfreien Rentenzufluss zu qualifizieren, bestätigt folgendes Beispiel: Berücksichtigte man den Grundfreibetrag und die Aufwendungen des Rentners für Kranken- und Pflegeversicherung als steuerfreien Rentenzufluss, so könnte eine Standardrente des Zugangsjahres 2005 zu **143 Prozent (!)** steuerpflichtig sein, ohne dass sich rechnerisch eine Zweifachbesteuerung ergäbe. Mit anderen Worten: Bei einer Rente von 10.000 Euro jährlich wären rund 14.300 Euro zu versteuern.¹⁸

b) Beiträge aus versteuertem Einkommen

Im Rahmen der Berechnungen zur Zweifachbesteuerung sind auch diejenigen bis 2004 geleisteten Rentenversicherungsbeiträge als Beiträge aus versteuertem Einkommen anzusehen, die grundsätzlich als Vorsorgeaufwendungen im Rahmen des begrenzten Sonderausgabenabzugs geltend gemacht werden konnten. Für diese Beurteilung sprechen u.a. die Ausführungen des Bundesverfassungsgerichts in seinem Urteil vom 6. März 2002. Darin heißt es: „Soweit Sozialversicherungsrenten auf Arbeitnehmerbeiträgen beruhen, ist (...) eine noch hinreichende sachliche Begründung einer Ertragsanteilsbesteuerung zu bejahen“.¹⁹ Begründet wird dies damit, dass „von einer tatsächlichen steuerlichen Belastung in der Erwerbsphase, die eine Entlastung in der Nacherwerbsphase rechtfertigt, immer dann auszugehen ist, wenn eine ‚Regelbesteuerung‘ ohne spezielle Vergünstigungen stattgefunden hat“.²⁰ Die Möglichkeit des steuerlichen Abzugs von Vorsorgeaufwendungen ist also – das Bundesverfassungsgericht hat dies ausdrücklich betont²¹ – kein Privileg für rentenversicherungspflichtige Arbeitnehmer, sondern eine Abzugsmöglichkeit, die allen Steuerpflichtigen zusteht und die auch keiner besonderen Einkunftsart zugerechnet wird.

Selbst wenn man diese Sichtweise nicht teilt, gelangt man dennoch zu dem Ergebnis, dass die Arbeitnehmerbeiträge zur Rentenversicherung in der Regel vollständig aus versteuertem Einkommen stammen. Die Rentenversicherungsbeiträge sind bei der

¹⁸ Dieses Ergebnis kommt zustande, obwohl der Rentner einen erheblichen Teil seiner Beiträge aus bereits versteuertem Einkommen geleistet hat.

¹⁹ BVerfGE 105, 73 (128).

²⁰ BVerfGE 105, 73 (129).

²¹ BVerfGE 54, 11 (32); das Urteil vom 6. März 2002 nimmt darauf Bezug, vgl. BVerfGE 105, 73 (129).

Ausschöpfung der Höchstbeträge für den Sonderausgabenabzug von Vorsorgeaufwendungen nachrangig und nicht gleichrangig zu berücksichtigen. Dies lässt sich zwar nicht unmittelbar dem EStG entnehmen, aber aus dem Gleichbehandlungsgrundsatz des Art. 3 Abs. 1 GG und der Steuersystematik ableiten.

Ziel der Neuregelung ist die Herstellung einer Gleichbehandlung von Rentnern und Pensionären. Daher müssen bei der Beurteilung, wofür der Sonderausgabenabzug verbraucht wird, Beamte und versicherungspflichtige Arbeitnehmer miteinander verglichen werden. Beamte – die keine Beiträge zur gesetzlichen Rentenversicherung leisten, denen aber bisher trotzdem dieselben Höchstbeträge für den Abzug von Vorsorgeaufwendungen zugestanden wurden – nutzen ihre Abzugsmöglichkeit für Krankenversicherungsbeiträge und darüber hinaus für Lebens- und Haftpflichtversicherungsbeiträge. Damit sind die Höchstbeträge in der Regel bereits ausgeschöpft.

Das EStG sieht vor, dass Arbeitnehmer begrenzt ihre Vorsorgeaufwendungen, darunter die auf sie entfallenden Anteile der Beiträge zur gesetzlichen Renten-, Kranken-, Pflege- und Arbeitslosenversicherung, als Sonderausgaben von dem Gesamtbetrag der Einkünfte abziehen können (§ 2 Abs. 4 EStG). Die abziehbaren Vorsorgeaufwendungen werden hierbei in einem mehrstufigen Verfahren berechnet (§ 10 Abs. 3 EStG).

- Abziehbar ist zunächst der Vorwegabzug in Höhe von 3.068 Euro, soweit dieser nicht nach § 10 Abs. 3 EStG gekürzt ist.
- Im nächsten Schritt werden Vorsorgeaufwendungen im Rahmen des Grundhöchstbetrages von 1.334 Euro berücksichtigt²².
- Über den Grundhöchstbetrag hinausgehende weitere Vorsorgeaufwendungen können bis zur Hälfte abgezogen werden (hälftiger Höchstbetrag).

Die über diese Höchstbeträge hinausgehenden Beitragsbestandteile – auch wenn es sich dabei um gesetzliche Pflichtabgaben handelt – werden aus versteuertem Einkommen geleistet.

Unterstellt man bei versicherungspflichtigen Arbeitnehmern nur dieselben Aufwendungen wie bei Beamten, so verbleibt bei ihnen kein Raum mehr für eine steuerliche Berücksichtigung der Rentenversicherungsbeiträge. Berücksichtigt man des Weiteren, dass Arbeitnehmer – anders als Beamte – auch Beiträge zur Arbeitslosenversicherung

²² Ein zusätzlicher Freibetrag in Höhe von maximal 184 € für eine zusätzliche freiwillige Pflegeversicherung wird Steuerpflichtigen gewährt, die nach dem 12. Dezember 1957 geboren sind (§ 10 Abs. 3 Nr. 3 EStG).

zu zahlen haben, ist das Ergebnis noch deutlicher. Deshalb darf der Arbeitnehmerbeitrag zur Rentenversicherung nicht erneut der Besteuerung unterworfen werden.²³

c) Typisierung

In der Begründung zum Gesetzentwurf wird ausgeführt, dass dem Grundsatz des Verbots der Zweifachbesteuerung aufgrund der jährlichen Anhebung des Besteuerungsanteils bis auf 100 Prozent im Jahr 2040 und der korrespondierenden Anhebung der Abziehbarkeit der Altersvorsorgeaufwendungen zum Ende der Übergangsphase in jedem Jahr typisierend entsprochen werde.²⁴ Die vorgesehene Regelung führt aber, wie oben gezeigt (vgl. Abschnitt D.II.), in vielen Fällen zur Zweifachbesteuerung. Ob dies von der Typisierungsermächtigung des Bundesverfassungsgerichts gedeckt ist, ist fraglich. Das Bundesverfassungsgericht hält zwar grundsätzlich Verstöße gegen die Einzelfallgerechtigkeit als Folge der Typisierung für zulässig: „Jede gesetzliche Regelung muss notwendigerweise verallgemeinern. Bei der Ordnung von Massenerscheinungen ist der Gesetzgeber berechtigt, die Vielzahl der Einzelfälle in dem Gesamtbild zu erfassen, das nach den ihm vorliegenden Erfahrungen die regelungsbedürftigen Sachverhalte zutreffend wiedergibt. Auf dieser Grundlage darf er generalisierende, typisierende und pauschalierende Regelungen treffen, ohne wegen der damit unvermeidlich verbundenen Härten gegen den allgemeinen Gleichheitssatz zu verstoßen“.²⁵

Es spricht jedoch vieles dafür, dass ein Verstoß gegen das Zweifachbesteuerungsverbot durch die Berufung auf die Notwendigkeit, in Gesetzesnormen zu typisieren, hier nicht zu rechtfertigen ist. Das Bundesverfassungsgericht hat in seiner Entscheidung vom 6. März 2002 zwar ausgeführt, dass dem Gesetzgeber bei der Neuregelung der Besteuerung von Alterseinkünften ein weiter Entscheidungsspielraum zustehe²⁶, es hat aber auch gleichzeitig deutlich gemacht, dass dieser Spielraum nicht unbegrenzt ist: „In *jedem Fall* sind die Besteuerung von Vorsorgeaufwendungen für die Alterssicherung und die Besteuerung von Bezügen aus dem Ergebnis der Vorsorgeaufwendungen so aufeinander abzustimmen, dass eine doppelte Besteuerung vermieden wird“²⁷. Das gesetzestechnisch notwendige Instrument der Typisierung rechtfertigt lediglich graduelle

²³ Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung (Hrsg.): Nachgelagerte Besteuerung von Renten, Stellungnahme zum Entwurf eines Alterseinkünftegesetzes, RWI Materialien Heft 6, Essen 2001, S. 10 f.

²⁴ Vgl. BT-Drucksache 15/2150, S. 69.

²⁵ BVerfGE 105, 73 (127).

²⁶ Vgl. BVerfGE 105, 73 (134).

²⁷ BVerfGE 105, 73 (74, 3. Leitsatz).

Ungleichbehandlungen der unter den sachlich gebotenen typusbildenden Parametern zusammengefassten Fallgruppen. Das Instrument der Typusbildung kann nicht anderweitig angelegte Rechtsverletzungen, etwa solche der Doppelbesteuerung, die das Bundesverfassungsgericht untersagt, rechtfertigen.

Will man hier dennoch das Instrument der Typisierung anwenden, so hat der Gesetzgeber die Voraussetzungen einer zulässigen Typisierung zu beachten: Die durch sie eintretenden Härten und Ungerechtigkeiten dürfen nur eine verhältnismäßig kleine Zahl von Personen betreffen und der Verstoß gegen den Gleichheitssatz darf nicht sehr intensiv sein.²⁸

Die Reichweite der Typisierung ist also durch die Zahl derjenigen, die von einer Benachteiligung betroffen sind, begrenzt. Werden durch die Maßnahme nicht nur einzelne, aus dem Rahmen fallende Sonderfälle, sondern bestimmte, wenn auch zahlenmäßig begrenzte, Gruppen *typischer* Fälle ohne sachliche Grundlage stärker belastet, dann lassen sich diese Ungleichbehandlungen nicht durch das Instrument der Typisierung rechtfertigen.²⁹ Durch den vorliegenden Gesetzentwurf werden sowohl die Selbstständigen als auch bestimmte Jahrgänge von Arbeitnehmern systematisch und teilweise in erheblichem Umfang zweifach besteuert (vgl. Abschnitt D.II.1.). Dies ist nicht durch die Typisierungsermächtigung gedeckt.

III. Ungleichbehandlung der Pensionäre und Rentner

Die in dem Gesetzentwurf vorgesehene Übergangsregelung schießt trotz des Abschmelzens des Versorgungsfreibetrages über das erklärte Ziel hinaus, die steuerliche Benachteiligung der Pensionäre gegenüber den Rentnern zu beseitigen. Sie führt zu dem Ergebnis, dass jeder Standardrentner, der in den nächsten 60 Jahren³⁰ in Rente geht, über das gesamte Leben betrachtet hinsichtlich der Differenz aus steuerfreien Zuflüssen und versteuerten Beiträgen bei der Altersvorsorge mehr zu versteuern hat als ein Pensionär mit gleich hohen Altersbezügen. Vergleicht man einen alleinstehenden Rentner, der im Erwerbsleben 45 Jahre lang durchschnittliche Entgelte bezogen

²⁸ BVerfGE 84, 348 (360); vgl. BVerfGE 100, 59 (90).

²⁹ Vgl. BVerfGE 30, 292 (327); 68, 155 (173).

³⁰ Beginnt die Rente eines Standardrentners (45 Jahre Beitragszahlung auf der Grundlage des Durchschnittsentgeltes) in den Jahren 2005 bis 2069, beruhen dessen Beiträge zur gesetzlichen Rentenversicherung zum Teil noch aus versteuertem Einkommen.

hat, mit einem alleinstehenden Pensionär, der Versorgungsbezüge in Höhe dieser Rente bezieht, so muss der Rentner – bei einem Renten- bzw. Pensionsbeginn im Jahr 2005 – über das gesamte Leben betrachtet rd. 18.000 Euro mehr versteuern als ein Pensionär mit vergleichbaren Versorgungsbezügen.³¹ Anders ausgedrückt, die Differenz aus steuerfreien Zuflüssen und versteuerten Beiträgen bei der Altersvorsorge ist in diesem Fall bei Pensionären rd. 18.000 Euro höher als bei Rentnern der gesetzlichen Rentenversicherung. Im Zugangsjahr 2040 beträgt dieser Unterschied sogar rd. 55.000 Euro zugunsten der Pensionäre. Erst beim Renten-, bzw. Pensionszugang des Jahres 2070 würde eine Gleichbehandlung zwischen diesen Personengruppen erreicht werden. Das Ausmaß der steuerlichen Bevorzugung der Pensionäre gegenüber den Rentnern der gesetzlichen Rentenversicherung bei den einzelnen Zugangsjahrgängen ergibt sich hierbei aus dem Vergleich der Spalten 4 und 6 der Tab. 1.2 der Anlage.

IV. Undynamischer Freibetrag

Der steuerfreie Anteil einer Leibrente (sog. Rentenfreibetrag) wird nach § 22 Nr. 1 Satz 3 EStG-E ermittelt, indem ein bestimmter Prozentsatz der Jahresrente *im zweiten Jahr des Rentenbezugs* vom Rentenbetrag abgezogen wird. Er soll als fester, undynamischer Rentenfreibetrag ausgestaltet werden, der über die gesamte Rentenlaufzeit hinweg unverändert bleibt. Die Regelung bewirkt, dass mit jeder Rentenerhöhung der prozentuale Freistellungsanteil sinkt. Dadurch können Rentner im Laufe der Rentenbezugszeit in die Steuerpflicht hineinwachsen. Bei einer Freistellung von 50 Prozent bei einem Rentenbeginn im Jahr 2005 sind nach einer Rentenlaufzeit von 16 Jahren nur noch gut 36 Prozent der Rentenleistung steuerbefreit, im Mittel über die gesamte Rentenlaufzeit sind es etwa 43 Prozent. Dies kann z. B. dazu führen, dass ein Rentner mit 65 Jahren noch keine Steuern zahlen muss, dann jedoch erstmalig im Alter von z. B. 80 Jahren. Dies ist nicht zuletzt angesichts des teilweise hohen Alters der Betroffenen sozialpolitisch nicht vermittelbar.

³¹ Den Berechnungen liegen folgende Annahmen zugrunde: Alleinstehender Arbeitnehmer mit 45 Jahre Bruttojahresentgelt in Höhe des Durchschnittsentgelts, ein Jahr Anrechnungszeit und eine Rentenlaufzeit von 16 Jahren. Bei Pensionären ist der im Gesetzentwurf vorgesehene Versorgungsfreibetrag zuzüglich dem Zuschlag zum Versorgungsfreibetrag steuerfreier Pensionszufluss. Versteuerte Beiträge (auch fiktive) liegen bei Beamten nicht vor. Es wird eine Pension in Höhe der jeweiligen Rente und mit gleicher Laufzeit vorausgesetzt.

V. Fehlende Berücksichtigung rentenrechtlicher Fallgestaltungen

Der Übergang zur nachgelagerten Besteuerung betrifft nicht nur die Besteuerung der Altersrenten, sondern aller Renten der gesetzlichen Rentenversicherung. Häufig wird eine Rente in eine andere Rente umgewandelt. In Bezug auf diese rentenrechtlichen Fallgestaltungen bedarf der Gesetzeswortlaut einer Klarstellung. So wird derzeit eine abgekürzte Leibrente, also eine Rente, deren Laufzeit zeitlich begrenzt ist, mit den Ertragsanteilen der Tabelle des § 55 Abs. 2 EStDV besteuert. Dazu zählen u.a. auch Renten wegen verminderter Erwerbsfähigkeit, da diese spätestens mit Vollendung des 65. Lebensjahres in eine Altersrente umgewandelt werden. Der Gesetzestext enthält keine Regelung, ob in diesen Fällen der steuerpflichtige Anteil der nachfolgenden Rente abhängig vom Jahr des ersten Rentenbezugs oder abhängig vom Jahr des Beginns der nachfolgenden Rente bestimmt wird.

E. Handlungsalternativen zur Vermeidung der Zweifachbesteuerung

Im Folgenden werden Handlungsalternativen aufgezeigt, die zu einer Abmilderung der Zweifachbesteuerung führen könnten. Dabei sollen zunächst mögliche Varianten auf der Beitragsseite und anschließend auf der Leistungsseite, also der Besteuerung der Renten, betrachtet werden. Die Wirkung auf die Zweifachbesteuerung ergibt sich jeweils aus dem Zusammenspiel beider Seiten. Eine Quantifizierung der fiskalischen Auswirkungen der einzelnen Varianten kann allerdings von der Rentenversicherung nicht vorgenommen werden. Hier soll lediglich aufgezeigt werden, welche Konsequenzen die Entscheidung hinsichtlich der Zweifachbesteuerung haben würde.

I. Maßnahmen zur schnelleren Beitragsfreistellung

Für eine schnellere Freistellung der Beiträge spricht,

- dass die heute aktive Erwerbsbevölkerung wegen der absehbaren Niveauabsenkung in der gesetzlichen Rentenversicherung stärker ergänzend vorsorgen muss und
- dass eine Senkung der Grenzabgabenbelastung des Faktors Arbeit die Rahmenbedingungen für Wirtschaftswachstum und die Lage am Arbeitsmarkt verbessern kann.

Die steuerliche Abzugsfähigkeit der Rentenversicherungsbeiträge entlastet den Personenkreis, der von der Senkung des Renteniveaus betroffen sein wird, und verschafft diesen Personen finanzielle Spielräume für eine verstärkte ergänzende Vorsorge.

Zugleich bewirkt sie eine Entlastung des Personenkreises mit der höchsten Grenzabgabenbelastung. Um dies zu verdeutlichen, ist in der nachfolgenden Tabelle für ausgewählte Einkommenshöhen die Abgabenbelastung von 100 Euro zusätzlichem Einkommen bei rentenversicherungspflichtig Beschäftigten im geltenden Recht sowie (unter sonst gleichen Bedingungen) bei voller Abzugsfähigkeit der Rentenversicherungsbeiträge zusammengefasst:

Belastung mit Steuern und Sozialabgaben bei 100 Euro zusätzlichem Einkommen

<i>Jahreseinkommen</i>	<i>Zusätzliche Abgaben in € €, geltendes Recht ¹⁾</i>	<i>Zusätzliche Abgaben in €, voller Abzug der RV-Beiträge ^{1) 2)}</i>
31.000 € (Durchschnittseinkommen)	+ 51,35	+ 43,35
46.000 € (gerade noch KV-pflichtig)	+ 58,35	+ 47,35
62.000 € (gerade noch RV-pflichtig)	+ 55,00	+ 49,00

1) Annahmen: BBG-RV 2005: 63.000 €, Steuertarif 2005 ledig, KV 13 Prozent, PV 1,7 Prozent, AV 6,5 Prozent,
2) Höchstbetrag 1.500 € für sonstige Vorsorgeaufwendungen entsprechend Alterseinkünftegesetz

1. Schnellerer Anstieg der abziehbaren Prozentsätze

Um die Folgen der extrem langen Übergangsfrist von 20 Jahren bis zur vollen Steuerfreistellung der Beiträge zu vermeiden, könnte – beginnend mit dem im Gesetzentwurf vorgesehenen Einstiegsniveau von 60 Prozent steuerfreien Rentenversicherungsbeiträgen im Jahr 2005 – bei einer jährlichen Anhebung des Prozentsatzes um fünf Prozentpunkte (statt der vorgesehenen zwei Prozentpunkte) die Übergangsphase auf der Beitragsseite bis zum Jahr 2013 abgeschlossen werden. Dies ist zwar nicht ausreichend, um Zweifachbesteuerung vollständig zu vermeiden, erfordert aber weit geringere Änderungen bei den steuerfrei zu belassenden Prozentsätzen auf der Leistungsseite (vgl. Anlage, Tab. 2.1 bis 2.4).

2. Stufenplan sozial ausgewogen gestalten

Nach der im Gesetzentwurf vorgesehenen Übergangsregelung können Besserverdienende in der Übergangsphase mehr Pflichtbeiträge steuerlich geltend machen als Geringverdiener (siehe oben Abschnitt C.II). Ist eine Begrenzung des Abzugs in der Übergangsphase notwendig, so wäre es sozial ausgewogen, für alle Steuerpflichtigen gleich hohe Beträge für den Sonderausgabenabzug von Rentenversicherungsbeiträgen vor-

zusehen.³² Diese Höchstbeträge müssten im Laufe der Übergangsphase schrittweise angehoben werden. Bei Versicherten ohne Arbeitgeberanteil (Selbstständige, freiwillig Versicherte etc.) müssten *zusätzlich* pauschal 50 Prozent des Rentenversicherungsbeitrags steuerfrei sein, um sie mit Arbeitnehmern gleichzustellen.

3. Fortführung der Günstigerprüfung

Um Schlechterstellungen gegenüber den bislang geltenden Recht hinsichtlich der Abziehbarkeit von Vorsorgeaufwendungen zu vermeiden, ist eine so genannte Günstigerregelung vorgesehen. Das Finanzamt führt bis 2014 Vergleichsberechnungen durch, ob der Abzug aller gesetzlichen Vorsorgeaufwendungen nach altem Recht oder neuem Recht für den Steuerpflichtigen günstiger ist. Dabei wird allerdings im Gesetzentwurf – anders als beim Vorschlag der Sachverständigenkommission – der Vorwegabzug bis 2014 stufenweise abgeschmolzen, so dass die Günstigerprüfung schon bald an Bedeutung verlieren wird. Verlierer der Abschmelzung des Vorwegabzugs sind aber nicht nur die Selbstständigen, zu deren Gunsten die Regelung ursprünglich einmal eingeführt wurde, sondern vor allem gering verdienende Arbeitnehmer. Daher sollte für den gesamten Übergangszeitraum, wie von der Sachverständigenkommission vorgeschlagen³³, eine Günstigerprüfung unter voller Beibehaltung des geltenden Rechts bestehen bleiben. Neben dem positiven Effekt, für die betroffenen Personen die Zweifachbesteuerung zu verhindern oder abzumildern, wäre diese Regelung sozial ausgewogener, da sie Geringverdienern zu Gute kommt.

II. Maßnahmen auf der Leistungsseite

Die oben dargestellten Maßnahmen genügen nicht, um eine Zweifachbesteuerung vollständig zu vermeiden. Zusätzlich sind Änderungen an der Übergangsregelung auf der Leistungsseite notwendig. Die steuerfrei zu stellenden Rentenleistungen können grundsätzlich als absoluter Freibetrag, als prozentuale Freistellung oder als individuell ermittelter steuerfreier Betrag bemessen werden. Das im Gesetzentwurf vorgesehene Modell ist eine Mischung aus diesen drei Elementen: Ein individuell ermittelter Freibetrag, der prozentual aus der ersten (vollen) Jahresrente ermittelt wird.

³² Für ein solches Vorgehen hatte sich der Gesetzgeber zuletzt auch bei den Höchstbeträgen für Altersvorsorgeaufwendungen nach § 10a EStG entschieden, nachdem hier zunächst ebenfalls ein (bezogen auf das Einkommen) prozentualer Höchstbetrag vorgesehen war.

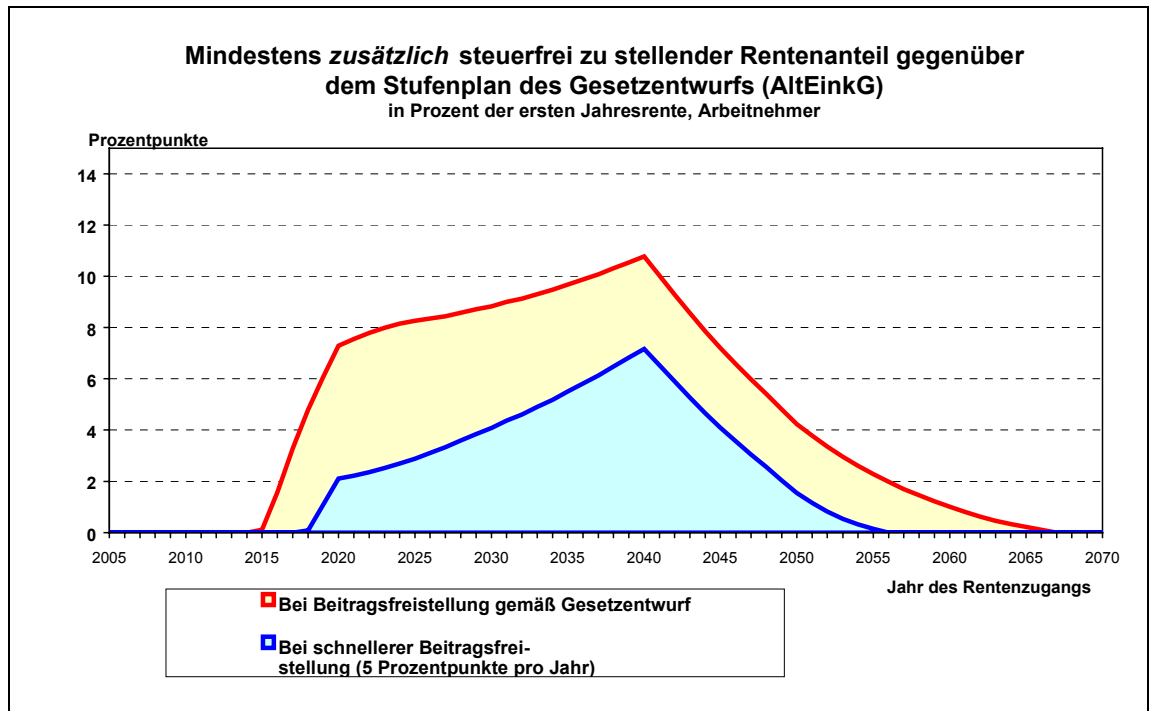
³³ Vgl. Abschlussbericht der Sachverständigenkommission zur Neuordnung der steuerrechtlichen Behandlung von Altersvorsorgeaufwendungen und Altersbezügen, BMF Schriftenreihe, Band 74, S. 35 f.

Entscheidend ist immer die angemessene zeitliche Abstimmung zwischen voller Steuerfreistellung der Beiträge und voller Besteuerung der Leistungen. Hier bieten sich andere Möglichkeiten als die in dem Gesetzentwurf gewählte Stufenregelung an.

1. Verlängerung der Übergangsfrist

Die volle Steuerpflicht kann zur Vermeidung einer Zweifachbesteuerung erst dann einsetzen, wenn die Bezieher dieser Leistungen ihre gesamten Rentenversicherungsbeiträge voll steuerfrei leisten konnten. Daher ist eine Verlängerung der Übergangsphase über das im Gesetzentwurf vorgesehene Jahr 2040 hinaus erforderlich.

Die folgende Grafik zeigt, um wie viel Prozentpunkte der Rentenfreibetrag, wie er im Gesetzentwurf vorgesehen ist, zu niedrig ist. Hierfür wurde die Differenz zwischen dem zur Vermeidung einer Zweifachbesteuerung mindestens erforderlichen steuerfreien und dem im Gesetzentwurf vorgesehenen Prozentsatz gebildet. Dabei wird – wie im Gesetzentwurf – von einem festen, während des Rentenbezuges nicht dynamisierten Rentenfreibetrag abhängig vom Jahr des Rentenzuganges ausgegangen. Diese Differenz wird sowohl für den Fall der Beitragsfreistellung entsprechend dem Gesetzentwurf als auch für den Fall einer zügigeren Beitragsfreistellung entsprechend dem Vorschlag in Abschnitt E.I.1 (volle Freistellung der Beiträge ab 2013) ausgewiesen. Die entsprechenden Angaben sind auch der Spalte 3 der Tabellen 3 und 4 der Anlage zu entnehmen.



Grafik 1: Um wie viel Prozentpunkte ist der steuerfreie Rentenanteil zu niedrig?

2. **Zusätzlicher Freibetrag in Abhängigkeit vom ersten Jahr der Beitragszahlung**

Zur Vermeidung einer Zweifachbesteuerung wäre alternativ zu einem veränderten prozentualen Freibetrag auch ein zusätzlicher Freibetrag denkbar, der sich am Jahr des ersten Rentenversicherungsbeitrags orientiert. Ausgangspunkt ist das im Gesetzentwurf vorgesehene Stufenmodell. Pro Jahr, gerechnet vom ersten Jahr der Beitragszahlung bis zur vollen Freistellung der Beiträge (nach dem Gesetzentwurf also im Jahr 2025) könnte abhängig vom Jahr des Rentenbeginns ein Zuschlag zum prozentualen Freibetrag gewährt werden. Die Höhe eines solchen Zuschlags zum Rentenfreibetrag in Prozentpunkten pro Jahr von der ersten Beitragszahlung bis 2024 lässt sich der nachfolgenden Tabelle entnehmen:

Notwendiger Zuschlag zum Rentenfreibetrag

Rentenbeginn im Jahr ...	Zuschlag in Prozentpunkten pro Jahr, gerechnet vom Jahr der ersten Beitragzahlung bis 2024
bis 2014	0
2015 - 2018	0,1
2019 - 2032	0,2
2033 - 2048	0,3
2049 - 2057	0,2
2058 - 2067	0,1
ab 2068	0

Diese Regelung wäre bei Arbeitnehmern erstmals für den Rentenzugang 2015 und letztmals für den Rentenzugang 2067 anzuwenden. Wurde der erste Beitrag 1970 entrichtet und erfolgt der Rentenzugang im Januar 2015, ergäbe sich zusätzlich zum bereits im Gesetzentwurf vorgesehenen Rentenfreibetrag von 30 Prozent ein Zuschlag von 0,1 Prozent pro Jahr für 45 Beitragsjahre (1970 bis 2014), also 4,5 Prozent. Damit wären insgesamt 34,5 Prozent der ersten vollen Jahresrente als gesamter Rentenfreibetrag für die gesamte Rentenbezugsdauer zu gewähren. Wurde der erste Beitrag im Jahr 2000 entrichtet und erfolgt der Rentenzugang 2035, ergäbe sich ein Zuschlag von 0,3 Prozent für die Jahre 2000 bis 2024, also von 7,5 Prozent (25 mal 0,3 Prozent). Der Rentenfreibetrag würde insgesamt 12,5 Prozent betragen (5 Prozent nach Gesetzentwurf zuzüglich 7,5 Prozent Zuschlag). Bei Selbstständigen wären die notwendigen Zuschläge entsprechend höher. Der Vorteil einer solchen Lösung läge darin, dass die individuelle Beitragszahlerbiographie (Anzahl der Beitragsjahre vor vollständiger Freistellung der Beiträge) zumindest teilweise berücksichtigt würde.

3. Dynamisierung des Rentenfreibetrages

Der undynamische Rentenfreibetrag (vgl. Abschnitt D IV.) führt dazu, dass ein Rentner, der zu Beginn des Rentenbezuges noch keine Steuern entrichten muss, im Verlauf der Rentenbezugszeit in die Besteuerung hineinwachsen kann, wenn die Rentenzahlbeträge zunehmen. Eine Dynamisierung würde nicht nur dieses sozialpolitisch unerwünschte Ergebnis vermeiden, sondern auch durch die geringere Steuerbelastung die Gefahr der Zweifachbesteuerung etwas vermindern.

F. Auswirkungen auf das Nettorentenniveau

Der Übergang zur nachgelagerten Besteuerung erhöht einerseits das durchschnittliche Nettoentgelt der Beschäftigten und vermindert andererseits die Nettostandardrente. Beides führt zu einer Absenkung des Nettostandardrentenniveaus.

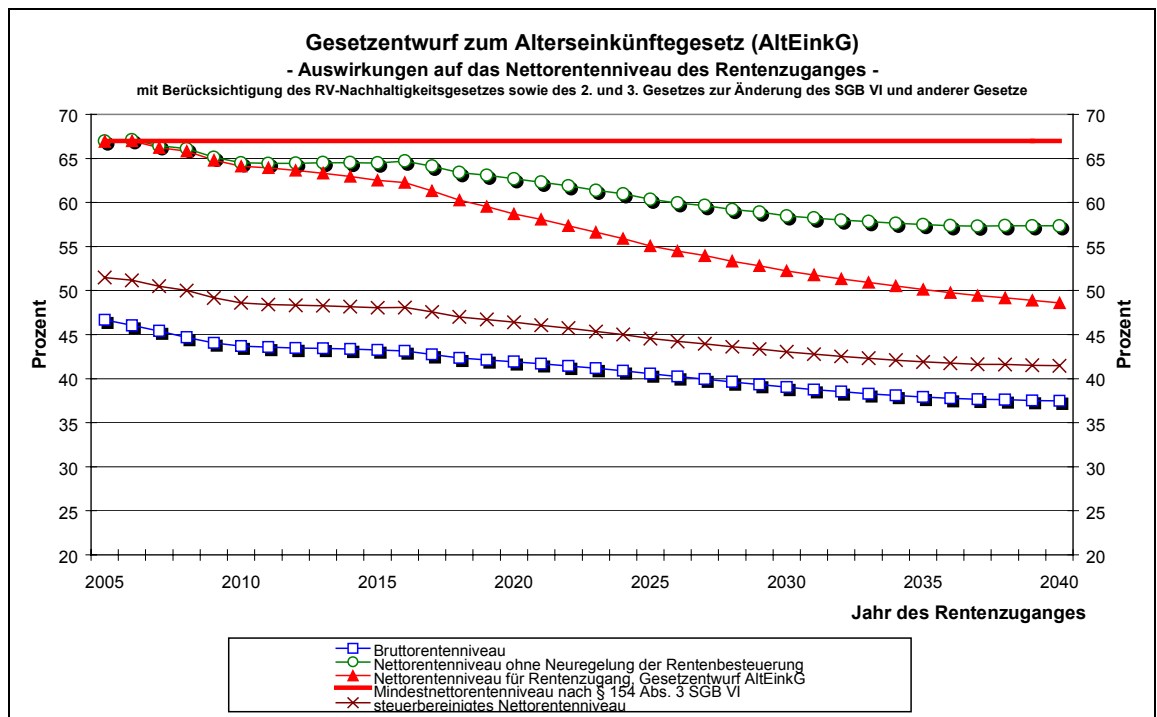
Die bereits vorgenommenen bzw. beabsichtigten Änderungen im Rentenrecht³⁴ lassen nach den Ergebnissen aktueller Modellrechnungen bereits eine Absenkung des Nettostandardrentenniveaus von 67,0 Prozent im Jahr 2005 auf 64,5 Prozent im Jahr 2015 und auf 58,5 Prozent im Jahr 2030 erwarten. Der Übergang zur nachgelagerten Besteuerung nach dem Gesetzentwurf zum Alterseinkünftegesetz senkt das Nettorentenniveau weiter ab. Für Rentenzugänge des Jahres 2015 ergibt sich durch den Übergang auf die nachgelagerte Besteuerung eine Absenkung des Nettorentenniveaus von 64,5 Prozent um weitere 2 Prozentpunkte, von denen 1,1 Prozentpunkte auf die Besteuerung der Standardrente und 0,9 Prozentpunkte auf die durch die verbesserte steuerliche Freistellung der Rentenversicherungsbeiträge erhöhten Nettoentgelte der Beschäftigten zurückzuführen sind. Das Nettorentenniveau eines Standardrentners, dessen Rente im Jahr 2030 beginnt, sinkt durch die steuerliche Neuregelung von 58,5 Prozent um weitere 6,3 Prozentpunkte auf 52,2 Prozent. Von diesen 6,3 Prozentpunkten beruhen 4,8 Prozentpunkte auf der Besteuerung der Standardrente und 1,5 Prozentpunkte auf der höheren Nettoquote der Beitragszahler.³⁵

Der Verlauf des Nettorentenniveaus für die einzelnen Rentenzugangsjahrgänge von 2005 bis 2040 – sowohl beim geltenden Steuerrecht als auch bei Anwendung der im Gesetzentwurf zum Alterseinkünftegesetz vorgesehenen steuerrechtlichen Änderungen – ist der nachfolgenden Grafik zu entnehmen. Dabei wird das Nettorentenniveau sowohl entsprechend der Definition des § 154 Abs. 3 SGB VI als auch nach einer alternativen Definition eines „steuerbereinigten Nettorentenniveaus“³⁶ dargestellt.

³⁴ Die Berechnungen berücksichtigen auch die Änderungen durch das Zweite Gesetz zur Änderung des Sechsten Buches Sozialgesetzbuch und anderer Gesetze vom 27.12.2003 BGBl. I, 3013; das Dritte Gesetz zur Änderung des Sechsten Buches Sozialgesetzbuch und anderer Gesetze vom 27.12.2003 BGBl. I, 3019 und die im Gesetzentwurf eines RV-Nachhaltigkeitsgesetzes, BT-Drucksache 15/2149 vorgesehenen Änderungen

³⁵ Bei den Berechnungen wurde ab 2005 eine jährliche Anpassung der steuerlichen relevanten Nominalgrößen um 1,5 Prozent angenommen, um die sog. kalte Progression rechentechnisch zu eliminieren.

³⁶ Unter dem „steuerbereinigten Nettorentenniveau“ ist der Quotient der Bruttostandardrente abzüglich der auf sie entfallenden Sozialversicherungsabgaben, und dem durchschnittlichen Arbeitsentgelt, ebenfalls vermindert um die Sozialversicherungsabgaben, zu verstehen.



Grafik 2: Auswirkungen auf das Nettorentenniveau

Somit wird deutlich, dass die durch den Primat der Beitragssatzstabilität induzierte erhebliche Senkung des Nettorentenniveaus durch den vorgesehenen Übergang zur nachgelagerten Besteuerung noch einmal verstärkt wird, wovon langfristig etwa drei Viertel dieser zusätzlichen Minderung der verstärkten Besteuerung der Alterseinkünfte zuzurechnen sind.

Da die Höhe der Besteuerung je nach Jahr des Rentenzugangs unterschiedlich ausfällt, ist ein allgemein gültiges Rentenniveau nicht mehr wie in der Vergangenheit darstellbar. Gleichwohl ist die vorgesehene ersatzlose Streichung der Niveausicherungsklausel in § 154 SGB VI problematisch, da hierdurch das Versorgungsniveau ohne spezifische Zielgröße bleibt. Mit anderen Worten: Das Versorgungsniveau ist „nach unten offen“, während für den Beitragssatz weiterhin politische Zielgrößen existieren. Damit wird verkannt, dass kein Alterssicherungssystem ohne Versorgungszielgröße auskommen kann.

Die Verteilung von Leistung und Gegenleistung auf die Generationen bestimmt sich aus den Festlegungen für die Beitragszeit und die Rentenlaufzeit. Beitragssatz, Leistungsniveau und Regelungen zur Altersgrenze zusammen beschreiben den Stellenwert, den die gesetzliche Rentenversicherung als Säule der Alterssicherung in der Gesellschaft hat. Daher sollte zukünftig in jedem Rentenversicherungsbericht die Entwicklung der

drei zentralen Größen der gesetzlichen Rentenversicherung – Beitragssatz, Leistungsniveau und Altersgrenzen – in einer Gesamtschau bewertet werden. Analog zum Beitragssatz sollten für den Leistungsumfang und für die Altersgrenzen Aktionsschwellenwerte festgelegt werden. Bei kritischen Abweichungen oder Signalen hierfür – aus dem auf 20 Kalenderjahre verlängerten Vorausrechnungszeitraum – sollten Entscheidungen bzw. Vorentscheidungen zur Neuausrichtung dieser zentralen Größen und zur Vorgabe neuer langfristiger Aktionsschwellenwerte eingeleitet werden.

Die Betrachtung des Leistungsniveaus kann dabei zwar nicht mehr als Nettogröße beschrieben werden, da sich durch die Besteuerung bei gleichem Bruttorentenniveau je nach Lebensumständen und Rentenzugangsjahrgang unterschiedliche Nettoleistungen ergeben. Gleichwohl darf bei der Bewertung des Versorgungsniveaus die höhere steuerliche Belastung der Rentner nicht aus den Augen verloren werden.

G. Besteuerungsverfahren

Der Übergang zur nachgelagerten Besteuerung wird dazu führen, dass in Zukunft die Rentner der gesetzlichen Rentenversicherung für ihre Alterssicherungsleistung vermehrt Steuern zahlen müssen. In § 22 a EStG-E wird ein Besteuerungsverfahren über Rentenbezugsmitteilungen vorgesehen. Dieser Vorschlag wird von der gesetzlichen Rentenversicherung unterstützt. Nicht nur in der Anfangszeit der Übergangsphase, sondern auch in den kommenden Jahrzehnten wird sich eine effektive Steuerpflicht von Rentnern erst durch das Zusammentreffen gesetzlicher, betrieblicher und privater Renten ergeben. Die vom Gesetzgeber vorgesehene Bündelung der Rentenbezugsmitteilungen bei der Zentralen Stelle wird zudem den Erfordernissen eines wirtschaftlichen Umgangs mit öffentlichen Mitteln gerecht. Da für die Verwaltung der Altersvorsorgezulagen bereits eine entsprechende Infrastruktur geschaffen wurde, die als Auftragsverwaltung für die Finanzverwaltung arbeitet und entsprechend finanziert wird, vermeidet die Erledigung auch der neuen Aufgaben durch diese Stelle den Aufbau von Doppelstrukturen.

Die gesetzliche Rentenversicherung hat die Einführung von Kontrollmitteilungen, die bereits von der Kommission für die Neuordnung der steuerrechtlichen Behandlung von Altersvorsorgeaufwendungen und Altersbezügen vorgeschlagen wurde, von Anfang an befürwortet.

Eine generelle Pflicht zur Steuererklärung für alle Rentner wäre angesichts vieler Betroffener, die effektiv keine Steuern abzuführen haben, für die Betroffenen unzumutbar, nicht zuletzt auf Grund ihres teilweise hohen Alters. Außerdem wäre diese Alternative mit einem hohen Verwaltungsaufwand und der Problematik der Steuerehrlichkeit verbunden.

Ein Quellenabzugsverfahren, welches nur die Leistungen der gRV einbezieht, ist problematisch, da sich in den meisten Fällen eine Steuerpflicht erst durch das Zusammenreffen von Altersbezügen aus mehreren Quellen ergibt. Allein ca. vier Millionen Rentner beziehen mehrer gesetzliche Renten, häufig von verschiedenen Trägern. Auch liegen den Rentenversicherungsträgern grundsätzlich keine Personenstandsdaten vor. Wollte man die Rentenversicherung mit der Durchführung eines Quellensteuerabzugsverfahrens beauftragen, müsste sie Informationen über alle weiteren Einkünfte erhalten und die durch diese Einkünfte entstehenden fälligen Steuern von der durch sie ausgezahlten gesetzlichen Rente abziehen. Die Leistungen anderer Systeme würden hingegen als Bruttoleistung ausgezahlt. Auf diese Weise würden die Nettozahlbeträge der Renten der gesetzlichen Rentenversicherung im Vergleich zu den Leistungen der anderen Systeme erheblich gemindert und im Extremfall auf Null reduziert. Dies wäre mit einem Ansehens- bzw. Vertrauensverlust für die gesetzliche Rentenversicherung verbunden.

Darüber hinaus wäre ein umfangreicher Schrift-, Daten und Zahlungsverkehr zwischen den Versorgungsträgern untereinander und der Finanzverwaltung die Folge. So wären im Kontrollmitteilungsverfahren jährliche Mitteilungen ex post ausreichend, während bei einem Quellenabzugsverfahren ex ante Meldungen notwendig würden, die sich monatlich ändern könnten. Der Verwaltungsaufwand ginge hierbei zu einem erheblichen Teil zu Lasten der gesetzlichen Rentenversicherung und damit der Beitragszahler. Durch die Ausführung von hoheitlichen Aufgaben der Finanzverwaltung durch die Rentenversicherungsträger könnten sich darüber hinaus Haftungsrisiken ergeben, die einer genauen Prüfung bedürften. Darüber hinaus wäre das Quellensteuerabzugsverfahren auch verwaltungs- und damit kostenaufwendig, da bei allen Rentenversicherungsträgern eine getrennte Sozial- und Steuerverwaltung aufgebaut werden müsste, um das Steuer- und Sozialdatengeheimnis zu gewährleisten. Ein und derselbe Sachbearbeiter dürfte nicht den rentenrechtlichen und den steuerrechtlichen Vorgang eines Versicherten bearbeiten.

H. Beitragsrechtliche Auswirkungen

Die geplanten Neuregelungen zur steuerrechtlichen Behandlung der betrieblichen Altersversorgung haben durch die enge Verbindung zwischen Steuer- und Beitragsrecht Auswirkungen auf die Beitragseinnahmen der gesetzlichen Rentenversicherung. Erneut werden die Möglichkeiten ausgeweitet, sozialversicherungsfrei Arbeitsentgelt in Beiträge zu einer betrieblichen Altersversorgung umzuwandeln:

- Die Möglichkeit, Beiträge bis zu vier Prozent der Beitragsbemessungsgrenze sozialversicherungsfrei umzuwandeln, wird auf den Durchführungsweg der Direktversicherung ausgedehnt. Dafür soll die Möglichkeit, Beiträge pauschal zu versteuern, zukünftig entfallen. Letztere sind nach geltendem Recht bis 1.752 Euro sozialversicherungsfrei, wenn sie zusätzlich zum Lohn oder Gehalt gezahlt werden, darunter fällt auch die Umwandlung von Sonderzahlungen wie Urlaubs- und Weihnachtsgeld. Da für alle vor dem 1. Januar 2005 geschlossenen Verträge ein Bestandschutz gilt, werden Arbeitnehmern, deren Arbeitgeber nur eine Direktversicherung anbietet (und nur diese kann ein Arbeitnehmer von seinem Arbeitgeber einfordern), zukünftig weiterreichende Möglichkeiten geboten, Sozialversicherungsbeiträge zu „sparen“.
- In den Fällen, in denen ein Arbeitnehmer während des Jahres seinen Arbeitgeber wechselt, soll der Freibetrag von vier Prozent der Beitragsbemessungsgrenze künftig bei jedem Arbeitgeber in voller Höhe ausgeschöpft werden können. Auch diese aus Gründen der Verwaltungsvereinfachung sinnvolle Regelung führt tendenziell zu geringeren Beitragseinnahmen. Diese lassen sich nicht exakt beziffern, aber es sollte bedacht werden, dass jedes Jahr 18 Prozent der Arbeitnehmer den Arbeitsplatz wechseln.

Diese Maßnahmen sind bedeutsam vor dem Hintergrund der Diskussion um den Fortbestand der Beitragsfreiheit von Entgeltumwandlungen über das Jahr 2008 hinaus. Diese Diskussion hat durch die volle Krankenversicherungspflicht von Betriebsrenten seit dem Gesundheitssystem-Modernisierungsgesetz hohe Aktualität bekommen. Es wird der Vorwurf der „Doppel-Verbeitragung“ erhoben. Dabei gerät leicht aus dem Blickfeld, dass – anders als in der Krankenversicherung – im Fall der Rentenversicherung eine verminderte Beitragszahlung unmittelbar zu geringeren Leistungen im Alter führt. Gleichzeitig verschärft sich die aktuelle Einnahmeproblematik der Sozialversicherung.