Stellungnahme des Sozialbeirats zum Abschlussbericht der Sachverständigenkommission zur Neuordnung der steuerrechtlichen Behandlung von Altersvorsorgeaufwendungen und Altersbezügen vom 11. März 2003

I.

Auftrag der von der Bundesregierung eingesetzten Kommission war es, den einkommensteuerrechtlichen Handlungsrahmen, den das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 6. März 2002 zur Besteuerung von Renten und Pensionen dem Gesetzgeber festlegt, zu analysieren und innerhalb dieses Rahmens einen umfassenden Lösungsvorschlag zu entwickeln. Dieser Lösungsvorschlag sollte zu einer systematisch schlüssigen, folgerichtig durchgeführten steuerlichen Behandlung von Altersvorsorgeaufwendungen und Altersbezügen führen, in die Konsolidierungspolitik eingebettet, gesamtwirtschaftlich und sozial tragfähig sein und unter Ausnutzung der vom Bundesverfassungsgericht zugebilligten generalisierenden, typisierenden und pauschalierenden Betrachtungen und Regelungen der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der Steuerpflichtigen ebenso Rechnung tragen wie Praktikabilitätserfordernissen.

II.

Kernstück der Vorschläge der Kommission ist das künftige Gesamtkonzept der steuerrechtlichen Behandlung von Altersvorsorgeaufwendungen und Altersbezügen nach einem „Drei-Schichten-Modell“.

- Die erste „Schicht“ besteht aus Produkten der Basisversorgung, die sich in ihrer Ausgestaltung eng an die gesetzliche Rentenversicherung anlehnen. Dies sind nicht beleihbare, nicht vererbbare, nicht veräußerbare, nicht übertragbare und nicht kapitalisierbare Anwartschaften. Institutionell umfasst diese Schicht die gesetzliche Rentenversicherung, die berufsständische Versorgung, die Al-

terssicherung der Landwirte und neu zu entwickelnde private kapitalgedeckte Leibrentenversicherungen.

- Die zweite „Schicht“ besteht aus Produkten der Zusatzvorsorge im Alter (Regelungen zur Förderung der privaten kapitalgedeckten Altersvorsorge sowie der betrieblichen Altersvorsorge).

- Die dritte „Schicht“ besteht aus Kapitalanlageprodukten, die der Altersvorsorge dienen können, aber nicht müssen.

Nach den Vorstellungen der Kommission sollen Aufwendungen für Produkte der ersten „Schicht“ im Endzustand in vollem Umfang steuerlich als Werbungskosten von der Steuerbemessungsgrundlage absetzbar sein, womit der auch in anderen Ländern verwirklichte Grundsatz der nachgelagerten Besteuerung konsequent realisiert würde. Leistungen aus dieser „Schicht“ sollen im Endzustand voll steuerpflichtig sein. Beiträge zu Produkten der zweiten „Schicht“ sollen nur begrenzt (als Sonderausgaben) abzugsfähig sein; Leistungen aus solchen Systemen sind entsprechend der Besteuerung zu unterwerfen. Kapitalanlageprodukte der dritten „Schicht“ dagegen, die in vollem Umfang aus versteuertem Einkommen finanziert werden, sind vorgelagert - nach einem reformierten Ertragsanteilsverfahren - zu versteuern.

Vorsorgeaufwendungen, die nicht der Alterssicherung dienen, z.B. Beiträge zur Kranken- und Pflegeversicherung, sollen wie bisher in beschränktem Umfang als Sonderausgaben steuerlich abzugsfähig sein.

Bis zum Erreichen des Endzustands schlägt die Kommission Übergangszeiten vor, die beginnend 2005 bis zum Jahr 2040 reichen, um gleichermaßen Vertrauensgesichtspunkten wie fiskalischen Gesichtspunkten Rechnung zu tragen.

Das Übergangsmodell ist durch folgende Elemente gekennzeichnet:

- Der allgemeine Besteuerungsanteil für die Bestandsrentner und Renteneintritte im Jahre 2005 beträgt 50 Prozent. In den Folgejahren bis 2020 wird der Be-

steuerungsanteil für den jeweiligen Rentenzugang jährlich um zwei Prozentpunkte angehoben, ab 2021 steigt dieser Besteuerungsanteil um einen Prozentpunkt jährlich. Ab 2040 werden alle Zugangsrenten voll versteuert. Die sich nach Maßgabe dieser Besteuerungsquoten ergebenden steuerfreien Rentenzahlbeträge sollen für diese Kohorten auf Dauer als Rentenfreibetrag festgeschrieben werden. Ein Kommissionsmitglied spricht sich dafür aus, den von der Besteuerung freigestellten Anteil über die gesamte Rentenlaufzeit als prozentualen Anteil – und nicht als festen Freibetrag – festzusetzen. Folge der Mehrheitsmeinung wäre, dass die Zuwächse auf Grund von Rentenanpassungen voll versteuert und nicht quotiert werden.

- Abziehbarkeit der Altersvorsorgeaufwendungen im Jahre 2005 von mindestens 60 Prozent, in den Folgejahren jährlich um zwei Prozentpunkte ansteigend. Für andere Vorsorgeaufwendungen gilt ein Höchstbetrag von 1.500 €/3.000 € (Alleinstehende/Verheiratete).

- Günstigerprüfung: Nach neuem Recht werden mindestens so viel Vorsorgeaufwendungen abgezogen wie nach altem Recht.

III.

Längerfristig werden die vorgeschlagenen Änderungen nicht unerhebliche Wirkungen auf das Nettorentenniveau haben, d.h. das Verhältnis einer Rente, der 45 Beitragsjahre mit jeweils Durchschnittsverdienst zu Grunde liegen, zu einem aktuellen Nettodurchschnittslohn. Bereits in seinem Sondergutachten zur Rentenreform 2001 hatte der Sozialbeirat die mangelnde Aussagekraft dieser Maßgröße für die Leistungsfähigkeit des Systems der Rentenversicherung hervorgehoben. Gleichwohl wurde seinerzeit ein Mindestwert für das Nettorentenniveau gesetzlich verankert: Die Bundesregierung hat den gesetzgebenden Körperschaften entsprechende Vorschläge zu unterbreiten, wenn das Nettorentenniveau unter den Wert von 67 Prozent zu fallen droht.

Die Neuregelung der steuerlichen Behandlung wirkt senkend auf das Nettorentenniveau: Erstens sinkt das Nettorentenniveau bereits kurzfristig, wenn in der Folge der Steuerfreistellung der Beiträge die Nettolöhne steigen. Zweitens sinkt dieses Niveau, wenn die Standardrente etwa ab 2015 in die Besteuerung hinein wächst.

Mit einer Realisierung der Kommissionsvorschläge geht die Aussagekraft des Nettorentenniveaus als Indikator für die Versorgungssituation im Alter vollends verloren, da sich ab 2015 für jeden neuen Rentnerjahrgang wegen des Eingreifens der jahrgangsbezogenen Übergangsregelung ein anderes Nettorentenniveau ergibt.

Der Sozialbeirat empfiehlt daher, den derzeitigen Indikator „Nettorentenniveau“ zu ersetzen durch ein „Bruttorentenniveau“ in Kombination mit dem Zahlbetrag einer Standardrente. Die Intention des Altersvermögensergänzungsgesetzes, ein Mindestsicherungsniveau festzuschreiben, muss deswegen nicht aufgegeben werden.

IV.

Der Sozialbeirat hat bereits in früheren Stellungnahmen die bisherige einkommensteuerliche Behandlung der Beiträge zur gesetzlichen Rentenversicherung sowie der Rentenzahlungen als reformbedürftig angesehen.

Im Hinblick auf die Auswirkungen der von der Kommission vorgeschlagenen nachgelagerten Besteuerung führt diese zu einer reduzierten Steuerbelastung der Erwerbstätigen. Die Arbeitnehmer gewinnen zusätzlichen Spielraum auch für ihre Altersvorsorge. Für rentennahe Jahrgänge gilt dies allerdings nur sehr begrenzt. Im Gegenzug werden nach Ablauf der Übergangsfrist die Renten in vollem Umfang versteuert.

Da persönliche Einkünfte und damit auch Steuern typischerweise in der Erwerbsphase erheblich höher sind als während der Phase des Ruhestands, wird durch eine vollständige Freistellung von Altersvorsorgeaufwendungen von der Besteuerung die Steuerlast erheblich reduziert. Außerdem bringt eine nachgelagerte Besteuerung einen Stundungseffekt mit entsprechenden Vorteilen für die Steuer-

pflichtigen im Vergleich zu einer vorgelagerten Besteuerung mit sich. Allerdings ist an dieser Stelle auch der entsprechende Einnahmenausfall für den Fiskus zu sehen, der durch eine Besteuerung der Alterseinkommen nur zu einem Teil und mit erheblicher zeitlicher Verzögerung kompensiert wird.

In seiner Beurteilung der Vorschläge sieht der Sozialbeirat in dem Konzept der Kommission grundsätzlich eine steuersystematisch sachgerechte Basis für die Umsetzung des Urteils des Bundesverfassungsgerichts.

Die Vorschläge der Kommission werden im Prinzip den Anforderungen gerecht, da lange Übergangszeiten vorgesehen sind und Zweifachbesteuerungen in der Regel vermieden werden. Im Hinblick auf die konkrete Ausgestaltung der Übergangszeiten gibt es im Sozialbeirat allerdings zwei unterschiedliche Auffassungen. Ein Teil des Beirats hält die von der Kommission vorgeschlagene Gestaltung im Einzelnen für sachgerecht und aus verteilungspolitischer Sicht akzeptabel. Eine stärkere steuerliche Belastung gegenüber dem Status quo ergebe sich zunächst nur für Rentner mit relativ hohen Zusatzeinkommen. Was aus der Sicht der Betroffenen als Härte empfunden werden mag, sei aber nur das Ergebnis des verfassungsrechtlich gebotenen Abbaus einer derzeitigen steuerrechtlichen Begünstigung. Zwar stelle das Urteil des Bundesverfassungsgerichts nur auf den Vergleich mit Beamtenpensionen ab. Darüber dürfe aber nicht außer Acht gelassen werden, dass sich eine Begünstigung der Besteuerung der Gesamteinkommen von Rentnern auch im Vergleich mit der Besteuerung von Arbeitnehmern mit gleich hohem Bruttoeinkommen ergebe, die sich umso stärker auswirke, je höher die Gesamteinkommen seien. Auch dürfe nicht übersehen werden, dass dieses Hineinwachsen der Rentner in die Besteuerung mit einer steigenden und betragsmäßig deutlich größeren Entlastung der Erwerbstätigen korrespondiere. Von daher stelle der Übergang zur nachgelagerten Besteuerung auch einen Beitrag zur Verbesserung der Generationengerechtigkeit dar. Eine steuerlich ungleiche Behandlung könne auch nicht dadurch gerechtfertigt werden, dass sie schon lange Zeit bestehe.

Der andere Teil des Sozialbeirats äußert unter Verweis auf andere Berechnungen Zweifel, dass die Übergangsregelung, die im Vorschlag der Sachverständigenkommission vorgesehen ist, Zweifachbesteuerung vermeidet. Darüber hinaus plä-

diert dieser Teil dafür, die Übergangsregelung so zu gestalten, dass dem Vertrauensschutz und dem sozialpolitischen Gerechtigkeitsgedanken in starkem Maße genüge getan werde. Es sei davon auszugehen, dass Bestandsrentner und ältere Versicherte die Vorteile der faktischen Steuerstundung kaum nutzen könnten und deshalb keine Möglichkeit hätten, Schlechterstellungen gegenüber dem bisherigen Recht auszugleichen. Ferner habe es in der Vergangenheit mehrfach Leistungskürzungen bei den Sozialrentnern gegeben (so die stufenweise Einführung der individuellen Beitragspflicht von Rentnern zur gesetzlichen Krankenversicherung ab 1983 und der Übergang von der Brutto- zur Nettolohnanpassung gemäß dem RRG 1989), die vom Gesetzgeber als Surrogate eines Abbaus der steuerlichen Vorteile von Rentnern gewertet worden seien. Auch sei die bisherige steuerliche Behandlung von Sozialrenten über einen langen Zeitraum unbeanstandet geblieben, so dass die Sozialversicherten hinsichtlich ihrer Altersvorsorgeplanung darauf vertrauen durften, dass diese Regelung auf Dauer Bestand hat. Es sei somit gerechtfertigt, die Übergangsregelung so anzupassen, dass es bei Bestandsrentnern und rentennahen Jahrgängen zu keiner faktischen Verschlechterung bei der steuerlichen Behandlung gegenüber der bisherigen Regelung kommt.

V.

Die Neuordnung der steuerlichen Behandlung von Altersbezügen bedarf nach Ansicht des Sozialbeirats jenseits der verfassungsrechtlich gebotenen steuerrechtlichen Neuordnung vor allem auch der sozialpolitischen Gestaltung und Flankierung. Dies gilt auch hinsichtlich eines möglichst einfachen Verfahrens bei der steuerlichen Behandlung.

Vor allem sieht es ein Teil des Sozialbeirats als Problem an, dass die Beamtenversorgung zwar steuerrechtlich gegenüber der gesetzlichen Rentenversicherung benachteiligt ist, von der grundsätzlichen Konstruktion her aber hinsichtlich Leistungsniveau und Finanzierung eindeutig gegenüber der gesetzlichen Rentenversicherung bevorzugt wird. Der Abbau der bisherigen steuerlichen Begünstigung führt dazu, dass die Versorgungsvorteile der Beamten aus der Sicht der Rentenbezieher zunehmen. Für den Gesetzgeber stellt sich deshalb über die Umsetzung

des Urteils des Bundesverfassungsgerichts hinaus auch die Aufgabe, eine Harmonisierung der Normen von Beamtenversorgung und gesetzlicher Rentenversicherung herbeizuführen. Dabei ist allerdings zu berücksichtigen, dass die Beamtenversorgung den Charakter eine bifunktionalen Versorgung hat, die praktisch eine Regelversorgung und darüber hinaus eine „betriebliche Zusatzrente“ umfasst.

Berlin, den 12. Mai 2003

gez. Jürgen Husmann
gez. Dr. Erich Standfest