

Schreyer, Michaelae

Article — Digitized Version

Rentenbesteuerung und Finanzausgleich

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Schreyer, Michaelae (1980) : Rentenbesteuerung und Finanzausgleich, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 60, Iss. 3, pp. 152-154

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/135419>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Rentenbesteuerung und Finanzausgleich

Michaele Schreyer, Berlin

Die einkommensteuerrechtliche Behandlung von Renten aus der Gesetzlichen Rentenversicherung (GRV) ist in jüngster Zeit in mehreren Beiträgen untersucht worden. Dabei standen zum einen steuersystematische Fragen¹ und zum anderen der Aspekt der steuerlichen Gleichbehandlung von Alterseinkünften und der Entwicklung der verfügbaren Einkommen von Beitragszahlern und Leistungsempfängern der GRV² im Vordergrund der Überlegungen. Bei einigen Untersuchungen wurde auch auf die Beziehungen zwischen einer Rentenbesteuerung und der Finanzierung der GRV eingegangen³. Dieser Zusammenhang ist auch Gegenstand der folgenden Ausführungen⁴.

Im Mittelpunkt der Betrachtung stehen hier die mit einer veränderten Besteuerung der Renten möglicherweise auftretenden Probleme des Finanzausgleichs, d. h. der Aufgaben-, Ausgaben- und Einnahmenverteilung auf die drei föderalen Haushaltsebenen, wenn wegen einer Rentenbesteuerung zusätzliche Belastungen auf die GRV zukommen.

Bei der Frage der Besteuerung von Renten und der Behandlung der GRV haben sich zwei Standpunkte herausgebildet:

□ Es wird eine Erhöhung der Bundeszuschüsse für die GRV für erforderlich gehalten, da eine – wie auch immer ausgestaltete – Anhebung der Rentenzahlungen aus der GRV, die zur Vermeidung von absoluten Einkommensrückgängen bei veränderten Besteuerungsmodalitäten notwendig ist, versicherungsmathematisch nicht „beitragsäquivalent“ wäre.

□ Es wird eine Weiterleitung eines eventuellen steuerlichen Mehraufkommens an die GRV gefordert, und zwar auch dann, wenn Anhebungen der Rentenzahlungen nicht erforderlich sind. Diese Forderung, deren Legitimation wenig abgesichert ist, wird damit begründet, daß mit der Rentenbesteuerung eine fiskalische Quelle geschaffen wird, die es zu nutzen gilt, um weitere Belastungen der Beitragszahler zu vermeiden.

Eine Zweckbindung von Einnahmen aus der Einkommensteuer verstößt jedoch gegen den Haushaltsgrundsatz der Non-Affektation⁵. Selbst wenn aus finanzpsychologischen und finanzpolitischen Gründen⁶ eine Ausnahme von diesem Grundsatz politische Zustimmung erhielte, steht einer Zweckbindung von Teilen der Einkommensteuer für die Haushalte der GRV die prinzipielle Schwierigkeit entgegen, daß am Ein-

kommensteueraufkommen Bund, Länder und Gemeinden partizipieren. Diese Einnahmenverteilung ist in Art. 106 Abs. 3 des Grundgesetzes festgelegt: „Das Aufkommen der Einkommensteuer, der Körperschaftsteuer und der Umsatzsteuer stehen dem Bund und den Ländern gemeinsam zu (Gemeinschaftssteuer), soweit das Aufkommen der Einkommensteuer nicht nach Abs. 5 den Gemeinden zugewiesen wird. Am Aufkommen der Einkommensteuer und der Körperschaftsteuer sind der Bund und die Länder je zur Hälfte beteiligt.“ Der Anteil der Gemeinden wird durch zustimmungspflichtiges Bundesgesetz festgelegt; er beträgt ab 1980 15 % (vorher seit 1970 14 %).

Eine Zweckbindung der Einnahmen würde es nun auf der Ausgabenseite erforderlich machen, daß in den

¹ Vgl. Herbert Weise: Rentenfinanzierung und Rentenbesteuerung, Kieler Arbeitspapier Nr. 74, Institut für Weltwirtschaft an der Universität Kiel 1978; Dieter Brümmerhoff: Die Einkommensbesteuerung der Sozialversicherungsrenten, in: Steuer und Wirtschaft, Zeitschrift für die gesamte Steuerwissenschaft, Heft 3, 1979, S. 219 ff.; Institut „Finanzen und Steuern“: Die überhöhte Belastung der Volkswirtschaft mit Sozialausgaben – Entwicklung und Möglichkeiten der Lastensenkung, Heft 118, 1978, S. 46 ff.

² Vgl. Hans-Georg Petersen: Finanzwirtschaftliche Folgen einer Harmonisierung der Belastung von Arbeits- und Alterseinkommen mit öffentlichen Abgaben, Kieler Arbeitspapier Nr. 93, Institut für Weltwirtschaft, Kiel 1979.

³ Vgl. Norbert Andel: Nettoanpassung und Besteuerung der Renten im Lichte der Gleichmäßigkeit der Besteuerung, der Verteilungsgerechtigkeit und des Sanierungsbedarfs der Rentenversicherung, in: P. Bohley, G. Tolke mit (Hrsg.): Wirtschaftswissenschaft als Grundlage staatlichen Handelns, Tübingen 1979, S. 173 ff.; Winfried Schmähl: Gegen eine isolierte Betrachtung der Finanzierungsprobleme, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 58. Jg. (1978), H. 2, S. 85; Herbert Weise, a.a.O., S. 60.

⁴ Auf die Frage der fiskalischen Ergiebigkeit einer weitergehenden Einbeziehung der Renten in die Einkommenbesteuerung, als es bei der gegebenen Ertragsanteilbesteuerung (§ 22 EStG) der Fall ist, wird nicht eingegangen werden. Einige Ausführungen hierzu finden sich in: Michaele Schreyer: Probleme der Besteuerung von Renten, in: Konjunkturpolitik, Jg. 23, 1977, S. 294 ff. Die Höhe des resultierenden Steueraufkommens variiert jedoch wegen der Häufung der Rentenzahlbeträge in niedrigen Einkommensbereichen (linkssteile Rentenschichtung) in einem hohen Maße mit den in Abzug zu bringenden Freibeträgen. Vgl. Winfried Schmähl: Besteuerung, Nettoanpassung und Beitragsbelastung von Renten, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 60. Jg. (1980), H. 1, S. 32.

⁵ Vgl. § 7 Haushaltsgrundsatzgesetz vom 19. 8. 1969, BGBl I, S. 1273; § 8 Bundeshaushaltsordnung vom 19. 8. 1969, BGBl I, S. 1284.

⁶ Vgl. Karl-Heinrich Hansmeyer, Bert Rürup: Staatwirtschaftliche Planungsinstrumente, 2. Aufl., Tübingen 1975, S. 16.

Michaele Schreyer, Dipl.-Volkswirtin, ist wissenschaftliche Assistentin am Institut für Steuern, Finanzen und Sozialpolitik an der Freien Universität Berlin.

Haushaltsplänen aller drei Ebenen Zuschüsse zur GRV vorzusehen sind. Dies widerspricht jedoch der Regelung des Art. 120 Abs. 1 GG, wonach nur der Bund die Zuschüsse zur Sozialversicherung zu tragen hat, die Länder und die kommunale Ebene von diesen Ausgaben somit freigestellt sind.

Darüber hinaus steht einer Zweckbindung noch eine verwaltungstechnische Restriktion entgegen: Eine Veränderung der einkommensteuerlichen Behandlung von Renten aus der GRV wird wahrscheinlich auch Folgen für die Besteuerung weiterer Einkünfte der Rentenbezieher mit sich bringen, da anzunehmen ist, daß die Steuerbemessungsgrundlage nicht allein auf der Basis der Renten-, sondern der Gesamteinkünfte berechnet wird. Aus diesem Grunde dürfte eine Isolierung des Anteils am Einkommensteueraufkommen, der eine „Renten-Steuerschuld“ darstellt, in der Praxis kaum möglich sein.

Das steuerliche Mehraufkommen könnte auch durch eine direkte Beteiligung der Rentenversicherungsträger am Einkommensteueraufkommen weitergeleitet werden. Einer solchen quotenmäßigen Beteiligung stehen aber nicht nur die politischen Schwierigkeiten bei einer Änderung der Beteiligungsverhältnisse am Steuerertrag entgegen – obwohl hiermit keine relative Änderung bei der vertikalen Einnahmenverteilung zwischen den föderalen Ebenen einherginge –, sondern wiederum finanzrechtliche Bedenken, da dies die Einbeziehung der Sozialversicherung in den Finanzausgleich bedeuten würde. Die Sozialversicherung hat jedoch keine Finanzhoheit; die Bestimmungen im Grundgesetz über die Ertragshoheit von Steuern beziehen sich allein auf die Gebietskörperschaften, und es ist zu bezweifeln, daß der Grundsatz der Ausklammerung der parafiskalischen Institutionen⁷ durchbrochen werden kann.

Einer Beteiligung der GRV am steuerlichen Mehraufkommen stehen also diverse institutionelle Hemmnisse entgegen. Es ist allerdings auch fraglich, wie solch eine Beteiligung zu begründen wäre. Ohne diese Frage hier vertiefen zu wollen⁸, sei lediglich angemerkt, daß die Rentenbesteuerung nicht als Instrument zur Verbesserung der Finanzsituation der GRV diskutiert werden sollte⁹, sondern daß die steuerliche Leistungsfähigkeit der Rentenbezieher und damit ihre Beteiligung an der Finanzierung von Staatsleistungen im Vordergrund steht.

Die „angemessene“ Höhe der Bundeszuschüsse an die GRV zu bestimmen, ist tendenziell eher ein politisches als ein rechtliches Problem. Denn die Sozialversicherung ist ja gerade nicht ein auf reine Beitrags-

äquivalenz ausgerichtetes System, und die Beurteilung der „Versicherungsfremdheit“ einer Leistung löst im konkreten Fall zumeist Dissens aus¹⁰.

Wenn eine wesentliche Steigerung der Bundeszuschüsse erforderlich sein sollte bzw. wenn – solange dies noch nicht feststeht – die politische Entscheidung getroffen wird, daß die wegen der veränderten Besteuerungsmodalitäten der Renten eventuell erforderlichen Mehrausgaben der GRV durch erhöhte Bundeszuschüsse zu decken sind, weil der Besitzstand der Rentner gewahrt oder weil negative Wachstumsraten der Nettorenten vermieden werden sollen, so sind hinsichtlich einer erforderlichen Änderung bei der Einnahmeverteilung zwischen den drei föderalen Ebenen zwei Möglichkeiten zu diskutieren:

Zum einen ist zu prüfen, ob der Anteil des Bundes am Einkommensteueraufkommen nicht erhöht werden könnte. Dieser Weg würde tendenziell auch wieder eine Art der Weiterleitung eines steuerlichen Mehraufkommens aus der veränderten steuerlichen Behandlung der Renten an die GRV beinhalten. Anders skeptischer Kommentar zu dieser Frage: „Es ist sehr zweifelhaft, ob Länder und Gemeinden etwa ihren Anteil an der Einkommensteuer so reduzieren ließen, daß das Mehraufkommen auch wirklich dem Bund zufließt, der es dann an die gesetzlichen Rentenversicherungen weiterzuleiten hätte“¹¹, dürfte wohl zutreffen, zumal die Steuerverteilung – soweit sie das Bund-Länder-Verhältnis betrifft – Verfassungsnorm ist und ihre Änderung einen entsprechenden politischen Konsens voraussetzt. Es fragt sich zudem, an welche geeignete Bezugsgröße die Bundeszuschüsse¹² zu koppeln seien. Eine direkte Bindung an die steuerlichen Mehreinnahmen dürfte wohl wieder auf finanzrechtliche Schwierigkeiten stoßen und hätte außerdem den Nachteil, daß die Finanzsituation der GRV von der

⁷ „Die juristischen Personen, die nicht Gebietskörperschaften sind, unterscheiden sich von den Gebietskörperschaften ja gerade dadurch, daß sie ... nicht unter den Abschnitt X des GG fallen.“ (Maunz-Düring-Herzog-Scholz: Grundgesetz Kommentar, Rdnr. 6 zu Art. 120.)

⁸ Zu den normativen Aspekten der Rentenbesteuerung vgl. Michael Schreyer: Probleme ..., a. a. O., S. 304 ff.

⁹ Vgl. dazu auch Winfried Schmähl: Besteuerung ..., a. a. O., S. 32 ff.

¹⁰ Vgl. hierzu Kurt Jahn: Sozialversicherung und Staat, in: Klaus Müller (Hrsg.): Sozialrecht in Wissenschaft und Praxis, Percha 1978, S. 169 f.

¹¹ Norbert Andel: Nettoanpassung ..., a. a. O., S. 175.

¹² Gegenwärtig ist der Bundeszuschuß in dem Sinne dynamisiert, daß er mit einer Änderung der allgemeinen Bemessungsgrundlage variiert (§ 1389 Abs. 2 RVO; § 116 Abs. 2 AVG). Da die Entwicklung der Rentenausgaben nicht nur von dieser Größe abhängt, sondern von einer Vielzahl weiterer Faktoren determiniert wird – wie Umfang des Empfängerkreises von Leistungen, Umfang des Leistungsangebotes etc. –, ist der Anteil des Bundeszuschusses an den Rentenausgaben seit der Rentenreform von 1957 fast kontinuierlich gesunken. In jüngster Zeit gewinnen allerdings Erstattungen des Bundes an Bedeutung.

Steuerpolitik, einer höchst diskretionären Politik, abhängig wäre.

Eine Kopplung des Bundeszuschusses an die Mehrausgaben der GRV, die durch eventuell erforderliche Anhebungen der Rentenzahlungen bedingt sind, dürfte ebenfalls Schwierigkeiten mit sich bringen, da die Wahrscheinlichkeit einer quantitativen Übereinstimmung von zusätzlichen Ausgaben und Einnahmen im Bundeshaushalt pro Periode im Zeitablauf ziemlich gering ist. Das Beteiligungsverhältnis von Bund, Ländern und Gemeinden am Einkommensteueraufkommen könnte – wenn überhaupt – nur einmal geändert werden, weil seit der Finanzreform von 1969 die Einkommensteuer nicht mehr die Funktion des variablen Elements in der Einnahmeverteilung ausübt. Ist der Bundeszuschuß zur GRV niedriger als die Einnahmen des Bundes aus dem erhöhten Anteil am Einkommensteueraufkommen, so würde es zu einer ungerechtfertigten Begünstigung des Bundeshaushalts kommen; ist er höher als die entsprechenden Einnahmen aus der geänderten Verteilung des Einkommensteueraufkommens, so könnte sich diese relative Mehrbelastung des Bundesetats durch die Zuschüsse zur GRV eventuell auf das Leistungsangebot der GRV auswirken, ein Effekt, der gleichwohl von einigen Kritikern der Gesetzgebung des Bundes im Hinblick auf die Rentenversicherungsleistungen begrüßt würde. Somit dürfte eine Veränderung des Beteiligtenverhältnisses an der Einkommensteuer aus politischen Gründen ausscheiden.

Durch eine wesentliche Erhöhung der Bundeszuschüsse an die GRV kann sich im Bund-Länder-Vergleich das Deckungsverhältnis zwischen laufenden Einnahmen und notwendigen Ausgaben ändern¹³. Für eine Korrektur dieser sogenannten vertikalen Lastverteilung steht in der Bundesrepublik der vertikale Finanzausgleich zur Verfügung. Hierunter ist die Aufteilung des Aufkommens der Umsatzsteuer, die seit der Finanzreform als einzige Steuer hierfür zur Verfügung steht, zu verstehen.

Nach Art. 106 Abs. 4 GG sind „die Anteile von Bund und Ländern an der Umsatzsteuer neu festzusetzen, wenn sich das Verhältnis zwischen den Einnahmen und Ausgaben des Bundes und der Länder wesentlich anders entwickelt“. Bei einer Neufestlegung der Bundeszuschüsse an die GRV aufgrund ihrer bedeutsamen Steigerung wäre die Bedingung der dauerhaften und wesentlichen Andersentwicklung erfüllt. Die weitere Bedingung für eine veränderte Aufteilung des Um-

¹³ Die Gemeinden und Gemeindeverbände werden im Abschnitt X des Grundgesetzes – bis auf einige Ausnahmen – nicht explizit erwähnt, sondern als in die Länder inkorporiert behandelt.

satzsteueraufkommens, nämlich die Frage, ob diese Bundesausgabe notwendig ist, stellt in einem föderalen System insofern ein Problem dar, als hierüber politischer Konsens bestehen muß.

Unbestritten dürfte die Notwendigkeit einer Ausgabenposition einer Haushaltsebene dann sein, wenn diese auf Aufgaben beruht, für die eine andere Ebene die Gesetzgebungskompetenz hat. Fallen Gesetzgebungskompetenz und Ausgabenverantwortung zusammen, so dürfte es für die Beurteilung der Notwendigkeit maßgebend sein, daß es sich um gesetzlich geregelte Leistungen handelt, auf die ein Rechtsanspruch besteht¹⁴. Zu solchen Leistungen gehören im Sozialbereich nicht nur individuell zurechenbare Einkommensleistungen, sondern auch die Zuschüsse des Bundes an die Sozialversicherung. Dies ist allerdings nur dann und insoweit der Fall, wie sie in Bundesgesetzen festgelegt sind, da ein Rechtsanspruch der Sozialversicherung an den Bund allein aus Art. 120 Abs. 1 GG nicht besteht¹⁵. Da die Regelungen der Reichsversicherungsordnung (RVO) und des Angestelltenversicherungsgesetzes (AVG), die die Bundeszuschüsse betreffen, durch einfaches Bundesgesetz geändert werden können, hat der Bund die Möglichkeit, bei einer teilweisen Substitution der Beitragsfinanzierung durch Steuerfinanzierung den dadurch entstehenden Mehrbedarf in den Umsatzsteuerverhandlungen geltend zu machen¹⁶.

Die Erhöhung des Bundesanteils am Umsatzsteueraufkommen zur Finanzierung eines steigenden Anteils des Bundes an den Ausgaben der GRV dürfte nicht nur der Weg mit den geringsten institutionellen Schwierigkeiten sein, sondern wohl auch der adäquateste. Sicherlich würden Kritiker gegen ein solches Vorgehen den Vorwurf erheben, daß damit eine stärkere Beteiligung der Rentenempfänger an der Finanzierung des Bundeszuschusses an die GRV¹⁷ zu verschleiern versucht werde. Dieser Vorwurf verkennt aber, daß die Besteuerung der Renten weder unter dem Aspekt der fiskalischen Ergiebigkeit noch die Höhe der Bundeszuschüsse unter dem Gesichtspunkt der Ausschöpfung von neuen Einnahmequellen zu betrachten ist.

¹⁴ Vgl. Maunz-Düring-Herzog-Scholz: Grundgesetz Kommentar, Rdnr. 49 zu Art. 106.

¹⁵ Vgl. I. v. Münch: Grundgesetz Kommentar, Rdnr. 12 zu Art. 120.

¹⁶ Mit einer Änderung der Lastverteilung im Sozialleistungsbereich wurde in der Vergangenheit das Vierte Änderungsgesetz zur Umsatzsteuerverteilung v. 21. 1. 1976 (BGBl I, S. 173) begründet. „Die finanziellen Belastungen der Gebietskörperschaften durch die am 1. 1. 1975 in Kraft getretene Steuerreform (einschließlich der Reform des Familienlastenausgleichs) treffen – insbesondere durch die arbeitsamtliche Ausgestaltung des Familienlastenausgleichs – ganz überwiegend den Bund.“ BT-Drs. 7/4059.

¹⁷ Vgl. Bruno Molitor: Der Fiskus und die Renten, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 59. Jg. (1979), H. 10, S. 476.