

Albers, Willi

Article — Digitized Version

Die Besteuerung von Alterseinkünften

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Albers, Willi (1986) : Die Besteuerung von Alterseinkünften, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 66, Iss. 10, pp. 504-511

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/136208>

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.

Die Besteuerung von Alterseinkünften

Willi Albers, Kiel

In jüngster Zeit wird die Besteuerung von Alterseinkünften verstärkt diskutiert. Professor Willi Albers kritisiert, daß dabei entweder sozialpolitische Gesichtspunkte oder Fragen der Steuersystematik auf der Strecke bleiben, und er stellt einen eigenen Lösungsvorschlag zur Diskussion.

Zwei Vorbemerkungen sollen den Ausführungen vorangestellt werden. In der Regel wird bei einer Besteuerung von Alterseinkünften nur von Renten der gesetzlichen Rentenversicherung gesprochen. Eine solche Betrachtung wäre jedoch zu eng, weil die Renten der gesetzlichen Rentenversicherung nicht die einzigen Alterseinkünfte darstellen und, wenn nicht willkürliche Belastungsunterschiede auftreten sollen, die das Bundesverfassungsgericht zwischen Beamtenpensionen und Altersrenten bereits moniert hat, man auf ein ausgewogenes Verhältnis der Steuerbelastung zwischen den verschiedenen Alterseinkünften zu achten hat. Darüber hinaus ist auch die Einbeziehung der übrigen Sozialeinkommen wichtig, die nicht aus Altersrenten bestehen, damit das soziale Sicherungsziel nicht durch eine unterschiedliche Besteuerung beeinträchtigt wird. Zweitens ist darauf hinzuweisen, daß eine Besteuerung von Alterseinkünften nicht nur eine finanzpolitische Frage ist, sondern daß auch sozialpolitische Auswirkungen mit zu berücksichtigen sind.

Das grundsätzliche Problem

Bei der Besteuerung des Einkommens muß entschieden werden, ob das Leistungseinkommen oder das verfügbare Einkommen der Besteuerung zugrunde gelegt werden soll. Diese Frage hat einerseits für Einkommensübertragungen zwischen privaten Haushalten eine Bedeutung. Hierbei geht es darum, ob solche Einkommensteile beim Geber oder beim Emp-

fänger der Einkommensteuer unterworfen werden. Andererseits geht es um die Besteuerung von Sozialeinkommen.

Bei Einkommensübertragungen sind wiederum mehrere Fälle zu unterscheiden:

- Zeitliche Verschiebungen in der Verfügbarkeit des Einkommens ohne Wechsel der Nutzungsberechtigten Person (des Haushalts). Der bedeutendste Fall sind Versorgungsaufwendungen für die eigene Alterssicherung.
- Einkommensübertragungen an Dritte ohne zeitliche Verschiebungen in der Verfügbarkeit. Der typische Fall hierfür sind Unterhaltszahlungen an geschiedene Ehegatten und deren Kinder.
- Zeitliche Verschiebungen in der Verfügbarkeit des Einkommens bei gleichzeitigem Wechsel der Nutzungsberechtigten Person. Die größte Bedeutung für diesen Fall haben die Beiträge der Arbeitgeber zur Alterssicherung ihrer Beschäftigten.

Aus der Steuersystematik ist der Grundsatz abzuleiten, daß das Einkommen vollständig, aber nur einmal zu besteuern ist. Akzeptiert man diesen Grundsatz, ist also zu entscheiden, wann welcher Betrag bei wem zu besteuern ist. Orientiert man sich weiter an dem Grundsatz der Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit, ist davon auszugehen, daß das Einkommen nur dann mit einer Leistungsfähigkeit verbunden ist, wenn man auch darüber verfügen kann.

So einfach ist eine befriedigende Lösung aber nicht zu finden:

- Die Tatsache, daß man über Einkommensteile nicht beliebig verfügen kann, schließt nicht aus, daß man daraus nicht doch Vorteile ziehen kann. Ein gutes Beispiel dafür sind Lebensversicherungen, die bereits vor Fällig-

Prof. Dr. Willi Albers, 68, ist emeritierter Ordinarius für Volkswirtschaftslehre und ehemaliger Direktor des Instituts für Finanzwissenschaft der Universität Kiel.

keit beliehen werden können oder die mit von den Lebensversicherungen gewährten Hypotheken „verrechnet“ werden.

□ Die steuerliche Anerkennung einer intertemporalen Einkommensübertragung für die eigene Alterssicherung reizt zu Umgehungen an, weil durch das zeitliche Hinausschieben der Steuerzahlung auf das Alter – in der Regel nach Ausscheiden aus dem Erwerbsleben und Wegfall des Leistungseinkommens – in erheblichem Umfang Steuern gespart werden können. Einmal ergibt sich ein Zinsvorteil, zum anderen wegen der in der Regel niedrigeren Einkommen im Alter eine niedrigere Belastung infolge der niedrigeren Steuersätze des Progressionstarifs. Da im Grunde alle Formen der Ersparnisse der Alterssicherung dienen können, ist es notwendig, wenn man einen Mißbrauch wirksam bekämpfen will und die Einkommensteuer nicht zu einer Konsumsteuer degenerieren soll, daß man scharfe Anforderungen an die Anerkennung von Vorsorgeaufwendungen für die Alterssicherung stellt. Das hat dann aber wiederum zur Folge, daß ein Teil der Ersparnisse, die tatsächlich der Alterssicherung dienen, nicht steuerbefreit sind, so daß einige Formen der Alterssicherung diskriminiert werden.

Schon diese wenigen Bemerkungen zeigen, daß die Anerkennung einer intertemporalen Einkommensübertragung für die eigene Alterssicherung nicht zu voll befriedigenden Ergebnissen führen kann.

□ Mißbrauchsmöglichkeiten bestehen auch bei einer interpersonellen Einkommensübertragung. Durch Übertragung von Einkommensteilen an Familienmitglieder, die zwar mit dem Geber nicht zusammen veranlagt werden, bei denen der Geber gleichwohl aber Einfluß auf die Verwendung der übertragenen Einkommensteile besitzt, ergeben sich Möglichkeiten der Steuerersparnis, wenn die Empfänger ein niedrigeres Einkommen und damit auch niedrigere Steuersätze zu zahlen haben.

Wenn auch mit Spenden an politische Parteien andere Ziele als durch Einkommensübertragungen innerhalb der Familie verfolgt werden, zeigen doch die zur Steuerumgehung eingeschalteten „Spendenwaschanlagen“, welche Möglichkeiten zur Steuervermeidung gesucht und gefunden werden. In den Vereinigten Staaten stellen Stiftungen, aus denen der Stifter selbst Vorteile ziehen kann, ein steuerliches Problem dar.

Bruchstelle im System

Der Versuch, solche Umgehungen durch Höchstgrenzen für steuerlich anzuerkennende Übertragungen uninteressant zu machen, wie dies der Gesetzgeber in der Bundesrepublik Deutschland bei Unterhaltszahlun-

gen an die geschiedene Ehefrau getan hat, kann kaum als systematisch befriedigende Regelung angesehen werden, da bei höheren Übertragungen, auch wenn sie auf einer rechtlichen Verpflichtung beruhen, die einheitliche Leistung teilweise beim Geber und teilweise beim Empfänger zu versteuern ist. Aber auch die Beschränkung auf eine gerichtlich festgelegte Übertragung befriedigt nicht, weil aus sittlichen Gründen eingegangene Verpflichtungen dann diskriminiert werden.

Auch beim gleichzeitigen Vorliegen von intertemporalen und interpersonellen Einkommensübertragungen gibt es in der Bundesrepublik Ungereimtheiten. So sind die Aufwendungen, die ein Unternehmer für die Alterssicherung seiner mitarbeitenden Ehefrau im Rahmen der betrieblichen Alterssicherung leistet, in unbegrenzter Höhe abzugsfähig, weil es sich um Betriebsausgaben handelt, während bei den privaten Haushalten die Aufwendungen nur im Rahmen der Sonderausgaben abzugsfähig sind, deren Obergrenzen so niedrig festgesetzt worden sind, daß bei mittleren und höheren Einkommen selbst die Zwangsbeiträge zur sozialen Sicherung bei weitem nicht in voller Höhe abzugsfähig sind.

Insgesamt ergibt sich, daß bei einer systematisch sauberen Lösung, bei der alle Übertragungen zum Zeitpunkt der Hingabe aus dem steuerpflichtigen Einkommen des Gebers ausscheiden und beim Empfänger zu dem Zeitpunkt, zu dem er über sie verfügen kann, als Einkommen zu versteuern sind, ungewollte Wirkungen entstehen, weil ein Teil dieser Übertragungen nicht auf sozialpolitische Ziele, sondern auf die Möglichkeit, Steuern zu sparen, ausgerichtet ist. Versuche, diese unerwünschten Wirkungen durch eine Begrenzung der steuerlich anerkannten Übertragungen der Höhe und/oder Art nach zu vermeiden oder wenigstens einzuengen, führen wegen dieser differenzierten Behandlung zu einer Bruchstelle im System, weil einerseits einige tatsächlich der Alterssicherung dienende Übertragungen von der steuerlichen Anerkennung ausgeschlossen werden, andererseits bei den vielfältigen Gestaltungsmöglichkeiten Umgehungen aber nicht völlig ausgeschlossen werden können.

Leistungseinkommensbesteuerung als Alternative

Es fragt sich, ob die Alternative, bei der die Einkommensteuer an das Leistungseinkommen anknüpft, weniger Probleme mit sich bringt und auch mit dem Grundsatz der Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit zu vereinbaren ist. Allgemein gilt für die Einkommensteuer der Grundsatz, daß sie an das Zufließen des Einkommens anknüpft; die Einkommensverwendung berührt die Höhe der Steuer prinzipiell nicht. Für eine Abwei-

chung von diesem Grundsatz könnte angeführt werden, daß jedenfalls bei den Zwangsabgaben zur sozialen Sicherheit der Einkommensbezieher keine Möglichkeit hat, über die Verwendung dieser Einkommensteile zu entscheiden. Ihm ist in der Gegenwart die Verfügungsberechtigung entzogen. Auch bei freiwilligen Vorsorgeaufwendungen z. B. für das Alter läßt sich analog argumentieren, daß hier ein indirekter Zwang bestehe, wenn zukünftige Notlagen vermieden werden sollen.

Dem kann entgegengehalten werden, daß man ohne solche Zwangseingriffe aufgrund der Minderschätzung zukünftiger Bedürfnisse mit einer unzureichenden Existenzsicherung im Alter zu rechnen habe, die der Staatsbürger bei voller Kenntnis der Auswirkungen seines Verhaltens nicht hingenommen hätte. Der Zwangseingriff habe also nur die Aufgabe, ein Fehlverhalten zu korrigieren und den Staatsbürger zu einer entsprechend seinen tatsächlichen Präferenzen bei vollständiger Information von ihm selbst getroffenen Einkommensverwendung zu veranlassen. Insofern sei kein grundsätzlicher Unterschied gegenüber anderen Einkommensverwendungen zu sehen.

Auf der Seite des Gebers ist diese Regelung verwaltungsmäßig erheblich einfacher durchzuführen, da eine Kontrolle von steuerlich aus dem Einkommen ausscheidenden Übertragungen entfällt. Mit dem Grundsatz der Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit ist dieses Verfahren ebenfalls zu vereinbaren, wenn man von einem gewissen Unbehagen bei den Zwangsabgaben zur Sozialversicherung absieht. Die Problematik liegt, wie noch zu zeigen sein wird, bei der Besteuerung auf der Empfängerseite. Grundsätzlich müßten die Einkommensübertragungen bei ihm steuerfrei sein, da sie ja bereits einmal besteuert worden sind. Das Problem be-

steht darin, daß die geleisteten und empfangenen Übertragungen wegen angefallener Zinsen, vom Staat gewährter Zuschüsse und von Umverteilungsmaßnahmen nicht deckungsgleich sind.

Die Ausgangslage

Die bestehenden Regelungen sind durch eine große Unsystematik gekennzeichnet. Zum Teil ist dies darauf zurückzuführen, daß die Sozialeinkommen lange Zeit so niedrig waren, daß sie unter der Steuerfreigrenze der Einkommensteuer blieben oder zumindest der mit ihrer Erfassung verbundene Verwaltungsaufwand in keinem Verhältnis zu dem geringen Steueraufkommen gestanden hätte. Als sie dann in größerem Umfang in die Steuerpflicht hineingewachsen waren, hat man punktuelle, aber nicht aufeinander abgestimmte Regelungen für eine (Teil-)Besteuerung getroffen. Inzwischen waren auch neue Formen der Alterssicherung geschaffen worden und andere wurden verändert. Dies hat schon innerhalb des Systems der sozialen Sicherheit zu „Verwerfungen“ geführt, die zu beseitigen eine Steuer überfordert ist. So spiegelt sich in den steuerlichen Regelungen teilweise nur die Unsystematik des Sozialrechts wider.

Bei der Besteuerung intertemporaler Einkommensübertragungen zur eigenen Alterssicherung ist der Gesetzgeber im Prinzip davon ausgegangen, daß die Leistungseinkommen zu besteuern sind. Die Abzugsfähigkeit der Arbeitnehmerbeiträge zur gesetzlichen Rentenversicherung und von Lebensversicherungsbeiträgen stellt nur eine Steuervergünstigung dar, wie ihre Zuordnung zu den „Sonderausgaben“ zeigt, deren Abzug zudem der Höhe nach beschränkt ist.

Da auch andere Sparformen (Bausparbeiträge) steuerlich begünstigt sind oder durch Prämien (936-DM-Ge-

VERÖFFENTLICHUNGEN DES HWWA-INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG-HAMBURG NEUERSCHEINUNG

Klaus Bolz (Hrsg.)

DIE WIRTSCHAFTLICHE ENTWICKLUNG IN DEN SOZIALISTISCHEN LÄNDERN OSTEUROPAS ZUR JAHRESWENDE 1985/86

Die Abteilung Sozialistische Länder und Ost-West-Wirtschaftsbeziehungen des HWWA-Instituts erarbeitet seit nunmehr vierzehn Jahren jeweils zu Jahresbeginn eine nach Ländern getrennte Übersicht über die wirtschaftlichen Ergebnisse des vorangegangenen Jahres sowie über die Entwicklungstendenzen des jeweils laufenden Jahres. Die Beurteilung der gesammelten Daten erfolgt im Hinblick auf die wichtigen Fünfjahrplanziele.

Großoktav, 340 Seiten, 1986, brosch. DM 39,-

ISBN 3-87895-295-3

VERLAG WELTARCHIV GMBH - HAMBURG

setz) gefördert werden und dies durch die angestrebte Beteiligung breiter Schichten der Bevölkerung an der Vermögensbildung gerechtfertigt werden kann, ist gegen eine Begünstigung der Ersparnisbildung für das Alter grundsätzlich nichts einzuwenden.

Die den Vorsorgeaufwendungen zugewachsenen Zinsen sollen über den in den Altersrenten enthaltenen Ertragsanteil besteuert werden (§ 22 Abs. 1 EStG). Grundsätzlich scheint dies eine steuersystematisch befriedigende Regelung zu sein. Bei näherem Hinsehen zeigen sich jedoch beträchtliche Mängel.

Beträchtliche Mängel

Die dem Grunde nach abzugsfähigen Aufwendungen zur Vorsorge belaufen sich 1986 auf etwa 200 Mrd. DM. Davon ist im Rahmen der Vorsorgeaufwendungen etwa die Hälfte abzugsfähig. Es ist zwar mit dem Ziel der Sparförderung zu vereinbaren, daß der nicht abzugsfähige Teil der Aufwendungen mit wachsendem Einkommen zunimmt, weil Sparfähigkeit und Sparneigung der Bezieher höherer Einkommen, die in der Regel außerdem schon über Vermögen verfügen, auch ohne staatliche Förderung groß genug sind, so daß sich für sie eine Förderung erübrigt. Dem entspricht die Einführung einer Einkommensgrenze in den PrämienGesetzen zur Sparförderung, bei deren Überschreiten Leistungen der öffentlichen Hand nicht in Anspruch genommen werden können.

Der Mangel besteht jedoch darin, daß der Anteil der abzugsfähigen Vorsorgeaufwendungen für die verschiedenen Personengruppen weder auf die Höhe der von ihnen aufzubringenden Leistungen noch auf ihre Leistungsfähigkeit abgestimmt ist. Das trifft zu für das Verhältnis zwischen Arbeitnehmern und Selbständigen, Beamten und anderen unselbständig Tätigen, alleinstehenden und verheirateten Steuerpflichtigen sowie Ein- und Zweiverdienerehepaaren¹. Eine laufende Anpassung der abzugsfähigen Höchstbeträge an die jährlich erhöhten Beitragsbemessungsgrenzen und damit auch der Beiträge findet nicht statt, so daß ein ständig wachsender Anteil der Beiträge steuerlich nicht abzugsfähig ist.

Außerdem ist bei dieser Maßnahme im Rahmen des geltenden Systems, die eine bestimmte Einkommensverwendung begünstigt und nichts mit der Frage zu tun hat, wann und bei wem übertragene Einkommensteile besteuert werden sollen, der Sonderausgabenabzug ein ungeeignetes Instrument, um die Förderung an die Leistungsfähigkeit der Steuerpflichtigen anzupassen; denn bis zum Erreichen der abzugsfähigen Höchstbe-

träge nimmt die Vergünstigung mit wachsendem Einkommen für jede gesparte Mark als Folge des progressiven Steuertarifs zu, bei Überschreiten der Höchstgrenze wird bezogen auf die gesamten Beiträge die Vergünstigung mit wachsendem Einkommen dagegen kleiner. Eine von der Familiengröße abhängige Leistungsfähigkeit wird überhaupt nicht berücksichtigt, und als früher die Höchstbeträge für jedes Kind um 600 DM jährlich erhöht wurden, kamen in den Genuß dieser Maßnahme nur diejenigen Familien, deren Beiträge die normalen Höchstbeträge überschritten. Richtig wäre es aber gewesen, die verminderte Leistungsfähigkeit durch Kinder dadurch zu berücksichtigen, daß die Entlastung für jede bezahlte Mark mit zunehmender Kinderzahl erhöht würde, wie dies durch eine Differenzierung der Prämienätze im Rahmen der PrämienGesetze erfolgt.

Daraus ist zu folgern, daß eine Begünstigung bestimmter Einkommensverwendungen aus wirtschafts- oder sozialpolitischen Gründen nicht durch Abzug von der Steuerbemessungsgrundlage erfolgen sollte, weil dadurch ihre Höhe und Verteilung von dem Niveau und der Verteilung der Steuerbelastung und deren Änderung abhängt. Wenn man sich der Finanzverwaltung zur Abwicklung der Vergünstigung bedient, z. B. weil bei ihr die Daten für die Berechnung bereits vorhanden sind, käme nur ein Abzug von der Steuerschuld in Frage. Auch dabei wären allerdings ergänzende Maßnahmen notwendig, die sicherstellen, daß Einkommensbezieher, deren Steuer so niedrig ist, daß sie die Vergünstigung nicht in voller Höhe oder gar nicht ausnutzen können, nicht leer ausgehen.

Fehlerhafte Ertragsanteilberechnung

Auf der Empfängerseite bzw. bei der Besteuerung der Altersrenten ist die Berechnung des Ertragsanteils fehlerhaft. Nach § 22 Abs. 1 EStG bestimmt sich die Höhe des Ertragsanteils nach dem Lebensalter, ab dem die Rentenzahlung beginnt. Da der Anteil um so niedriger ist, je älter der Bezieher bei Rentenbeginn ist, ist der Berechnung der Zinsen aus den Beiträgen offenbar nur der Zeitraum des Rentenbezugs zugrunde gelegt worden, der im Durchschnitt um so kürzer ist, je älter der Bezieher bei Beginn der Rentenzahlung ist. Die während der im Durchschnitt dreimal so langen Ansparzeit aufgelaufenen Zinsen – allerdings von einem niedrigen Kapital – sind unberücksichtigt geblieben. Offensichtlich hat der Gesetzgeber sich von dem Beispiel leiten lassen, daß aus einer einmaligen Übertragung von Vermögen eine konstante Leibrente bis zum Tode gezahlt wird. Dieser

¹ Vgl. W. A l b e r s : Die Behandlung von Vorsorgeaufwendungen in der Einkommensteuer, in: Finanzarchiv, Bd. 40, 1982, S. 23-43.

Fall ist bei der gesetzlichen Rentenversicherung jedoch nicht gegeben.

Eine exakte Ermittlung der angefallenen Zinsen und Zinseszinsen über die gesamte Beitragszeit wäre sehr aufwendig. Scheut man diesen Aufwand und ermittelt man, wie dies in der Tabelle zu § 22 Abs. 1 EStG geschehen ist, den Ertragsanteil im Wege der Pauschalierung, würde das Ergebnis eher den tatsächlichen Verhältnissen entsprechen, wenn man unabhängig vom Alter beim Rentenbeginn einen konstanten Prozentsatz der Rente als Ertragsanteil ansetzen würde. Man würde dann davon ausgehen, daß die aufgelaufenen Zinsen während der längeren Ansparphase, aber einem niedrigeren Kapital ebenso hoch sind wie diejenigen während der kürzeren Rentenbezugszeit, aber einem höheren Kapital. Wenn man überhaupt einen altersbezogenen Ertragsanteil verwenden will, müßte man ihn auf das Alter bei Beginn der Beitragszahlung beziehen.

Gegen den Ansatz eines Ertragsanteils sind bei den Renten der gesetzlichen Rentenversicherung aber auch grundsätzliche Argumente vorzubringen. Die Ertragswertbesteuerung geht davon aus, daß ein Kapitalstock angespart wird, aus dem die Renten finanziert werden. Dieses Kapitaldeckungsverfahren wird heute noch bei Lebensversicherungen angewendet. Bei den gesetzlichen Rentenversicherungen ist der Kapitalstock durch die beiden großen Inflationen nach dem Ersten und Zweiten Weltkrieg vernichtet worden. Da dieser Verlust nicht wieder zu ersetzen war, wenn man die Versicherungsleistung nicht wie bei der privaten Lebensversicherung um den Geldentwertungsfaktor vermindert hätte, wurde zum Umlageverfahren übergegangen, bei dem die jährlichen Beiträge so hoch festgesetzt werden, daß sie zur Finanzierung der Renten des jeweiligen Jahres mit einer kleinen Schwankungsreserve gerade ausreichen. Es gibt also keinen zinsabwerfenden Kapitalstock mehr.

Dynamisierung der Rente

Nun kann man einwenden, daß die Dynamisierung der Renten an die Stelle der Verzinsung getreten sei; denn die Dynamisierung führe genau wie die Verzinsung dazu, daß die Leistungen der Versicherung im Durchschnitt höher als die eigenen Einzahlungen (Arbeitnehmer- und Arbeitgeberbeiträge) sind. Nur die Berechnung der die eigenen Beiträge übersteigenden Rentenbestandteile sei anders: an die Stelle der Zinssätze seien die jährlichen Lohnsteigerungsraten getreten. Es wachse damit aber den Rentnern ein zusätzliches bisher nicht versteuertes Einkommen zu, das beim Rentenbezug zu versteuern sei. Akzeptiert man eine so

begründete Steuerpflicht, müßte der die eigenen Beiträge übersteigende Rentenbestandteil aber anhand der Lohnsteigerungen und nicht von Ertragsanteilen berechnet werden.

Die Dynamisierung der Renten hat zwei Ziele: Sie soll den Rentner vor der Geldentwertung schützen und ihn gleichzeitig an der Steigerung des Wohlstands beteiligen, zu der er während seiner aktiven Lebensphase beigetragen hat. Der größere Teil des die Einzahlungen übersteigenden Betrags stellt einen Ausgleich für die Geldentwertung dar. Diese Wirkung des Umlageverfahrens stellt seinen wichtigsten Vorteil dar.

Steuerlich gilt wie im gesamten Wirtschaftsleben das Nominalwertprinzip, nach der Mark gleich Mark bleibt, auch wenn ihr Geldwert auf einen Bruchteil des ursprünglichen Wertes geschrumpft ist. Die Nachteile dieser Regelung zeigen sich in der Einkommensteuer anhand der kalten Progression. Steuerpflichtige wachsen in höhere Progressionsstufen hinein, auch wenn sich ihr Einkommen real gar nicht erhöht hat. Diese Auswirkung des Nominalwertprinzips steht im Widerspruch zu dem Grundsatz der Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit. Der Bundesfinanzhof hat sich auf Klagen von Steuerpflichtigen hin mit diesem Problem befaßt. In den Klagen wurde argumentiert, daß eine Besteuerung von Zinserträgen aus Geldvermögen insoweit unzulässig sei, wie die Zinserträge nur den durch die Geldentwertung bedingten Schwund des Realwerts des Vermögens ausgleichen. Das Gericht hat dieses Argument grundsätzlich anerkannt, hat aber die Klagen abgelehnt, weil die bestehende Regelung solange hinzunehmen sei, wie die Verzinsung noch höher als die Inflationsrate sei. Später ist das Gericht mit dieser Begründung bei einer höheren Inflationsrate selbst argumentativ in Schwierigkeiten gekommen.

Die nicht zu rechtfertigende Besteuerung von nur nominalen Einkommenserhöhungen mag noch hinzunehmen sein, wenn alle drei oder vier Jahre eine Tarifkorrektur zum Ausgleich der kalten Progression erfolgt. Viel gravierender sind die Wirkungen, wenn über 30 oder mehr Jahre Beiträge gezahlt worden sind, deren nur nominelle Wertsteigerungen uneingeschränkt besteuert werden. Hinzu kommt, daß die Renten, die unter der Steuerfreigrenze bleiben und denen ein großer Teil der Wertsteigerungen während der aktiven Lebensphase zugerechnet werden müßte, als die Betroffenen ebenfalls Steuern gezahlt haben, steuerfrei bleiben. Dabei ist zu berücksichtigen, daß sich für die Rentner, deren Einkommen ganz überwiegend erheblich niedriger als die Aktiveinkommen sind, eine Besteuerung nur nominaler Einkommenszuwächse besonders gravierend auswirken würde.

Insgesamt muß eine Besteuerung der durch die Dynamisierung bewirkten Differenz zwischen Beiträgen und Rentenleistungen, wie sie durch die Besteuerung des Ertragsanteils nach § 22 Abs. 1 EStG derzeit vorgenommen wird, als problematisch angesehen werden.

Sozialpolitische Gesichtspunkte

Mit dem Hinweis auf die soziale Lage vieler Rentner wurden erstmals sozialpolitische Gesichtspunkte der Besteuerung angesprochen. Daß wirtschafts- und sozialpolitische Ziele neben der Einnahmenbeschaffung für den Staat mit Hilfe von Steuern verfolgt werden, wird in Deutschland schon seit den 20er Jahren als legitim anerkannt. Daß sie nicht unbedenklich sind, wie die Beibehaltung oder Ausuferung von Subventionen zeigt, auch wenn die Voraussetzungen, die sie im Zeitpunkt der Einführung rechtfertigten, weggefallen sind, ändert an der grundsätzlichen Berechtigung und Wichtigkeit solcher Ziele nichts. Auch wenn sozialpolitisch motivierte Regelungen mit steuersystematischen Grundsätzen kollidieren, können die steuersystematischen Gesichtspunkte nicht ohne weiteres vorgehen. Es hängt vielmehr von den Prioritäten, die den jeweiligen Zielen eingeräumt werden, und dem Ausmaß der Beeinträchtigung des jeweils anderen Ziels ab, welcher Gesichtspunkt als dominant anzusehen ist.

Insofern befriedigt es wenig, wenn der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium der Finanzen in seinem Gutachten zur einkommensteuerlichen Behandlung von Alterseinkünften sozialpolitische Ziele weitgehend ausgeklammert hat². Umgekehrt hat der Sozialbeirat in seinem kurz vorher veröffentlichten Gutachten die Besteuerung der Renten der gesetzlichen Rentenversicherung fast ausschließlich unter dem Gesichtspunkt der Konsolidierung der Rentenfinanzen untersucht, wobei es nicht verwundert, daß dabei die Steuersystematik auf der Strecke geblieben ist³.

Das Hauptproblem der Rentenfinanzen wird sich in der Zukunft aus dem verschlechterten Altersaufbau der Bevölkerung ergeben, die durch die zur Bestandserhaltung der Bevölkerung nicht ausreichende Geburtenzahl bedingt ist. Zwar hat es auch 1975 schon einen „Rentenberg“ gegeben, aber im Verhältnis zu den Verschiebun-

gen der Altersstruktur in den 90er Jahren und erst recht ab den 20er Jahren des nächsten Jahrhunderts war dies nur ein kleiner Hügel.

Das bestehende System, wie es in der Rentenformel seinen Niederschlag findet, wird keinen Bestand haben können. Hält man an dem bestehenden Beitragssatz fest, würde das Rentenniveau auf etwa 25 % des Brutto- und 36 % des Nettoarbeitsentgelts absinken, was auch bei einem weiter gestiegenen Arbeitsentgelt sozialpolitisch nicht zu vertreten wäre. Hält man umgekehrt an dem jetzigen Verhältnis zwischen Nettoarbeitsentgelt und Durchschnittsrente von etwa 100 : 65 fest, müßte der Beitragssatz 2030 voraussichtlich auf etwa 35 % heraufgesetzt werden, was angesichts der anderen Sozialabgaben und der Lohnsteuer nicht hinzunehmen wäre. Es kann also nur ein Mittelweg gesucht werden, bei dem die Alterslast gleichgewichtig auf die aktive und die alte Generation verteilt wird.

Umstellung auf Nettogrößen

Bei einer solchen Lösung sollte gleichzeitig eine andere Schwachstelle beseitigt werden, die bei der Rentenreform von 1957 nicht gesehen worden ist:

Das Einfrieren der Beiträge und Renten bei Einkommen, die die Beitragsbemessungsgrenze übersteigen, soll dem mit wachsendem Einkommen zunehmenden Spielraum für eine freiwillige Altersvorsorge Rechnung tragen. Dem widerspricht es, daß bis zur Beitragsbemessungsgrenze der Anteil der Rente am früheren Nettoarbeitsentgelt zunimmt, weil sie sich am Bruttoarbeitsentgelt orientiert, das Nettoarbeitsentgelt infolge der Steuerprogression aber mit steigendem Einkommen immer stärker hinter den Bruttogrößen zurückbleibt. Bei einem Anteil der Rente am Bruttoarbeitsentgelt von 50 % würde sich im Durchschnitt bei einem steuerpflichtigen Jahreseinkommen von 10000 DM ein Anteil der Rente an dem früheren Nettoarbeitsentgelt von 64 % ergeben, der bei einem Jahreseinkommen von 40000 DM auf 77 % des früheren Nettoarbeitsentgelts ansteigt⁴. Es ist kaum zu begründen, daß der Anteil der Rente am Nettoeinkommen bis zur Beitragsbemessungsgrenze zunimmt, nach Überschreiten der Beitragsbemessungsgrenze aber abnimmt. Diese Diskrepanz würde beseitigt werden, wenn die Renten sich von vornherein an Netto- statt an Bruttogrößen orientieren. Wenn das Versicherungsprinzip gewahrt werden soll, bei dem zwischen Beiträgen und Renten eine Äquivalenz besteht, müßten allerdings auch die Beiträge nach dem Nettoeinkommen bemessen werden.

Bei einer solchen Umstellung würde die vergrößerte Alterslast automatisch gleichmäßig auf die erwerbstä-

² Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen: Gutachten zur einkommensteuerlichen Behandlung von Alterseinkünften, Schriftenreihe des Bundesministeriums der Finanzen, Heft 38, Bonn 1986, S. 2.

³ Gutachten des Sozialbeirats über eine Strukturreform zur längerfristigen finanziellen Konsolidierung und systematischen Fortentwicklung der gesetzlichen Rentenversicherung im Rahmen der gesamten Alterssicherung, BT-Drucksache 10/5332 vom 16. 4. 1986, S. 6 und 9.

⁴ Vgl. W. A l b e r s : Soziale Sicherung – Konstruktionen für die Zukunft, Stuttgart 1982, S. 108.

tige und alte Generation verteilt werden. Dabei wird als Zielgröße das Verhältnis zwischen Nettoarbeitsentgelt und Nettorente vorgegeben. Verschlechtert sich die Altersstruktur, d. h. kommen auf 100 Erwerbstätige mehr Rentner, muß der Beitragssatz erhöht werden, wodurch sich automatisch die Bemessungsgrundlage der Renten entsprechend verkleinert. Wird z. B. der Beitragssatz von 20 auf 22 % erhöht, verringert sich das Nettoeinkommen von 80 auf 78, d. h. um 2,5 %. Bei vorgegebener Relation zwischen Rente und Nettoarbeitsentgelt verringert sich die Rente um den gleichen Prozentsatz. Da für den Wohlstand die Nettogrößen ausschlaggebend sind, entspricht dieses Verfahren dem sozialen Sicherungsziel, eine bestimmte Wohlstandsrelation zwischen der aktiven Lebensphase und dem Alter herzustellen. Es setzt allerdings voraus, daß die Altersrenten steuerfrei bleiben. Dafür spricht auch die Steuerfreiheit der aus den öffentlichen Haushalten finanzierten Sozialleistungen (z. B. Kriegsoferrenten, Kriegsschadensrenten des Lastenausgleichs), deren Besteuerung nicht mit dem Hinweis auf den Grundsatz, alles Einkommen solle einmal besteuert werden, gerechtfertigt werden kann, da sie aus Steuermitteln finanziert werden und es unsystematisch wäre, Steuern von Steuern zu erheben.

Unbefriedigende Empfehlung

Der Sozialbeirat empfiehlt zwar eine Besteuerung der Renten und behandelt sie als eine der Möglichkeiten, die Veränderungen der verfügbaren Arbeits- und Alterseinkommen aneinander anzupassen⁵. Anhand der dazu im Gutachten gemachten Ausführungen wird jedoch deutlich, daß die Sanierung der Rentenfinanzen dabei eine wichtige Rolle spielt; denn die Empfehlungen über die zu wählende Form der Rentenbesteuerung hängen nicht zuletzt davon ab, ob die Steuermehreinnahmen den gesetzlichen Rentenversicherungen zur Verfügung stehen würden.

Das kann aus zwei Gründen nicht zu einer befriedigenden Lösung führen. Einmal müßte die Besteuerung laufend verändert werden, wenn sie sich der jeweiligen Finanzlage der Rentenversicherungen anpassen sollte; außerdem würde, wenn die Besteuerung zum jetzigen Zeitpunkt eingeführt würde, die Munition längst erschossen sein, wenn Mehreinnahmen zum Ausgleich der verschlechterten Altersstruktur benötigt werden. Wenn über die Beiträge der Versicherten hinaus zusätzliche Einnahmen erschlossen werden sollen, kann dies nur über einen erhöhten Staatszuschuß erreicht werden. Zum anderen haben sich die Renten nicht deshalb zeitweise stärker als die Erwerbseinkünfte erhöht, weil sie weitgehend steuerfrei waren; denn die Steuerquote hat sich während der letzten 30 Jahre nur um $\pm 1\%$ ver-

ändert. Das stärkere Zurückbleiben der Nettoarbeitsentgelte hinter den Bruttogrößen ist vielmehr auf die erhöhten Sozialabgaben zurückzuführen. Eine gleichgewichtige Entwicklung von Nettoarbeitsentgelten und Altersrenten kann also durch eine Rentenbesteuerung gar nicht erreicht werden; es sei denn, man würde die Einkommensbesteuerung der Rentner von der allgemeinen Einkommensbesteuerung abkoppeln und in dem Maße erhöhen, wie die Sozialabgaben der Erwerbstätigen zunehmen. Das wäre eine so abenteuerliche Maßnahme, daß sie nicht weiter verfolgt zu werden braucht. Als Ergebnis kann festgehalten werden, daß das sozialpolitische Ziel einer gleichgewichtigen Entwicklung der verfügbaren Einkommen von Erwerbstätigen und Alten mit Hilfe einer Besteuerung der Renten nicht erreicht werden kann.

Ein Lösungsvorschlag

Ausgangspunkt meines folgenden Vorschlages ist in Übereinstimmung mit dem Wissenschaftlichen Beirat beim Bundesministerium der Finanzen⁶ der Grundsatz, alle Einkünfte einmal zu besteuern. Im Gegensatz zu dem Vorschlag des Beirats sollte die Einkommensteuer aber bei den Leistungseinkommen ansetzen. Die Verwendung des Einkommens braucht dann nicht berücksichtigt zu werden.

Dieser Ansatz hätte den Vorteil der Einfachheit; denn die Abgrenzung zwischen begünstigten und nicht begünstigten Aufwendungen für die Altersvorsorge und damit auch Mißbrauchsmöglichkeiten entfielen. Der Versuch des Beirats, dieses Problem durch eine Beschränkung von abzugsfähigen Vorsorgeaufwendungen auf Beiträge zur gesetzlichen Rentenversicherung und auf Rentenbasis abgeschlossene Lebensversicherungen zu lösen, befriedigt wenig, weil die Trennungslinie zwischen Lebensversicherungen, die auf eine Kapitalsumme und solchen, die auf Rentenbasis abgeschlossen sind, willkürlich erscheint. Wenn überhaupt auf diesem Wege mißbräuchliche Gestaltungsmöglichkeiten ausgeschlossen werden sollen, wäre es wohl besser, nur die Beiträge zur Sozialversicherung zum Abzug zuzulassen, weil aufgrund ihres Zwangscharakters der Entzug der Verfügungsmacht stärker für ein Hinausschieben der Besteuerung bis zum Zeitpunkt der Zahlung der Rente spricht.

Die Komplizierung der Besteuerung beim Rentenbezug, die immer dann eintritt, wenn neben den versteuerten Beiträgen in den Renten noch weitere Beträge ent-

⁵ Gutachten des Sozialbeirats, a.a.O., Abschnitt II A, S. 6 ff.

⁶ Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen: Gutachten zur einkommensteuerlichen Behandlung von Alterseinkünften, a.a.O.

halten sind, tritt dann nicht ein, wenn man auf deren Besteuerung verzichtet. Im wesentlichen handelt es sich um zugeflossene Zinsen (Ertragsanteil) und Vorteile durch eine versicherungsimmanente oder externe (Bundeszuschuß) Umverteilung. Abgesehen davon, daß es – wie ausgeführt – einen Ertragsanteil im engeren Sinne bei den Altersrenten nicht mehr gibt, kann man bei Anerkennung des Verfügbarkeitsarguments zum Zeitpunkt, zu dem die Aufwendungen gemacht und damit die Rentenansprüche erworben werden, nur den abdiskontierten Wert der Renten der Steuer unterwerfen. Die in den Renten enthaltenen Zinsen (Lohnzuwächse) wären also steuerfrei zu belassen. Bei den Umverteilungsmaßnahmen kann man davon ausgehen, daß der Gesetzgeber eine Besserstellung der Begünstigten um den Nettobetrag für wünschenswert gehalten hat. Eine Besteuerung dieses Rentenbestandteils würde dem mit dieser Maßnahme verfolgten Ziel widersprechen. Wird die Umverteilung extern finanziert (Bundeszuschuß), würden die oben erwähnten Gesichtspunkte gegen eine Besteuerung von steuerfinanzierten Sozialeinkommen vorzubringen sein.

Der Vorschlag wäre also steuersystematisch zu vertreten und hätte den Vorzug großer Einfachheit.

Gleichbehandlung aller Renten

Der Vorschlag würde eine Freistellung aller Renten von der Einkommensbesteuerung zur Folge haben und sie insofern gleichbehandeln. Sozialpolitisch ist überdies anzunehmen, daß bei der Rentenreform von 1957 davon ausgegangen wurde, daß Brutto- gleich Nettorenten sind, was dem damaligen Zustand weitgehend entsprach. Dementsprechend wurde auch das Rentenniveau festgesetzt. Da sich das Verhältnis zwischen Nettoarbeitsentgelten und Renten seitdem für die Rentner nicht verbessert hat, müßte das Bruttorentenniveau erhöht werden, wenn nach der Besteuerung die gleiche Relation wieder hergestellt werden soll. Die verschiedenen und nicht immer sehr systematischen Vorschläge des Sozialbeirats und des Wissenschaftlichen Beirats, mit Hilfe von Freibeträgen oder anderen Entlastungen die Schlechterstellung der Rentner durch eine Besteuerung ihrer Einkünfte zu begrenzen, bestätigen die Bedeutung dieses Problems. Die Vorschläge laufen darauf hinaus, daß nur die höheren Renten besteuert werden, d. h. es wird innerhalb der Rentner noch einmal umverteilt. Da man davon ausgehen muß, daß mit Hilfe der progressiven Einkommensteuer die gewünschte Verteilung der Einkommen hergestellt worden ist, ist solch eine zweite Umverteilung nicht berechtigt. Zudem verkennt eine nur an den Renten der gesetzlichen Rentenversicherung ansetzende Umverteilung, daß zu der

Rente in der Mehrzahl der Fälle noch andere Einkünfte hinzukommen – bei vielen Selbständigen stellt die Rente sogar nur ein relativ bescheidenes Zusatzeinkommen dar –, so daß eine auf die Rente beschränkte Umverteilung unbefriedigend bleiben muß.

Die Besteuerung der Beamtenpensionen würde von dieser Regelung abweichen. Man kann unter Hinweis auf den generellen Sonderstatus der Beamten diese Abweichung hinnehmen. Man müßte nur den Freibetrag nach § 19 Abs. 2 EStG (wieder) beseitigen; dann würde auch bei den Beamten das gesamte Lebenseinkommen einmal besteuert. Man könnte aber auch nach den Vorschlägen der Sachverständigenkommission Alterssicherungssysteme⁷ eine Beitragspflicht für den Erwerb von Pensionsansprüchen einführen und auf diese Weise eine Gleichstellung erreichen. Schließlich könnten bei Beibehaltung des gegenwärtigen Rechtszustands den Beamten für steuerliche Zwecke auch fiktive Beiträge als Einkommen zugerechnet werden. Ihre Höhe könnte nach dem auch für die gesetzlichen Rentenversicherungen angewendeten Umlageverfahren ohne Schwierigkeiten ermittelt werden.

Die Umstellung von Beiträgen und Altersrenten auf Nettogrößen, die für die gleichmäßige Verteilung der durch die demographische Entwicklung zwangsläufig eintretenden höheren Alterslast wichtig ist, würde offenbleiben.

Spielraum für Tarifsenkung

Mit diesem Vorschlag würden höhere Steuern für die Bezieher von Erwerbseinkommen als Folge der Abschaffung der Abzugsfähigkeit von Vorsorgeaufwendungen im Rahmen der Sonderausgaben verbunden sein. Bei dem heutigen Tarif würde sich die höhere Belastung auf etwa 16 Mrd. DM jährlich belaufen. Dadurch würde ein erheblicher finanzieller Spielraum für die beabsichtigte Reform der Einkommensteuer (Korrektur des Tarifs) geschaffen werden: Der Wegfall der Sonderausgabenvergünstigung würde durch eine allgemeine Tarifsenkung kompensiert werden, so daß sich für die Steuerpflichtigen per saldo keine höhere Belastung ergeben würde. Wohl aber würde diese Maßnahme ein wichtiger Beitrag für das Bestreben sein, durch Streichung von Steuervergünstigungen den Tarif der Einkommensteuer zu senken und dadurch leistungshemmende Wirkungen zu hoher Steuersätze abzubauen. Es gibt keine andere steuerliche Begünstigung, deren Beseitigung einen so großen Spielraum für eine Tarifsenkung schaffen würde.

⁷ Sachverständigenkommission Alterssicherungssysteme: Berichtsband 1: Vergleich der Alterssicherungssysteme und Empfehlungen der Kommission, Der Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung (Hrsg.), Bonn 1983.