

Andel, Norbert

Article — Digitized Version

Die Reform der Rentenbesteuerung ist schon lange überfällig!

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Andel, Norbert (1997) : Die Reform der Rentenbesteuerung ist schon lange überfällig!, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Nomos, Baden-Baden, Vol. 77, Iss. 1, pp. 21-28

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/137425>

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.

Norbert Andel*

Die Reform der Rentenbesteuerung ist schon lange überfällig!

Im Zuge der geplanten Einkommensteuertarifreform wird eine stärkere Besteuerung der Sozialversicherungsrenten gefordert. Dies wird unter anderem von den Rentenversicherungsträgern abgelehnt. Besteht ein Handlungsbedarf bei der Rentenbesteuerung?

Zu den großen Defiziten auf dem Gebiet der Einkommensbesteuerung in der Bundesrepublik Deutschland gehört die völlig unsystematische Behandlung der Vorsorgeaufwendungen und der Alterseinkünfte. Im Zentrum der Kritik steht die Konstruktion der Ertragsanteilsbesteuerung (§ 22 Nr. 1 Buchst. a EStG). Werden realistische Werte für den Zinssatz und die mittlere Lebenserwartung zugrunde gelegt, gewährleistet sie für versicherungsmathematisch basierte Leibrenten, daß für Personen mit der mittleren Lebenserwartung der Kapitalrückfluß steuerfrei bleibt, die Rente ansonsten als steuerpflichtige Einkünfte erfaßt wird.

Dieses Verfahren ist einkommensteuersystematisch akzeptabel, wenn der Anspruch aus versteuertem Einkommen erworben worden ist, der Kapitalrückfluß also steuerfrei bleiben muß, um eine Doppelbesteuerung zu verhindern¹. Daß die Ertragsanteilsbesteuerung zur Quelle einer gravierenden Fehlentwicklung wurde und noch ist, beruht darauf, daß man sie auf die Sozialversicherungsrenten übertragen hat, auf die sie konzeptionell gar nicht paßt. Das war zunächst angesichts des früher niedrigen Rentenniveaus praktisch wenig bedeutsam, änderte sich aber mit der Rentenreform von 1957.

Versäumte Gelegenheiten

Damals begann eine Serie der verpaßten Gelegenheiten zur Korrektur, die bis ins Jahr 1996 anhält. Es wäre 1957 politisch vergleichsweise leicht gewesen, mit der Einführung der Rentendynamisierung (dem wohl größten Wahlgeschenk in der Geschichte der

Bundesrepublik) eine auf die Rentenversicherung passende Variante der Ertragsanteilsbesteuerung einzuführen. Sie wäre zunächst fiskalisch quantitativ unbedeutend gewesen und hätte nur ganz allmählich die Rentenzuwächse im Bereich hoher Renten reduziert.

Man hätte etwa folgendermaßen verfahren können: Bei Rentenbeginn wird die Summe der aus versteuertem Einkommen geleisteten Arbeitnehmerbeiträge durch die mittlere Lebenserwartung geteilt und der sich so ergebende Betrag in konstanter Höhe als Freibetrag beibehalten. Sofern die Ermittlung des abzugsfähig gewesenen Teils der Arbeitnehmerbeiträge nicht eindeutig möglich ist, kann mit großzügigen Pauschalierungen gearbeitet werden, im Extremfall mit der Unterstellung, daß die Arbeitnehmerbeiträge in voller Höhe aus versteuertem Einkommen geleistet worden sind. Nur der darüber liegende Rentenanteil ist in die steuerpflichtigen Einkünfte einzubeziehen.

Angesichts der tatsächlich weitgehenden Steuerbefreiung der Vorsorgeaufwendungen wäre dies immer noch eine beträchtliche Begünstigung gewesen, denn entsprechend dem Korrespondenzprinzip der nachgelagerten Art wäre insoweit der steuerliche Zugriff zum Zeitpunkt des disponiblen Rückflusses eigentlich angebracht². Diese Gelegenheit wurde versäumt und die einkommensteuerliche Behandlung der Sozialversicherungsrenten auch später nicht korrigiert. Statt dessen wurden zur Reduktion der Ungleichbehandlung der Alterseinkünfte zwei Folgebe-

* Der Verfasser dankt Herrn Dipl.-Ökonom Michael Broer für die Durchführung der Berechnungen, Frau Privatdozentin Dr. Notburga Ott für sehr hilfreiche kritische Anmerkungen und Herrn Dipl.-Volkswirt Wolfgang Knoke für die Hilfe bei der Erstellung der Endfassung.

¹ Vgl. Norbert Andel: Die einkommensteuerliche Behandlung der Beiträge an und der Leistungen von Altersversicherungen, in: H. Haller u.a. (Hrsg.): Theorie und Praxis des finanzpolitischen Interventionismus. Fritz Neumark zum 70. Geburtstag, Tübingen 1977, S. 327-344, insbesondere S. 336-338.

² Vgl. Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Finanzen: Gutachten zur einkommensteuerlichen Behandlung von Alterseinkünften, Schriftenreihe des Bundesministeriums für Finanzen, Heft 38, Bonn 1986, S. 11 f.

Prof. Dr. Norbert Andel, 61, lehrt Wirtschaftliche Staatswissenschaften, insbesondere Finanzwissenschaft, an der Johann Wolfgang Goethe-Universität, Frankfurt am Main. Er ist Mitglied des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen und des Sozialbeirats beim Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung.

günstigungen in Form des Versorgungsfreibetrages für Versorgungsbezüge der Beamten (§ 19 Abs. 2 EStG) und des Altersentlastungsbetrages für andere Einkünfte (§ 24a EStG) eingeführt, die aber wesentlich kärglicher bemessen sind.

Mit dem Übergang zur Rentenanpassung auf Basis der Nettoeinkommen zum 1. 1. 1992 war es den Sozialpolitikern gelungen, den globalen Einkommensteuervorteil in der damaligen Größenordnung gegen künftige Eingriffe weitgehend abzusichern. Neue einkommensteuerliche Belastungen allein der Rentner müssen jetzt nämlich in der folgenden Periode durch höhere Rentensteigerungen ausgeglichen werden, wobei man sich allerdings ausschließlich am sogenannten „Eckrentner“ orientiert.

Die Bundesregierung hat auch die Chance vertan, die durch das Bundesverfassungsgericht erzwungene starke Erhöhung des Grundfreibetrags mit der Reform der Rentenbesteuerung zu verknüpfen. Sie hätte dadurch vermeiden können, daß im Rahmen der Regelungen des § 22 Nr. 1 Buchst. a EStG die maximal steuerfrei beziehbare Rente für Alleinstehende von rund 30 000 DM auf rund 62 000 DM, für Verheiratete von rund 59 000 DM auf rund 110 000 DM in etwa verdoppelt wurde. Besonders pikant ist, daß die Bundesregierung diese Konsequenzen im Entwurf eines Jahressteuergesetzes 1996 als verfassungswidrig bezeichnet hat³!

Im Zuge der geplanten Einkommensteuereiform wird der Abbau der einkommensteuerlichen Begünstigung der Sozialversicherungsrenten und der ausgelösten Folgebegünstigungen erneut zur Diskussion gestellt. Die Abwehrfront hat sich formiert. Publizistisch wird sie besonders vom Verband der Rentenversicherungsträger gestützt, wie apologetische Beiträge von Mitarbeitern⁴ jüngst wieder zeigten. Die dabei verwendeten Argumente und Methoden sind nicht immer korrekt; die finanzwissenschaftliche Literatur wird kaum zur Kenntnis genommen; das Ausmaß und die unsoziale Verteilung der Begünstigung werden nicht aufgezeigt. Auf die Arbeit von Bertuleit und Binne soll hier näher eingegangen werden, da die Argumentation vergleichsweise breit angelegt und detailliert ist.

Die Argumentation von Bertuleit/Binne

Bertuleit und Binne gehen davon aus, daß für die Frage, ob auf dem Gebiet der einkommensteuerlichen Behandlung der Alterseinkünfte ein Handlungsbedarf besteht oder nicht, entscheidend ist, „ob die seit 1980 eingetretenen tatsächlichen und rechtlichen Änderungen eine andere Sichtweise der Problematik nahelegen“ (S. 423). Sie bestreiten, daß es einen Handlungsbedarf gibt, und begründen ihre Position vor allem mit Hinweisen auf rechtliche und tatsächliche Änderungen seit 1980 sowie mit einem Vergleich von Nettorenten und Nettopensionen in ausgewählten Jahren zwischen 1975 und 1996.

Änderungen seit 1980

Bertuleit und Binne gehen hier auf die Erhöhung der Eigenfinanzierungsquote als Folge der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, auf Änderungen des Einkommensteuerrechts und auf diskretionäre Maßnahmen ein, die den Rentenanstieg reduzierten.

□ *Erhöhung der Eigenfinanzierungsquote:* Das Bundesverfassungsgericht habe 1980 für die Ermittlung des Eigenfinanzierungsanteils, der als Begründung für eine lediglich partielle Besteuerung der Renten vorgebracht wird, nur die Arbeitnehmerbeiträge berücksichtigt. Nach der späteren Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes müßten jedoch auch die Arbeitgeberbeiträge als eigene Leistungen berücksichtigt werden.

Dieser Einwand von Bertuleit und Binne hält einer einkommensteuersystematischen Überprüfung nicht Stand, da die Arbeitgeberbeiträge stets in vollem Umfang steuerfrei bleiben. Nach dem vom Bundesverfassungsgericht immer wieder hochgehaltenen Grundsatz der Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit dürfen sie in der Phase des disponiblen Rückflusses nicht steuerfrei bleiben, sondern müssen in vollem Umfang in die Bemessungsgrundlage eingehen (Korrespondenzprinzip der nachgelagerten Art). Insofern hat die Entwicklung der Rechtsprechung an der Notwendigkeit, die Rentenbesteuerung neu zu regeln, nichts geändert.

□ *Änderungen des Einkommensteuerrechts:* Die Verfasser nennen mehrere einkommensteuerrechtliche Änderungen, die den Besteuerungsabstand verringert haben sollen (S. 424). Abgesehen davon, daß man streiten kann, ob die genannten Änderungen wirklich alle den Kern des Anstoßes, die §§ 22 Nr. 1 Buchst. a und 19 Abs. 2 EStG, berühren, ist die Argumentation teilweise ausgesprochen irreführend. Dies gilt einmal für den Hinweis, daß mit Wirkung vom 1. 1. 1990 der bisherige Werbungskostenpauschbetrag in Höhe von

³ Vgl. Bundestags-Drucksache 13/901 vom 27. 3. 1995, S. 137.

⁴ Vgl. Achim Bertuleit, Wolfgang Binne: Handlungsbedarf wegen verfassungswidriger Ungleichbehandlung von Pensionären gegenüber Rentnern bei der Besteuerung – Nettorenten und Nettopensionen im Vergleich –, Deutsche Rentenversicherung, 7/96, S. 416-452; Franz Ruland: Die Besteuerung der Renten, Aktuelles Presseseminar 1996, 18./19. November 1996, Würzburg. Ganz ähnlich die Stellungnahme der Gesellschaft für Versicherungswissenschaft und -gestaltung e. V., die von einem Ausschuß unter dem Vorsitz von Winfried Schmähl erarbeitet worden ist; vgl. den Informationsdienst dieser Gesellschaft, Nr. 252, Juli 1996.

564 DM durch einen Arbeitnehmerpauschbetrag in Höhe von 2000 DM ersetzt worden ist, womit der Eindruck erweckt wird, als wäre für Pensionäre eine begünstigende Regelung fast vervierfacht worden (S. 424). Den Verfassern dürfte doch nicht unbekannt sein (wie auch die späteren Berechnungen zeigen), daß in den Arbeitnehmerpauschbetrag außerdem der Weihnachtsfreibetrag (600 DM) und der Arbeitnehmerfreibetrag (480 DM) aufgegangen sind, die beide von Pensionären in Anspruch genommen werden konnten. Obgleich der neue Pauschbetrag um 356 DM höher ist als die drei ersetzten Beträge zusammengekommen, ergibt sich dadurch gleichwohl für die Arbeitnehmer eine effektive steuerliche Verschlechterung, deren nachgewiesene Werbungskosten um mehr als 356 DM über dem früheren Werbungskostenpauschbetrag liegen. Bei der alten Regelung konnten sie die Werbungskosten geltend machen und sowohl den Weihnachts- als auch den Arbeitnehmerfreibetrag in Anspruch nehmen; die diesen beiden Freibeträgen entsprechende Begünstigung verschwindet im Rahmen des neuen Arbeitnehmerfreibetrages in dem Maße, wie die nachgewiesenen Werbungskosten über 920 DM hinausgehen.

Irreführend ist es auch, wenn die Erhöhung der Ertragsanteile ohne genaue Nennung der Motive des Gesetzgebers als Maßnahme interpretiert wird, die das Besteuerungsgefälle zwischen Rentnern und Pensionären/Erwerbstätigen reduziert hat. Der Gesetzgeber begründete die Änderung jedenfalls auch mit der verlängerten Lebenserwartung. Soweit die Erhöhung der Ertragsanteile nur diese Änderung ausgleicht, wird lediglich eine zwischenzeitlich erfolgte Vergrößerung des Besteuerungsabstandes zurückgenommen, nicht die ursprüngliche reduziert.

□ *Maßnahmen zur Reduktion des Rentenanstieges:* Die Verfasser vertreten die Auffassung, „daß sich der vom Bundesverfassungsgericht konstatierte verfassungsrechtliche Handlungsbedarf zumindest verringert haben könnte, wenn sich seit dem Zeitpunkt der Entscheidung aufgrund irgendwelcher gesetzgeberischer Maßnahmen das Rentenniveau merklich vermindert haben sollte“ (S. 425). Ohne Zweifel hat der Gesetzgeber nach 1980 mehrfach diskretionär eingegriffen, allerdings mit dem Ziel, einen weiteren Anstieg des Nettorentenniveaus zu verhindern, der in den 60er und 70er Jahren sehr ausgeprägt war. Ungeachtet

dieser Eingriffe ist das Standardrentenniveau für einen Versicherten mit 45 Versicherungsjahren zwischen 1980 und 1995 auf Nettobasis von 70,3 auf 71,6% gestiegen; auf Bruttobasis ist es allerdings im gleichen Zeitraum von 50,2 auf 49,0% gefallen⁵.

Vergleich von Nettorenten und Nettopensionen

Die Frage, ob ein gesetzgeberischer Handlungsbedarf besteht, wird von den Autoren schließlich empirisch-quantitativ angegangen. Sie unterstellen dabei für Rentner, Pensionäre und aktive Arbeitnehmer ein gleiches Bruttoeinkommen an Rente, Pension bzw. Lohn, und zwar in Höhe der Standardrente nach 45 Versicherungsjahren mit einem Entgelt in Höhe des Durchschnittsentgelts aller Versicherten. Solche Rechnungen werden für die Jahre 1975, 1980, 1995 und 1996 vorgenommen und die Ergebnisse verglichen. Die Einbeziehung der Arbeitnehmer erfolgt zu Recht, da das Bundesverfassungsgericht in seiner Entscheidung von 1980 eine Neuregelung forderte, die auch eine sachlich ungerechtfertigte steuerliche Benachteiligung der noch Erwerbstätigen gegenüber den Rentnern und Pensionären vermeidet. Mit der Einbeziehung von 1995 und 1996 soll die beträchtliche Erhöhung des Steuervorteils berücksichtigt werden, der durch die vom Bundesverfassungsgericht erzwungene starke Anhebung des Grundfreibetrages bewirkt wurde. Zusätzlich wird die gleiche Rechnung für Einkommen in Höhe von zwei Drittel und von 140% des Durchschnittsverdienstes aufgestellt.

Gegenstand der Klage, die zu dem Urteil von 1980 führte, war das unterschiedliche Ausmaß der steuerlichen Freistellung der Pensionen durch § 19 EStG einerseits und der Renten durch § 22 Nr. 1 Buchst. a EStG andererseits, wobei das Gericht auch die Rentenbeiträge einbezog. Wenn Bertuleit und Binne in ihren Berechnungen aber auch den Arbeitnehmerfreibetrag, den Werbungskostenpauschbetrag, den Sonderausgabenpauschbetrag, den Vorsorgepauschbetrag, den Höchstbetrag der Vorsorgepauschale, Vorsorgeaufwendungen (Gesamthöchstbetrag), den allgemeinen Tarif-, den Alters-, den Haushalts-, den Weihnachts- und den Versorgungsfreibetrag berücksichtigen sowie die Einführung der Pflegeversicherung und eines Beitrages der Rentner zur Krankenversicherung, so werden damit auch viele andere Aspekte einbezogen, die damals gar nicht zur Diskussion standen.

Aber auch bei der Behandlung von Einzelaspekten ergeben sich Kritikpunkte. Auf den Fall des Arbeitnehmerpauschbetrages wurde schon hingewiesen. Ein anderes Beispiel ist die Einführung von Krankenversicherungs- und Pflegeversicherungsbeiträgen für

⁵ Vgl. Verband Deutscher Rentenversicherungsträger: Rentenversicherung in Zahlen 1996, Frankfurt/Main 1996, S. 29. Irreführend ist es, daß die Verfasser unter der Überschrift „Rechtliche und tatsächliche Änderungen gegenüber dem Jahr 1980“ auf S. 425 Maßnahmen aufzählen, die in den Jahren 1979 und 1980 ergriffen worden sind, zum Teil mit lediglich kurzfristig aufschiebender Wirkung.

die Rentner. Im Falle des Standardrentners reduziert sich dadurch das Nettoeinkommen 1996 um 2721 DM. Das hat aber mit einer Veränderung der einkommensteuerlichen Gerechtigkeit nichts zu tun; vielmehr muß man

- ☐ die Einführung des Rentnerbeitrages zur Krankenversicherung als eine Reduktion des Rentenbetrags interpretieren (mit Rückwirkungen auf die Höhe des Vergleichseinkommens für Pensionäre und aktive Arbeitnehmer),
- ☐ die Einführung des Rentnerbeitrags zur Pflegeversicherung als Preis für einen zusätzlichen Leistungsanspruch,
- ☐ die Einführung des Beitrages der Rentenversicherung zur Pflegeversicherung als Leistungserhöhung der Rentenversicherung für ihre Mitglieder.

Aus den genannten Gründen ist das methodische Vorgehen von Bertuleit und Binne nicht geeignet, die These zu stützen, daß die Differenz zwischen den Nettobeträgen für Rentner und Pensionäre in den meisten Fällen seit 1980 geringer geworden sei (S. 416).

Will man das Ausmaß ermitteln, in dem mit der Anwendung der Ertragsanteilsbesteuerung nach § 22 Nr. 1 Buchst. a EStG auf die Sozialversicherungsrenten gegen den Grundsatz der Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit verstoßen wird, muß zunächst die korrekte Lösung dargelegt und mit der heutigen Praxis verglichen werden. Will man darüber hinaus die Frage untersuchen, inwieweit das unterschiedliche Ausmaß der Begünstigung einzelner Einkunftsarten bzw. einzelner Personengruppen möglicherweise grundgesetzwidrig ist, muß entschieden werden, welche einkommensteuerlichen Regelungen als mit § 22 Nr. 1 Buchst. a EStG vergleichbar angesehen werden können. Unstrittig bejaht wird dies lediglich für die Folgebegünstigung Versorgungsfreibetrag (§ 19 Abs. 2 EStG) und Altersentlastungsbetrag (§ 24 a EStG);

man könnte allerdings auch daran denken, den Arbeitnehmerpauschbetrag (§ 9a Abs. 1 Buchst. a EStG) zumindest partiell einzubeziehen.

Die steuersystematisch korrekte Behandlung

Zwangsbeiträge sind für den Steuerzahler kein disponibles Einkommen und repräsentieren deshalb keine steuerbare Leistungsfähigkeit; sie dürften also nicht in die einkommensteuerliche Bemessungsgrundlage einbezogen werden⁶. Der deutsche Gesetzgeber respektiert dies in vollem Umfang bei den Arbeitgeberbeiträgen, die weder beim Arbeitgeber noch beim Arbeitnehmer besteuert werden. Bei den Arbeitnehmerbeiträgen gibt es dagegen eine systematisch wenig befriedigende Berücksichtigung im Rahmen der Sonderausgaben, was im Ergebnis teils zur vollen, teils zur lediglich partiellen Steuerfreiheit führt.

Renten müßten in der Phase des Zuflusses voll besteuert werden, auch soweit sie Rückfluß von Beiträgen darstellen, sofern diese aus unversteuertem Einkommen geleistet worden sind (Korrespondenzprinzip der nachgelagerten Art). Dies wird gegenwärtig nicht sichergestellt, da der § 22 Nr. 1 Buchst. a EStG auf versicherungsmathematisch basierte Leibrenten zugeschnitten ist, also auf Sozialversicherungsrenten überhaupt nicht paßt.

Mittel- oder jedenfalls langfristiges Ziel müßte sein, einerseits alle Beiträge zur Gesetzlichen Rentenversicherung (GRV) in vollem Umfang steuerfrei zu lassen und andererseits die gesamte Rente in die steuerpflichtigen Einkünfte einzubeziehen. Damit entfielen auch die Rechtfertigung für die Folgebegünstigung in Form des Versorgungs- und des Altersentlastungsbetrages; auch müßten dann endlich die extremen Begünstigungen der privaten Lebensversicherung beseitigt werden.

In der Zwischenzeit sollte der Grundgedanke der Ertragsanteilsbesteuerung wenigstens durch ein den Besonderheiten der GRV entsprechendes differenziertes Verfahren verwirklicht werden. Bei Rentenbeginn wird der steuerfrei bleibende Teil der Rente ermittelt und in konstanter absoluter Höhe bis zum Tode beibehalten. Dieser Rentenfreibetrag könnte sehr großzügig bemessen werden, indem die Summe der Arbeitnehmerbeiträge durch die mittlere Lebenserwartung zum Zeitpunkt des Rentenbeginns dividiert wird. Alternativ könnte er differenziert pauschaliert niedriger angesetzt werden, um der Tatsache Rechnung zu tragen, daß vor allem bei Einverdienerehepaaren, bei Beziehern niedriger Einkommen und vor allem in weiter zurückliegenden Jahren die Beiträge zur Sozialversicherung im Rahmen der Sonderausgaben weitgehend abzugsfähig waren⁷.

⁶ Zur steuersystematisch korrekten Behandlung der Renten vgl. Norbert Ansel: Die einkommensteuerliche Behandlung der Beiträge an und der Leistungen von Altersversicherungen, a.a.O., S. 327-344; ders.: Nettoanpassung und Besteuerung der Renten im Lichte der Gleichmäßigkeit, der Verteilungsgerechtigkeit und des Sanierungsbedarfs der Rentenversicherungen, in: P. Bohley, G. Tolkmitt (Hrsg.): Wirtschaftswissenschaft als Grundlage staatlichen Handelns. Heinz Haller zum 65. Geburtstag, Tübingen 1979, S. 165-176; Konrad Littmann: Besteuerung von Alterseinkommen, in: Sachverständigenkommission Alterssicherungssysteme: Darstellung der Alterssicherungssysteme und der Besteuerung der Alterseinkommen, Gutachten der Sachverständigenkommission, Berichtsband 2, Bonn 1983, S. 425-518; Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Finanzen: Gutachten zur einkommensteuerlichen Behandlung von Alterseinkünften, a.a.O.

⁷ Vgl. Bundesministerium der Finanzen: Bericht zur steuerlichen Berücksichtigung von Vorsorgeaufwendungen, September 1996, S. 11 bis 13, sowie S. 23, wo es heißt: „Im ungünstigsten Falle eines ledigen Arbeitnehmers, der 45 Jahre lang einen Bruttoverdienst in Höhe der Beitragsbemessungsgrenze der gesetzlichen Rentenversicherung erzielt hat, waren 40,2 v. H. der Arbeitnehmerbeiträge bzw. 70,1 v. H. der Gesamtbeiträge steuerlich abziehbar.“

Ausmaß und Entwicklung der Steuerbegünstigungen

Um einen Eindruck davon zu vermitteln,

- ☐ in welchem Ausmaß die Ertragsanteilsbesteuerung den steuerpflichtigen Anteil der Rente zu niedrig ausweist,
- ☐ wie groß diese Begünstigung im Vergleich zum Versorgungsfreibetrag für einen Pensionär mit einer Pension in Höhe der Standardrente ist und
- ☐ wie sich diese Größen im Zeitablauf veränderten, werden in den folgenden Tabellen Berechnungen vorgenommen für den Standardrentner mit Rentenbeginn 1965, 1975, 1985 und 1995 (Tabelle 1) sowie in den ersten drei Fällen für die jeweils folgenden Jahre, soweit sie auf volle Jahre abgerundet der Restlebenserwartung entsprechen (Tabellen 2-4).

Dabei bedeuten jeweils:

- (1) = das Kalenderjahr,
- (2) = die Höhe der Standardrente,
- (3) = der Ertragsanteil nach § 22 Nr. 1 Buchst. a EStG in %,

(4) = der nach § 22 Nr. 1 Buchst. a EStG steuerfreie Kapitalrückfluß,

(5) = der Rentenfreibetrag, der sich ergibt, wenn zu Rentenbeginn die Summe der gezahlten Arbeitnehmerbeiträge durch die Restlebenserwartung (abgerundet auf volle Jahre) geteilt wird,

(6) = der Ertragsanteil, der sich bei Zugrundelegung des Rentenfreibetrages (5) ergibt,

(7) = die Differenz zwischen unterstelltem Kapitalrückfluß nach § 22 Nr. 1 Buchst. a EStG (4) und dem Rentenfreibetrag (5), also die begünstigende Reduktion der steuerpflichtigen Renten,

(8) = der Versorgungsfreibetrag,

(9) = die Differenz zwischen der einkommensteuerlich zu weit gehenden Reduktion der Bemessungsgrundlage der Rente und dem Versorgungsfreibetrag der Pensionäre (8),

(10) = der Anteil des über den Rentenfreibetrag hinausgehenden nach § 22 Nr. 1 Buchst. a EStG steuerfrei bleibenden Teils der Rente am Rentenbetrag,

(11) = der Anteil des Versorgungsfreibetrages an einer Pension in Höhe der Standardrente.

Tabelle 1

Die Entwicklung der Steuerbegünstigung für Rentner und Pensionäre am Beispiel der Standardrente

Jahr	Standardrente	Ertragsanteil (in %)	steuerlich freier Kapitalrückfluß	Arbeitnehmerbeitragsrückfluß	[(2)-(5)]:(2)	(4)-(5)	Versorgungsfreibetrag	(7)-(8)	(7):(2)	(8):(2)
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)
1965	4535	0,20	3628	551	0,88	3077	1134	1943	0,68	0,25
1975	10595	0,20	8476	1435	0,86	7041	4238	2803	0,66	0,40
1985	18026	0,24	13700	3276	0,82	10424	4800	5624	0,58	0,27
1995	24902	0,27	18178	5767	0,77	12412	6000	6412	0,50	0,24

Auftretende Abweichungen ergeben sich durch Rundungen.

Quelle: Verband der Rentenversicherungsträger.

Tabelle 2

Die Entwicklung der Steuerbegünstigung für Rentner und Pensionäre: Rentenbeginn 1965

Jahr	Standardrente	Ertragsanteil	steuerlich freier Kapitalrückfluß	Arbeitnehmerbeitragsrückfluß	[(2)-(5)]:(2)	(4)-(5)	Versorgungsfreibetrag	(7)-(8)	(7):(2)	(8):(2)
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)
1965	4535	20%	3628	551	0,88	3077	1134	1943	0,68	0,25
1966	4912	20%	3930	551	0,89	3378	1228	2150	0,69	0,25
1967	5304	20%	4243	551	0,90	3692	1326	2366	0,70	0,25
1968	5731	20%	4585	551	0,90	4033	1433	2601	0,70	0,25
1969	6208	20%	4966	551	0,91	4415	1552	2863	0,71	0,25
1970	6602	20%	5282	551	0,92	4730	1651	3080	0,72	0,25
1971	6965	20%	5572	551	0,92	5021	1741	3279	0,72	0,25
1972	7754	20%	6203	551	0,93	5652	1939	3713	0,73	0,25
1973	8566	20%	6853	551	0,94	6301	2142	4160	0,74	0,25
1974	9532	20%	7626	551	0,94	7074	2383	4691	0,74	0,25
1975	10595	20%	8476	551	0,95	7925	4238	3687	0,75	0,40
1976	11765	20%	9412	551	0,95	8861	4706	4155	0,75	0,40
Σ	88469		70775	6617	0,93	64158	25471	38687	0,73	0,29

(a) Rentenbeginn: 1965; (b) abgerundete Restlebenserwartung: 12; (c) Summe der Arbeitnehmerbeiträge: 6617; (d) Arbeitnehmerbeitragsrückfluß pro Jahr der abgerundeten Restlebenserwartung: 551. Auftretende Abweichungen ergeben sich durch Rundungen.

Quelle: Verband der Rentenversicherungsträger.

RENTENBESTEUERUNG

Wie Tabelle 1 zu entnehmen ist, betrug 1965 die Standardrente 4535 DM, der nach § 22 Ziff. 1 Buchst. a EStG steuerfrei bleibende Teil 3628 DM, der Rentenfreibetrag in Höhe des anteiligen Rückflusses der Arbeitnehmerbeiträge lediglich 551 DM. Wenn man unterstellt, daß alle Arbeitnehmerbeiträge aus versteuertem Einkommen geleistet worden sind, ist der unter (5) ausgewiesene Betrag einkommensteuersystematisch korrekt; die Differenz zu 3628 DM in Spalte 4 stellt dann die Steuerbegünstigung in Form einer steuersystematisch nicht korrekten Reduktion der steuerpflichtigen Einkünfte dar (Spalte 7). Mit 3077 DM ist sie wesentlich höher als die Begün-

stigung der Pensionäre in Höhe des Versorgungsfreibetrages von 1134 DM. Bezogen auf die Standardrente bzw. die Pensionen in gleicher Höhe sind das 68% bzw. 25% (Spalten 10 und 11). Vergleicht man die Standardrentner mit Rentenbeginn 1975, 1985 und 1995, so sieht man, daß die steuerliche Begünstigung des Standardrentners im Zeitlauf absolut von 3077 DM auf 12412 DM 1995 steigt (Spalte 7), die Begünstigung des Pensionärs durch den Versorgungsfreibetrag von 1134 DM 1965 auf 6000 DM 1995 (Spalte 8). Der prozentuale Anteil fiel von 68 im Jahr 1965 auf 50 im Jahr 1995 (Spalte 10) bzw. von 25 auf 24 im gleichen Zeitraum (Spalte 11).

Tabelle 3
Die Entwicklung der Steuerbegünstigung für Rentner und Pensionäre: Rentenbeginn 1975

Jahr	Standardrente	Ertragsanteil	steuerlich freier Kapitalrückfluß	Arbeitnehmerbeitragsrückfluß	[(2)-(5)]:(2)	(4)-(5)	Versorgungsfreibetrag	(7)-(8)	(7):(2)	(8):(2)
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)
1975	10595	20%	8476	1435	0,86	7041	4238	2803	0,66	0,40
1976	11765	20%	9412	1435	0,88	7977	4706	3271	0,68	0,40
1977	12994	20%	10395	1435	0,89	8960	4800	4160	0,69	0,37
1978	13609	20%	10887	1435	0,89	9452	4800	4652	0,69	0,35
1979	14221	20%	11377	1435	0,90	9942	4800	5142	0,70	0,34
1980	14790	20%	11832	1435	0,90	10397	4800	5597	0,70	0,32
1981	15382	20%	12306	1435	0,91	10870	4800	6070	0,71	0,31
1982	16267	24%	12363	1435	0,91	10928	4800	6128	0,67	0,30
1983	16721	24%	12708	1435	0,91	11273	4800	6473	0,67	0,29
1984	17468	24%	13276	1435	0,92	11841	4800	7041	0,68	0,27
1985	18026	24%	13700	1435	0,92	12265	4800	7465	0,68	0,27
1986	18558	24%	14104	1435	0,92	12669	4800	7869	0,68	0,26
Σ	180396		140835	17222	0,90	123614	56944	66670	0,69	0,31

(a) Rentenbeginn: 1975; (b) abgerundete Restlebenserwartung: 12; (c) Summe der Arbeitnehmerbeiträge: 17222; (d) Arbeitnehmerbeitragsrückfluß pro Jahr der abgerundeten Restlebenserwartung: 1435. Auftretende Abweichungen ergeben sich durch Rundungen.

Quelle: Verband der Rentenversicherungsträger.

Tabelle 4
Die Entwicklung der Steuerbegünstigung für Rentner und Pensionäre: Rentenbeginn 1985

Jahr	Standardrente	Ertragsanteil	steuerlich freier Kapitalrückfluß	Arbeitnehmerbeitragsrückfluß	[(2)-(5)]:(2)	(4)-(5)	Versorgungsfreibetrag	(7)-(8)	(7):(2)	(8):(2)
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)
1985	18026	24%	13700	3276	0,82	10424	4800	5624	0,58	0,27
1986	18558	24%	14104	3276	0,82	10828	4800	6028	0,58	0,26
1987	19181	24%	14578	3276	0,83	11302	4800	6502	0,59	0,25
1988	19832	24%	15072	3276	0,83	11796	4800	6996	0,59	0,24
1989	20427	24%	15525	3276	0,84	12249	4800	7449	0,60	0,23
1990	21050	24%	15998	3276	0,84	12722	4800	7922	0,60	0,23
1991	21874	24%	16624	3276	0,85	13348	4800	8548	0,61	0,22
1992	22698	24%	17250	3276	0,86	13975	4800	9175	0,62	0,21
1993	23522	24%	17877	3276	0,86	14601	6000	8601	0,62	0,26
1994	24432	24%	18568	3276	0,87	15292	6000	9292	0,63	0,25
1995	24902	27%	18178	3276	0,87	14903	6000	8903	0,60	0,24
1996 ¹	25083	27%	18311	3276	0,87	15035	6000	9035	0,60	0,24
1997 ²	25334	27%	18494	3276	0,87	15218	6000	9218	0,60	0,24
Σ	284919		214279	42586	0,85	171693	68400	103293	0,60	0,24

¹ Geschätzter Wert. ² Rentenerhöhung von 1% für das gesamte Jahr 1997 unterstellt.

(a) Rentenbeginn: 1985; (b) abgerundete Restlebenserwartung: 13; (c) Summe der Arbeitnehmerbeiträge: 42586; (d) Arbeitnehmerbeitragsrückfluß pro Jahr der abgerundeten Restlebenserwartung: 3276. Auftretende Abweichungen ergeben sich durch Rundungen.

Quelle: Verband der Rentenversicherungsträger.

Ausmaß der Steuerersparnis

In welchem Ausmaß die begünstigende Verkürzung der steuerpflichtigen Einkünfte tatsächlich zu Steuerersparnissen führt, hängt davon ab, inwieweit die anderen steuerpflichtigen Einkünfte ausreichen, Freibeträge (z.B. Grundfreibetrag) und ähnliches abzudecken, und wie hoch der Grenzsteuersatz ist. Da mit steigendem Gesamteinkommen die Wahrscheinlichkeit wächst, daß sowohl die anderen Einkünfte ausreichen, um Freibeträge zu kompensieren, als auch der Grenzsteuersatz steigt, handelt es sich bei der Übertragung des § 22 Nr. 1 Buchst. a EStG auf Sozialversicherungsrenten um eine Begünstigung, die den Rentner mit niedrigen Gesamteinkünften effektiv überhaupt nicht tangiert, weil auch bei voller Einbeziehung der Rente nach Abzug der Freibeträge kein zu versteuerndes Einkommen vorläge, dem Rentner mit hohen sonstigen Einkünften aber Steuern in Höhe der Grenzbelastung erspart.

Die in Tabelle 1 ausgewiesenen subventionistischen Verkürzungen der steuerpflichtigen Einkünfte der Rentner steigen ceteris paribus mit jeder folgenden Rentenerhöhung. Dies zeigen in den Tabellen 2, 3 und 4 die jeweils unter (7) ausgewiesenen Beträge. Der Anstieg ist im Zeitablauf wegen der gesunkenen Rentenanstiegen absolut und vor allem relativ schwächer geworden. Für den Standardrentner mit Rentenbeginn 1965 stieg die subventionistische Verkürzung der steuerpflichtigen Einkünfte von 3077 DM 1965 auf 8861 DM 1975 (Tabelle 2, Spalte 7). Bei Rentenbeginn 1975 stieg dieser Betrag von 7041 auf 12669 DM (Tabelle 3, Spalte 7) und beim Rentenbeginn 1985 schließlich von 10424 DM auf 15218 DM (Tabelle 4, Spalte 7).

Eine solche Veränderung ergibt sich im Falle des Pensionärs in der Regel nur bei selten vorgenommenen Anhebungen des Versorgungsfreibetrages. Da dieser zwar als hoher Prozentsatz (40%) festgelegt ist, aber zugleich einer relativ niedrigen absoluten Begrenzung unterliegt, haben ihn Pensionäre in der Regel schon bei Pensionsbeginn maximal in Anspruch genommen.

Wenn man in den Tabellen 2 bis 4 die über die mittlere Lebenserwartung aufsummierten Beträge für die Standardrentner mit Rentenbeginn 1965, 1975 und 1985 vergleicht, sieht man,

☐ daß die einkommensteuersystematisch zu weit gehende Reduktion des steuerpflichtigen Rententeils von 64 158 DM über 123 614 DM auf 171 693 DM gestiegen ist (Spalte 7, letzte Zeile),

☐ daß sich die Differenz zwischen Rentnerbegünstigung und Pensionärsbegünstigung von 38 687 DM über 66 670 DM auf 103 293 DM erhöht hat (Spalte 9, letzte Zeile).

Relativ, das heißt bezogen auf die Summe der Renten- bzw. Pensionsbezüge, ist der Vorteil

☐ von 73% über 69% auf 60% für den Rentner (Spalte 10, letzte Zeile),

☐ von 29% über 32% auf 24% für den Pensionär gefallen (Spalte 11, letzte Zeile).

Die Standardrente ist sicherlich für die Gesamtheit der Rentner nicht typisch. 1995 erreichten ca. 17% des Bestands und ca. 16% des Zugangs an Altersrenten Beträge in dieser Höhe oder darüber. Sie wurde hier gewählt, weil sie in der sozialpolitischen Diskussion oft herangezogen wird und auch den Berechnungen von Bertuleit und Binne zugrunde liegt. Auch wenn man analoge Berechnungen für Renten und Pensionen in Höhe von zwei Dritteln der Standardrenten durchführt, ergeben sich beträchtliche Beträge (die in den Tabellen nicht enthalten sind):

☐ Die einkommensteuersystematisch zu weit gehende Reduktion der steuerpflichtigen Rente steigt von 42 772 DM über 82 409 DM auf 114 462 DM;

☐ die Differenz zwischen Rentner- und Pensionärsbegünstigung erhöht sich von 25 791 DM über 34 459 DM auf 46 062 DM.

Der Anteil der Rentner, der Renten in mindestens dieser Höhe bezieht, belief sich 1995 auf ca. 39% bei den Bestands- und auf ca. 46% bei den Zugangsaltersrenten.

Die in den Tabellen 2 bis 4 ausgewiesenen Werte sind aber auch keine Extremwerte. Wie bereits ausgeführt, sind sie tendenziell zu niedrig, weil in Wirklichkeit die Arbeitnehmerbeiträge zumindest teilweise im Rahmen der Sonderausgaben steuerfrei waren und die Laufzeiten etwas länger sind. Speziell für Einverdienerehepaare dürften deshalb eher die unter (4) als die unter (7) angegebenen Beträge das Ausmaß der Begünstigung ausdrücken. Sie steigen überdies in dem Maße, wie die tatsächliche Lebensdauer über die mittlere hinausgeht. Für Versicherte mit Hinterbliebenen kommt hinzu, daß im Falle des Bezugs einer Hinterbliebenenrente erneut nur der Ertragsanteil in Abhängigkeit vom Alter des Hinterbliebenen zum Zeitpunkt des Beginns der Hinterbliebenenrente zu den steuerpflichtigen Einkünften zählt. Schließlich ist zu bedenken, daß es eigentlich nicht angebracht ist, für vor der Währungsreform 1948 gezahlte RM-Beiträge gleich hohe DM-Kapitalrückflüsse anzusetzen.

Schlußfolgerungen

Das Bundesverfassungsgericht ist in seinem Urteil von 1980 zu dem Ergebnis gekommen, daß die unterschiedliche Besteuerung der Beamtenpensionen (§ 19 EStG) und der GRV-Renten (§ 22 Nr. 1 Buchst. a EStG) in den Jahren 1969 und 1970 noch mit dem Gleichheitsgrundsatz (Artikel 3 Abs. 1 GG) vereinbar gewesen war, in der Zwischenzeit aber Veränderungen eingetreten waren, denen der Gesetzgeber Rechnung tragen mußte. Bertuleit und Binne gehen davon aus, daß ein Handlungsbedarf nicht besteht, wenn das relative Ausmaß der Ungleichbehandlung in der Zwischenzeit nicht gestiegen, sondern gar gesunken ist. Da nach ihren Berechnungen die Diskrepanz „in den weitaus meisten Fällen“ seit 1980 geringer geworden ist, gelangen sie zu der Schlußfolgerung: „Die auf der Ertragsanteilsbesteuerung beruhende ‚Besserstellung‘ der Sozialrentner hat also keinesfalls zu einer nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes ungerechtfertigten Ungleichbehandlung geführt. Daraus folgt, daß ein Handlungsbedarf für den Gesetzgeber derzeit nicht besteht“ (S. 416, Zusammenfassung).

Dem kann nicht zugestimmt werden, da die Verfasser nicht problemadäquat vorgegangen sind:

□ Es überrascht, daß die Verfasser ihrem Vergleich nicht das Jahr 1970 zugrunde legen; schließlich hat das Bundesverfassungsgericht nur für 1969 und 1970 die Vereinbarkeit der relevanten einkommensteuerlichen Bestimmungen mit dem Grundgesetz testiert.

□ Ihr Ergebnis reflektiert nicht nur Änderungen der Normen, auf die sich das Urteil von 1980 bezog, sondern eine Fülle anderer Bestimmungen, z.B. im Versicherungsrecht. Aus diesem Grunde kann es nicht für ihre Schlußfolgerungen verwendet werden.

□ Um das Ausmaß des einkommensteuerlichen Vorteils des § 22 Nr. 1 Buchst. a EStG zu ermitteln, wäre es notwendig gewesen, einen Vergleich mit der einkommensteuersystematisch korrekten Behandlung der Renten vorzunehmen. Dies haben die Verfasser nicht getan.

Welche Schlußfolgerungen für den Handlungsbedarf des Gesetzgebers zu ziehen sind, wenn man der Argumentationslinie von Bertuleit und Binne folgt, dabei aber unsere Berechnungen zugrunde legt, ist nicht eindeutig. Für alle Rentner, die schon 1980 Rente bezogen haben, ist die steuersystematisch nicht korrek-

te Kürzung der steuerpflichtigen Einkünfte in jedem Jahr mit jeder Rentenerhöhung absolut und in Relation zur eigenen Rente gestiegen. Für Pensionäre trifft das nur zu, soweit sie den Versorgungsfreibetrag nicht bereits voll ausgeschöpft haben, was wohl die Minderheit ist. Insofern ist der Handlungsbedarf gestiegen.

Wenn man die einzelnen Neuzugänge im Zeitablauf betrachtet, ist wegen des gestiegenen Beitragssatzes zur Rentenversicherung und wegen des tendenziell gesunkenen Anteils der im Rahmen der Sonderausgaben abzugsfähigen Sozialversicherungsbeiträge der begünstigende Effekt relativ zurückgegangen, absolut aber noch gestiegen (letzteres trifft jedenfalls für die Standardrente auch im Vergleich zum Versorgungsfreibetrag zu). Die Schlußfolgerung für den gesetzgeberischen Handlungsbedarf hängt hier also davon ab, ob man auf die Entwicklung des absoluten oder relativen Begünstigungsvolumens abstellt.

Es ist problematisch, davon auszugehen, daß das Bundesverfassungsgericht relative Begünstigungen von einem Ausmaß, das früher nicht beanstandet wurde, auch heute noch für grundgesetzkonform erachtet:

□ Das Urteil von 1980 läßt nicht erkennen, daß die Richter eine Vorstellung von einer einkommensteuersystematisch korrekten Lösung hatten. Die relevanten finanzwissenschaftlichen Arbeiten scheinen allenfalls am Rande zur Kenntnis genommen worden zu sein. Es ist nicht auszuschließen, daß sich das in Zukunft bessern wird.

□ Bertuleit und Binne weisen zu Recht darauf hin, daß das Bundesverfassungsgericht 1980 seine These von der inzwischen verfassungswidrig gewordenen einkommensteuerlichen Regelung nicht genau belegt hat (S. 422). Worauf sie den Leser leider nicht aufmerksam machen, ist die offensichtlich falsche Größenordnungsvorstellung, die das Bundesverfassungsgericht hatte⁸.

Wenn man die Bedeutung berücksichtigt, die das Bundesverfassungsgericht dem Grundsatz der Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit beimißt, das Ausmaß der oben aufgezeigten einkommensteuerlichen Begünstigungen von Renten kennt und deren Abhängigkeit im Einzelfall von der Höhe der Rente bzw. von der Höhe des Grenzsteuersatzes (und damit von der Höhe des zu versteuernden Einkommens insgesamt), ist es schwer vorstellbar, daß es noch einmal zu dem Schluß kommen könnte, die gegenwärtige Besteuerung der Alterseinkünfte sei mit Artikel 3 Abs. 1 GG vereinbar.

⁸ Bundesverfassungsgericht: Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichtes, Bd. 54, a.a.O., S. 29 f.