

Rheinisch-Westfälisches Institut
für Wirtschaftsforschung (Hrsg.)

Nachgelagerte Besteuerung von Renten

Stellungnahme zum Entwurf
eines „Alterseinkünftegesetzes“

Heft 6



RWI : Materialien

Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung

Vorstand:

Prof. Dr. Christoph M. Schmidt, Ph.D. (Präsident),
Prof. Dr. Wim Kösters

Verwaltungsrat:

Heinrich Frommknecht (Vorsitzender);
Eberhard Heinke, Dr. Dietmar Kuhnt, Dr. Henning Osthues-Albrecht
(stellv. Vorsitzende);

Prof. Dr.-Ing. Dieter Ameling, Manfred Breuer, Prof. Dr. Walter Eberhard,
Prof. Dr. Harald B. Giesel, Marianne Halstrick-Schwenk, Dr. Thomas Köster,
Hartmut Krebs, Rolf Hermann Nienaber, Heinz Putzhammer,
Dr. Günter Sander mann, Dr. Gerd Willamowski

Forschungsbeirat:

Prof. David Card, Ph.D., Prof. Dr. Clemens Fuest, Prof. Dr. Walter Krämer,
Prof. Dr. Michael Lechner, Prof. Dr. Till Requate, Prof. Nina Smith, Ph.D.,
Prof. Dr. Harald Uhlig, Prof. Dr. Josef Zweimüller

RWI : Materialien Heft 6

Herausgeber: Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung,
Hohenzollernstraße 1/3, 45128 Essen, Tel. 0201/81 49-0

Alle Rechte vorbehalten. Essen 2003

Schriftleitung: Prof. Dr. Christoph M. Schmidt, Ph.D.

Redaktionelle Bearbeitung: Joachim Schmidt

ISSN 1612-3573 – ISBN 3-936454-13-2

RWI (Hrsg.); bearbeitet von
Rainer Kambeck und
Hans Dietrich von Loeffelholz

Nachgelagerte Besteuerung von Renten

RWI : Materialien

Heft 6

Rheinisch-Westfälisches Institut
für Wirtschaftsforschung (Hrsg.)

Nachgelagerte Besteuerung von Renten

Stellungnahme zum Entwurf
eines „Alterseinkünftegesetzes“



Bibliografische Information Der Deutschen Bibliothek
Die Deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen
Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet
über <http://dnb.ddb.de> abrufbar.

Basierend auf:

Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Neuordnung
der einkommensteuerrechtlichen Behandlung von
Altersvorsorgeaufwendungen und Altersbezügen (Alterseinkünftegesetz)

erstattet zur Anhörung des Bundesfinanzministeriums
am 18. November 2003

ISSN 1612-3573

ISBN 3-936454-13-2

Inhalt

1.	Steuersystematische und -politische Gesichtspunkte	7
2.	Entlastung der rentenversicherungspflichtigen Arbeitnehmer durch steigende steuerliche Abzugsbeträge	9
3.	Belastung der Rentner durch steigende steuerliche Erfassung der Renten	12
4.	Finanzielle Konsequenzen für die öffentlichen Haushalte . . .	15
5.	Fazit.	16

Verzeichnis der Tabellen

Tabelle 1:	Vorsorgeaufwendungen rentenversicherungspflichtiger Arbeitnehmer nach § 10 EstG	11
Tabelle 2:	Steuerbelastung für Rentner-Ehepaare bei Besteuerung nach ESt-Tarif 2005.	13
Tabelle 3:	Steuerbelastung für allein lebende Rentner bei Besteuerung nach ESt-Tarif 2005.	14
Tabelle 4:	Steuerminder- und -mehreinnahmen beim Übergang zu einer nachgelagerten Rentenbesteuerung ab 2005.	16

Nachgelagerte Besteuerung von Renten – Stellungnahme zum Entwurf eines „Alterseinkünftegesetzes“

Das Bundesministerium der Finanzen hat einen Referentenentwurf vorgelegt, mit dem eine gleichmäßige Besteuerung der verschiedenen Arten von Alterseinkünften erreicht werden soll. Im Folgenden wird dieser Entwurf zunächst unter steuersystematischen und -politischen Gesichtspunkten – gerade auch unter Vereinfachungsaspekten – gewürdigt (Abschnitt 1). Danach werden die Entlastungen der Erwerbstätigen durch die steuerlichen Abzugsmöglichkeiten dargestellt (2) und die Belastungen der Rentner durch die steigende steuerliche Erfassung der Renten bewertet (3). Abschnitt 4 skizziert die finanziellen Konsequenzen für die öffentlichen Haushalte. Eine Zusammenfassung der Ergebnisse schließt die Ausführungen ab.

1. Steuersystematische und -politische Gesichtspunkte

Mit dem Gesetzentwurf soll die Vorgabe des Bundesverfassungsgerichts vom 6. März 2002 umgesetzt werden, die ungleichmäßige und deshalb verfassungswidrige Besteuerung der Beamtenpensionen und der Renten aus der Gesetzlichen Rentenversicherung (GRV) zum Beginn des Jahres 2005 neu zu regeln. Das Verfassungsgericht hat zwar die derzeit angewendete Besteuerung des Ertragsanteils der Renten nicht grundsätzlich beanstandet, aber die aus der Anwendung des Verfahrens resultierende geringere Steuerbelastung der Renteneinkommen im Vergleich zu der von Pensionen. Letztere werden nachgelagert, d.h. bei ihrer Auszahlung grundsätzlich voll besteuert. Im Entwurf ist nun vorgesehen, die Renten aus der GRV ebenfalls nachgelagert zu besteuern. In einer Übergangsphase von 2005 bis 2040 werden die Renten aus der GRV schrittweise höher besteuert. Im Gegenzug werden die in die GRV eingezahlten (Arbeitnehmer-) Beiträge in einer ebenfalls 2005 beginnenden Übergangsphase bis 2025 zunehmend von der Besteuerung freigestellt.

Der Entwurf übernimmt damit die Vorschläge der Sachverständigenkommission zur Neuordnung der steuerlichen Behandlung von Altersvorsorgeaufwendungen und Altersbezügen. Zugleich nimmt er einen Verfahrenswechsel

vor, der von der Wirtschaftswissenschaft schon seit langem favorisiert wird. Dabei folgen die vorgesehene nachgelagerte Besteuerung und die geplanten Übergangsregelungen vor allem dem Postulat der Gleichmäßigkeit der Besteuerung bei sämtlichen Alternativen der Altersvorsorge.

Der Entwurf bemüht sich um möglichst einfache Neuregelungen. Dass einzelne Regelungen dann doch wieder kompliziert ausgefallen sind, ist eher der Tatsache zuzuschreiben, dass es neben der Einfachheit weitere wichtige Postulate umzusetzen galt. Nach der Vorgabe des Bundesverfassungsgerichts ist insbesondere eine Doppelbesteuerung zu vermeiden: Renteneinkommen, das aus bereits *versteuerten* Beitragszahlungen resultiert, muss steuerfrei bleiben. Ist das System vollständig auf eine nachgelagerte Besteuerung umgestellt, ist diese Vorgabe erfüllt; in der Übergangsphase sind dagegen komplexe Regelungen erforderlich, um die Vorgabe umzusetzen (Abschnitt 2).

Des Weiteren hatte das Verfassungsgericht gefordert, bei der Neuregelung einen Vertrauensschutz für die Bürger zu wahren. Dies leistet der Entwurf vor allem durch die Formulierung des langfristigen Übergangs zur komplett nachgelagerten Besteuerung der Renten und durch die bis zumindest 2014 durchzuführende Günstigerprüfung bei den steuerlichen Abzugsmöglichkeiten im Rahmen der Sonderausgaben nach § 10 EStG.

Ein weiterer Grund für eine lange Übergangsphase besteht in den fiskalischen Implikationen der Steuerfreistellung der Beiträge auf der einen Seite und der Besteuerung der Renten auf der anderen. Das Verfassungsgericht hat dem Gesetzgeber ausdrücklich die Möglichkeit eingeräumt, die durch die Umstellung im Saldo zu erwartenden Steuermindereinnahmen bei der Neuregelung zu berücksichtigen. Nach unseren Berechnungen bergen die vorgeschlagenen Übergangsregelungen allerdings erhebliche haushaltspolitische Risiken (Abschnitt 4).

Kritisch bleibt anzumerken, dass auch mit dem Entwurf die grundsätzliche Problematik staatlicher Eingriffe in die von Privaten getroffene Zukunftsvorsorge nicht gelöst wird. Bemerkenswert ist in diesem Zusammenhang die in dieser Klarheit von einer Bundesregierung noch nicht vorgenommene Formulierung, die sich in der Begründung zum Gesetzentwurf (S. 31, Punkt 7) findet: „Staatliche Förderungen führen zu Wettbewerbsverzerrungen. Die Bürger sollen sich für das aus ihrer Sicht beste Produkt der Kapitalanlage entscheiden.“ Dieser Einsicht widersprechen jedoch in erheblichem Maße die Einschränkungen der Steuerfreiheit auf bestimmte Anlageformen bei der „Riester-Rente“ und Restriktionen bei bestimmten privaten kapitalgedeckten Lebensversicherungen, deren Anwartschaften jeweils „nicht beleihbar, nicht vererblich, nicht veräußerbar, nicht übertragbar und nicht kapitalisierbar“ sein dürfen.

Wenn die Ersparnisbildung der Bürger grundsätzlich als „Vorsorge“ für die in der Zukunft liegenden Belange angesehen wird, erfordert eine konsistente Steuerpolitik weitere Maßnahmen zur Verwirklichung einer „sparbereinigten“ Einkommensbesteuerung, die die individuellen Vorsorgeaufwendungen, die ja auch der Entlastung der kollektiven Systeme dienen, von der Besteuerung freistellt.

2. Entlastung der rentenversicherungspflichtigen Arbeitnehmer durch steigende steuerliche Abzugsbeträge

Der § 10 (Sonderausgaben) zählt zu den kompliziertesten Paragraphen des Einkommensteuergesetzes. Der vorgelegte Gesetzentwurf sorgt hier nur in Ansätzen für eine Vereinfachung. Allerdings muss berücksichtigt werden, dass vorrangig das Urteil des Bundesverfassungsgerichts umzusetzen ist – und das ist im Detail dann doch wieder kompliziert.

Im Gegensatz zur derzeitigen Fassung werden im Entwurf die Beiträge zur Altersvorsorge (§ 10 EStG (1), 2) getrennt von denen in die übrigen Sozialversicherungen (§ 10 EStG (1), 3) behandelt. Das ist durchaus folgerichtig, weil so die Regelung zur Altersvorsorge – die Beitragszahlungen in die GRV und die Beiträge zum Aufbau einer kapitalgedeckten Altersvorsorge – in einem Abschnitt zusammengefasst werden. In § 10 EStG (3) werden die Höchstgrenzen für die Abziehbarkeit festgelegt – auch hier getrennt nach Beiträgen zur Altersvorsorge und in die übrigen Sozialversicherungen. Unverständlich ist jedoch, dass die beschriebene Trennung nicht dazu genutzt wurde, die Beiträge zur GRV aus der Berechnung der Vorsorgepauschale (§ 10 c) herauszunehmen. Durch die Summenbildung aus Beitrag zur GRV und einem 11-prozentigen pauschalen Abzug vom Arbeitlohn, mit dem Beitragszahlungen in die anderen Sozialversicherungen erfasst werden sollen, wird für den Steuerpflichtigen auch mit der Neuregelung *nicht* deutlich, welcher Anteil seines Beitrages in die GRV auch de facto steuerfrei bleibt.

Dabei ist für die Transparenz der Steuerbelastung nicht nur die Formulierung des Gesetzes von Bedeutung, sondern auch die dem Finanzamt vorzulegende Steuererklärung und die daraus hervorgehende Steuerschuld. Unter diesem *tax compliance*-Gesichtspunkt sollte der zukünftig voll abzugsfähige GRV-Beitrag explizit neben einer Vorsorgepauschale ausgewiesen werden; letztere würde die Beitragszahlung in anderen Sozialversicherungen zusammenfassen. Es wird empfohlen, in diesem Punkt für mehr Transparenz zu sorgen und damit die *tax compliance*-Kosten für die Steuerpflichtigen, aber auch für die Verwaltung zu reduzieren.

Die durch Intransparenz verursachten Probleme und Kosten werden an der derzeitigen Regelung deutlich: Welche Anteile der in der Vergangenheit in

die GRV eingezahlten (Arbeitnehmer-) Beiträge überhaupt von der Einkommensteuer befreit waren bzw. welche Beitragszahlungen aus voll versteuertem Einkommen erfolgten, ist Gegenstand kontroverser Auffassungen. Dabei spielt – wenn dem Korrespondenzprinzip der einmaligen Besteuerung von Einkommen im Lebensablauf auch bei den Übergangsregelungen zu einer nachgelagerten Besteuerung gefolgt werden soll – gerade die Beantwortung dieser Frage eine zentrale Rolle.

Das Problem der Beurteilung von individuellen Steuerbelastungen besteht darin, dass keine Daten zur Verfügung stehen, die einen direkten Belastungsvergleich im Zeitablauf – also über den Zeitraum der Erwerbstätigkeit und des Ruhestands eines Steuerpflichtigen – ermöglichen. Erforderlich wäre für eine solche Analyse, für jeden Steuerzahler die im Zeitablauf entstehenden Steuerbelastungen der in die GRV eingezahlten Beiträge mit der Steuerbelastung der Renten zu vergleichen. Den Rentenversicherungsträgern liegen zwar Daten über die individuell geleisteten Rentenversicherungsbeiträge vor, aber keine Informationen darüber, wie hoch die Arbeitnehmeranteile daran jeweils steuerlich belastet wurden. Deshalb ist es nicht möglich, über eine schlichte Addition von im Laufe der Erwerbszeit unbesteuerten Beitragsanteilen diejenigen Anteile der später ausgezahlten Renten zu bestimmen, die korrespondierend besteuert werden sollten.

Selbst wenn man in einem pauschalierenden Verfahren die Steuerbelastung der gezahlten Beiträge per Annahme festlegt, bleibt das Problem, die damit korrespondierende Belastung der ausgezahlten Renten festzusetzen. Denn alleine die Definition eines zu besteuern den Anteils der Rente liefert nicht automatisch die Steuerbelastung, die ein exaktes Äquivalent zur Freistellung der Beiträge wäre. Ein solches Äquivalent ließe sich nur berechnen, wenn man Informationen über zukünftige Steuertarife samt Freibeträgen hätte und wenn zudem die Höhe des gesamten Alterseinkommens des Rentners und damit der Grenzbelastung der Einkünfte bekannt wären. Solche Informationen stehen jedoch nicht zur Verfügung.

Weil insbesondere der Vergleich mit den Steuerbelastungen der Beamten von Interesse ist, sollten bei der Frage, welche Sozialversicherungsbeiträge im Rahmen der Sonderausgaben nach § 10 EStG geltend gemacht werden können, zunächst die Beiträge berücksichtigt werden, die von allen Arbeitnehmern geleistet werden, also insbesondere die zur gesetzlichen Krankenversicherung und zur sozialen Pflegeversicherung. Des Weiteren ist es gerechtfertigt, für die rentenversicherungspflichtigen Arbeitnehmer die Beiträge zur Arbeitslosenversicherung zu berücksichtigen, weil durch diese ein Risiko versichert wird, dem Beamte nicht ausgesetzt sind. Nur wenn nach der Summe dieser Zahlungen die abzugsfähigen Sonderausgaben nicht erschöpft sind, können Beitragszahlungen in die GRV vom Bruttoeinkommen abgezogen werden.

Tabelle 1

Vorsorgeaufwendungen rentenversicherungspflichtiger Arbeitnehmer nach § 10 EStG

	Verheiratet		Nicht verheiratet		Insgesamt	
	mind. 2-Pers.-HH		1-Pers.-HH	mind. 2-Pers.-HH		
	1. Person ¹	2. Person	allein Lebende	1. Person ¹		2. Person
Gesetzliche Rentenversicherung						
Beitragszahlung in €/Monat	270	149	222	210	154	
Beitragszahler in Mill.	10,3	5,3	4,4	2,6	1,1	23,7
Gesetzliche Krankenversicherung						
Pflichtbeiträge in €/Monat	155	97	134	131	100	
Beitragszahler in Mill.	8,2	5,2	3,9	2,4	1,1	20,8
freiwillige Beiträge in €/Monat	211	191	208	201	197 ^a	
Beitragszahler in Mill.	1,9	0,1	0,3	0,2	0,0 ^a	2,44
Soziale Pflegeversicherung						
Beitragszahlung in €/Monat	26	13	20	19	13	
Beitragszahler in Mill.	10,0	5,3	4,2	2,6	1,1	23,2
Arbeitslosenversicherung						
Beitragszahlung in €/Monat	86	48	71	68	49	
Beitragszahler in Mill.	10,4	5,3	4,4	2,6	1,1	23,8

Eigene Berechnung auf Basis der EVS 1998. – ¹Haupteinkommensbezieher. – ^aWeniger als 100, aber mehr als 25 Haushalte in der Stichprobe.



Tabelle 1 – berechnet auf Basis der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS) von 1998 – zeigt Beitragszahlungen, die zu den Vorsorgeaufwendungen nach § 10 EStG zählen. Erfasst sind die rentenversicherungspflichtigen Arbeitnehmer, die tatsächlich Beiträge gezahlt haben. Schon die Höhe der Beitragszahlungen der Haupteinkommensbezieher („1. Person“) zeigt, dass die Abzugsmöglichkeiten nach § 10 EStG für das Gros der Arbeitnehmer durch die in die gesetzliche Krankenversicherung, in die Soziale Pflegeversicherung sowie in die Arbeitslosenversicherung mehr als ausgeschöpft sind.

Geht man folglich davon aus, dass die (Arbeitnehmer-) Beiträge zur GRV bislang *voll* aus zu versteuerndem Einkommen geleistet wurden, hat dies zwei Konsequenzen: Zum einen kann damit die lange Übergangsfrist bis zur vollen Besteuerung der Renten gerechtfertigt werden, zum anderen wird eine in Zukunft schrittweise steigende steuerliche Freistellung der Beiträge die rentenversicherungspflichtigen Arbeitnehmer entlasten und folglich auch jeweils zu Steuermindereinnahmen führen.

Nach Berechnungen auf Basis der EVS 1998 dürfte für zusammen zur Einkommensteuer veranlagte rentenversicherungspflichtige Arbeitnehmer-Ehepaare die 2005 zu erwartende Steuerentlastung bei knapp 260 € liegen; c.p. bewirkt die schrittweise steigende Anhebung der abzugsfähigen Beitragszahlungen jährlich eine zusätzliche Entlastung von etwa 50 €. Bei den nicht verheirateten Arbeitnehmern liegen die Werte bei rund 150 € bzw. bei rund 40 € (1. bzw. 2. Person im Haushalt).

Mit Blick auf die damit verbundenen Steuerausfälle ist die im Entwurf vorgesehene lange Übergangsphase bis zur vollen nachgelagerten Besteuerung der Renten folgerichtig gewählt; allerdings könnten die dort veranschlagten Steuermindereinnahmen im Zuge einer schrittweisen Freistellung der GRV-Beiträge zu niedrig kalkuliert sein. Eine Berechnung auf Basis der EVS 1998 zeigt, dass unter diesen Bedingungen mit wesentlich höheren Steuerausfällen gerechnet werden müsste (Abschnitt 4).

3. Belastung der Rentner durch steigende steuerliche Erfassung der Renten

Mit der Neuformulierung des § 22 EStG (1) wird die Besteuerung der Leibrenten insofern anders geregelt, als das bisherige Verfahren der Ertragsanteilsbesteuerung durch das einer nachgelagerten Besteuerung abgelöst wird. Dabei ist wegen des vom Verfassungsgericht vorgegebenen Verbots der Zweifachbesteuerung von intertemporalen Einkommensübertragungen zur Altersvorsorge und wegen der zu erwartenden finanziellen Belastungen für die öffentlichen Haushalte eine lange Umstellungsphase – bis 2040 – vorgesehen. Im Jahr 2005 wird der zu versteuernde Anteil der Rente für alle Rentenbezieher auf 50 % angehoben. Ab 2006 ist der Verfahrenswechsel nach dem Kohortenmodell vorgesehen: Für die im jeweiligen Jahr „neuen“ Rentenempfänger steigt der zu versteuernde Anteil bis 2020 pro Jahr um 2 %-Punkte, danach um 1 %-Punkt. Dabei wird der zu versteuernde Anteil, mit dem ein Rentner in den Ruhestand eintritt, für die gesamte Rentenbezugszeit konstant gehalten. Im Jahr 2040 soll die Übergangsphase abgeschlossen sein und die dann neu zugehenden Renten zu 100 % in die steuerliche Bemessungsgrundlage einbezogen werden.

Auf Basis der EVS 1998 liefern Tabelle 2 und 3 eine Orientierung für die Verteilungswirkung dieser stufenweisen Erhöhung der Rentenbesteuerung. Dabei muss betont werden, dass es sich um eine statische Betrachtung handelt: Die Angaben der in der EVS 1998 befragten Rentner über deren (steuerpflichtige) Renteneinkünfte wurden zwar auf das Jahr 2005 fortgeschrieben, für die geplante Übergangsphase aber *konstant gehalten*. Eine Dynamisierung der Renteneinkommen über einen so langen Zeitraum, wie im Entwurf vorgesehen, scheint schon angesichts der zu erwartenden Änderungen im System der GRV spekulativ. Zumindest für die nähere Zukunft dürften die Darstellungen jedoch eine gute Abbildung der Verteilungswirkungen bieten.

Derzeit zahlen Rentner-Ehepaare nur dann Einkommensteuer, wenn ihre gemeinsam veranlagte jährliche Rente 35 000 € übersteigt; dies betrifft etwa 3,5 % aller Rentner-Ehepaare. Mit der Anhebung des zu versteuernden Anteils der Renten auf 50 % im Jahr 2005 steigt für sie die durchschnittliche Steuerbelastung erheblich: von derzeit etwa 200 € auf fast 2 000 € jährlich. Rentner-Ehepaare mit einem jährlichen Renteneinkommen zwischen 30 000 und

Tabelle 2

Steuerbelastung für Rentner-Ehepaare bei Besteuerung nach ESt-Tarif 2005

	GRV- und andere steuerpflichtige Renten in 1 000 € p.a.					
	bis 15	15 bis 20	20 bis 25	25 bis 30	30 bis 35	35 u.m.
Durchschn. Rente in 1 000 €	11,8	18,1	22,9	27,9	34,2	50,8
Zahl der Haushalte in Mill.	0,84	1,08	1,07	0,81	0,50	0,16
	jährliche Steuerbelastung in €					
Geltende Regelung ¹	0	0	0	0	0	200
Neuregelung	besteuerter Anteil in %					
2005	50	0	0	0	264	1 955
2010	60	0	0	206	866	3 171
2015	70	0	124	688	1 569	4 474
2020	80	21	476	1 239	2 351	5 838
2025	85	85	682	1 540	2 761	6 543
2030	90	188	900	1 857	3 177	7 264
2035	95	319	1 130	2 185	3 601	7 999
2040	100	473	1 372	2 521	4 030	8 750

Eigene Berechnung auf Basis der EVS 1998. – ¹Angenommen wird ein durchschnittlich besteuert Anteil von 30 % der Rente.



35 000 € werden 2005 erstmals mit Einkommensteuer belastet, und zwar mit etwa 260 €. Alle anderen Rentner-Ehepaare bleiben 2005 trotz der Anhebung des zu versteuernden Anteils der Renten auf 50% noch unbelastet. Sehr niedrige Renteneinkünfte (bis 15 000 € jährlich) bleiben sogar auch nach der abgeschlossenen Umstellung des Verfahrens im Jahr 2040 steuerlich unbelastet. Belastet werden erst die Rentner-Ehepaare, die durchschnittlich jährlich etwa 18 000 € Renteneinkommen erzielen und etwa 2020 in den Ruhestand eintreten; in diesem Jahr werden 80 % der Renteneinkommen zur Bemessungsgrundlage gerechnet. Die eintretende Steuerbelastung dürfte für diese Ehepaare allerdings noch sehr moderat sein. Die Paare mit einem durchschnittlichen Renteneinkommen von knapp 23 000 € (Preisbasis 2005) müssen bereits bei Renteneintritt ab 2015 mit ersten – allerdings noch sehr geringen – Steuerzahlungen rechnen, wenn der Besteuerungsanteil auf 70 % steigt. Auf die Ehepaare, die mit einer durchschnittlichen Rente von knapp 28 000 € in den Ruhestand treten, kommt bereits ab 2010 die erste Steuerzahlung zu.

Einkommensteuer zahlen von allein Lebenden derzeit nur diejenigen, deren jährliches Renteneinkommen 25 000 € übersteigen. Dies betrifft etwa 5 % der allein lebenden Rentner; ihre jährliche Steuerbelastung beträgt etwa 300 €. Auch sie werden mit dem Übergangsplan des Entwurfs in Zukunft deutlich stärker belastet; ihre Steuerzahlung dürfte sich auf etwa 1 700 € erhöhen.

Rentner mit Renteneinkommen bis 7 500 € bleiben ebenfalls auch dann unbelastet, wenn ihre Rente komplett zur Bemessungsgrundlage zählt. Allein Le-

Tabelle 3

Steuerbelastung für allein lebende Rentner bei Besteuerung nach ESt-Tarif 2005

	GRV- und andere steuerpflichtige Renten in 1 000 € p.a.						
	bis 7,5	7,5 bis 10	10 bis 15	15 bis 20	20 bis 25	25 u.m.	
Durchschn. Rente in 1 000 €	5,6	9,1	12,7	17,6	22,6	31,7	
Zahl der Haushalte in Mill.	0,50	0,68	1,87	1,51	0,50	0,29	
	jährliche Steuerbelastung in €						
Geltende Regelung ¹	0	0	0	0	0	306	
Neuregelung	besteuert Anteil in %						
2005	50	0	0	0	153	624	1 736
2010	60	0	0	38	474	1 141	2 576
2015	70	0	0	179	851	1 702	3 464
2020	80	0	4	398	1 269	2 287	4 400
2025	85	0	26	524	1 487	2 588	4 885
2030	90	0	66	657	1 708	2 896	5 382
2035	95	0	122	796	1 934	3 209	5 890
2040	100	0	238	999	2 123	3 482	6 209

Eigene Berechnung auf Basis der EVS 1998. – ¹Angenommen wird ein durchschnittlich be-
steuerter Anteil von 30 % der Rente.



bende, die im ersten Jahr der Ruhestandszeit ein durchschnittliches Renteneinkommen in Höhe von jährlich etwa 9 000 € erzielen, werden erst Steuern zahlen, wenn sie 2020 in Rente gehen und 80 % zur Bemessungsgrundlage gezählt werden.

Insgesamt müssen den durch die zunehmende Besteuerung der Renten entstehenden Belastungen ab 2006 die Entlastungen während der Erwerbsphase durch die zunehmende Freistellung der Beitragszahlungen gegenübergestellt werden. Lediglich für die Bestands- und die 2005 in den Ruhestand eintretenden Rentner mit den genannten hohen Renteneinkommen wird die Belastung durch die höhere Besteuerung der Renten zu einer faktischen Belastung. Verfassungsrechtlich erscheint diese aber unbedenklich, weil sie wegen des steuerfreien Arbeitgeberanteils (50 %) am gesamten in der Vergangenheit gezahlten Beitrag in die GRV keine Zweifachbesteuerung verursacht.

Mit dem Übergang zur nachgelagerten Besteuerung von Renten der GRV wird deren im Vergleich zur Besteuerung der Pensionen der Beamten im Ruhestand bevorzugte Behandlung schrittweise abgebaut. Damit wird es notwendig, Regelungen, die in der Vergangenheit eingeführt wurden, um die Benachteiligung der Beamtenpensionen abzufedern, ebenfalls schrittweise abzubauen. Mit der im Entwurf vorgenommenen Änderung des § 19 EStG wird der Versorgungs-Freibetrag von 40 % der Versorgungsbezüge, den Pensionäre derzeit bei der Festlegung der einkommensteuerlichen Bemessungsgrundlage noch geltend machen können (maximal 3 072 € p.a.), parallel zur Erhö-

hung der Rentenbesteuerung reduziert; 2040 soll er komplett abgeschmolzen sein. Zugleich wird bereits ab 2005 der Arbeitnehmer-Pauschbetrag für die Bezieher von Versorgungsbezügen (1044 € p.a.) abgeschafft und auf die Höhe der Werbungskostenpauschale für Rentner (102 €) angeglichen. Um Benachteiligungen für Pensionäre während der Übergangsphase zu vermeiden, wird für sie ein Zuschlag auf die Versorgungsfreibeträge eingeräumt, der zu Beginn der Übergangszeit den bisherigen Pauschbetrag noch voll ersetzt, dann aber ebenfalls schrittweise bis zum Jahr 2040 auf Null zurückgeführt wird. Auch diese Regelung ist kompliziert, aber als sachgerecht zu bewerten, denn sie vereinheitlicht bereits ab 2005 für alle Formen von Altersbezügen die absetzbaren Werbungskosten.

4. Finanzielle Konsequenzen für die öffentlichen Haushalte

In Tabelle 4 sind die Steuermindereinnahmen einer schrittweisen Freistellung der geleisteten Beiträge in die GRV und die Mehreinnahmen einer höheren Besteuerung der gesetzlichen Renten aufgeführt; kumuliert ergeben sich nach dieser Berechnung, die auf Basis der EVS 1998 durchgeführt wurde, von 2005 bis einschließlich 2010 im Saldo Mindereinnahmen für die öffentlichen Haushalte in Höhe von 22 Mrd. €; im Finanztableau zum Gesetzentwurf sind lediglich 15 Mrd. € veranschlagt.

Die in der EVS 1998 von den rentenversicherungspflichtigen Arbeitnehmern gemachten Angaben über ihre Einkommensteuerzahlung wurden hier auf das Jahr 2005 hochgerechnet. Mit Hilfe der Inversen der Steuerbetragsfunktion (des Steuertarifs 2005) wurde auf die Bemessungsgrundlage der Einkommensteuer geschlossen. Hiervon wurden sukzessive die gemäß Entwurf steigenden Anteile des GRV-Beitrages abgezogen und so die im Aggregat entstehenden Steuermindereinnahmen für die öffentlichen Haushalte bestimmt. Die Angaben der Rentner in der EVS 1998 über ihre steuerpflichtigen Renteneinkünfte wurden ebenfalls hochgerechnet. Die im Entwurf stufenweise steigenden Anteile der zu versteuernden Renten wurden als Bemessungsgrundlage eingesetzt und – alle Rentner zusammen betrachtet – die im Aggregat zu erwartenden Steuernehreinnahmen berechnet.

Bei der Berechnung der (zusätzlichen) Steuerzahlungen der Rentner wurde allerdings nicht das im Entwurf verfolgte Kohortenmodell berücksichtigt, weil hierfür nach unserer Auffassung wegen der Länge der Übergangsphase und der zu erwartenden grundlegenden Änderungen im System der GRV keine zuverlässigen Daten zur Verfügung stehen. Die Angaben in Tabelle 4 gehen also bei den zu erwartenden Mehreinnahmen für die öffentlichen Haushalte davon aus, dass alle Rentner – also nicht nur die Rentenzugänge eines jeweiligen Jahres – von der stufenweisen Anhebung des zu versteuernden Anteils ihrer Rente in gleicher Weise betroffen sind. Die Einnahmen werden folglich im

Tabelle 4

**Steuerminder- und -mehrereinnahmen beim Übergang
zu einer nachgelagerten Rentenbesteuerung ab 2005¹**
2005 bis 2010

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Unbesteuerter Anteil, in %						
Arbeitgeberbeitrag	100	100	100	100	100	100
Arbeitnehmerbeitrag	20	24	28	32	36	40
gesamter Beitrag	60	62	64	66	68	70
Mindereinnahmen, in Mrd. €	3,9	4,7	5,5	6,2	7,0	7,8
Besteuerter Anteil der Renten, in %	50	52	54	56	58	60
Mehreinnahmen, in Mrd. €	1,4	1,6	2,0	2,3	2,7	3,1
Saldo, in Mrd. €	-2,5	-3,0	-3,5	-3,9	-4,3	-4,7
kumuliert	-2,5	-5,5	-9,1	-13,0	-17,3	-22,0

Eigene Berechnung auf Basis der EVS 1998. – ¹Stufenplan nach Gesetzentwurf, aber ohne Kohortenmodell.



Vergleich zum Finanztableau des Gesetzentwurfes *überzeichnet*. Wenn trotzdem die hier berechneten Steuermindereinnahmen durch die Umstellung auf eine nachgelagerte Besteuerung höher sind als im Entwurf angenommen, zeigt dies deutlich seine haushaltspolitischen Risiken auf.

5. Fazit

Der Entwurf nimmt mit der zunehmenden Besteuerung von Renten und der steuerlichen Freistellung von Rentenversicherungsbeiträgen einen ökonomisch plausiblen Verfahrenswechsel vor. Dabei folgen die im Einzelnen vorgesehene nachgelagerte Besteuerung zukünftiger Renten und die geplanten Übergangsregelungen vor allem dem Postulat der Gleichmäßigkeit der Besteuerung der Altersvorsorge. Das Risiko der sog. Zweifachbesteuerung von Einkommen sowohl in der Erwerbs- wie auch in der Ruhestandsphase dürfte i.A. gering sein.

Die geplante Neuregelung ist als steuersystematisch und -politisch sachgerecht zu beurteilen. Gleichwohl wird damit kein Beitrag zur Steuervereinfachung geleistet. Im Gegenteil: die notwendigen Übergangsregelungen verkomplizieren das Einkommensteuergesetz und vermindern seine Transparenz für die Steuerbürger und für die Administration – mit entsprechend zusätzlichen Kosten der Besteuerung. Unter Vereinfachungs- und Transparenzaspekten sollte der zukünftig voll abzugsfähige Beitrag explizit neben der Vorsorgepauschale ausgewiesen werden. Damit könnten die *tax compliance*-Kosten für die Steuerpflichtigen und für die Verwaltung reduziert werden. Überhaupt sollte die anstehende Reform genutzt werden, um die überaus komplizierten Regelungen des § 10 EStG zu vereinfachen.

Während heute die Besteuerung bei Rentner-Ehepaaren i.d.R. erst bei einem Renteneinkommen von jährlich mehr als 35 000 € (3,5 % der Rentnerhaushalte) einsetzt, wird dies bei diesen Rentnern 2005 schon bei 30 000 € und 2020 schon bei 18 000 € der Fall sein. Der jährliche Steuerzahlbetrag beläuft sich 2020 nach dem 2005 gültigen Tarif im Durchschnitt auf bis zu etwa 2 000 € p.a. bzw. auf bis zu 15 % der Rente. Dem stehen bis dahin indes bei diesen Rentnern Entlastungen in der Erwerbsphase gegenüber.

Die Beitragszahler erfahren ab 2005 eine zunehmende Verringerung ihrer Einkommensteuerbelastung, was angesichts der steigenden Beitragsbelastung aufgrund des demographischen Wandels unter intergenerationalen Verteilungsgesichtspunkten gerechtfertigt sowie unter wachstums- und arbeitsmarktpolitischen Aspekten günstig erscheint.

Die schon kurzfristig mit der geplanten Neuregelung verbundenen Einnahmehausfälle bei der Einkommensteuer scheinen im Entwurf unterschätzt zu werden. Jedenfalls sind die Ausfälle mit Rücksicht auf die Konsolidierungsverpflichtungen nach dem Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakt durch Ausgabeneinsparungen gegenzufinanzieren. Damit würde auch ein Beitrag zur ordnungs- und allokatonspolitisch dringend notwendigen Verringerung der Staatsquote geleistet.