

Europäische Hochschulschriften



Rechtswissenschaft

Nicole Hellberg

Nachgelagerte Besteuerung der betrieblichen Altersversorgung

Eine Untersuchung der geltenden Regelungen
aus steuersystematischer Sicht

A. Einführung

I. Anlass und Gegenstand der Untersuchung

Wie in vielen anderen Ländern ruht auch in Deutschland die Alterssicherung auf drei Säulen - den öffentlich-rechtlichen Pflichtsystemen (gesetzliche Rentenversicherung, Beamtenversorgung, Alterssicherung der Landwirte sowie berufsständische Versorgungswerke), der betrieblichen Altersversorgung und der privaten Altersvorsorge.¹ Die Besteuerung der verschiedenen Vorsorgeformen war traditionell sehr unterschiedlich ausgestaltet. Die Variationsbreite reichte von der teils steuerfreien privaten Vermögensbildung über die Ertragsanteilsbesteuerung der Leibrenten bis hin zur vollständigen nachgelagerten Besteuerung, beispielsweise von Beamtenpensionen. Durch das zum 1. Januar 2005 in Kraft getretene Gesetz zur Neuordnung der einkommensteuerlichen Behandlung von Altersvorsorgeaufwendungen und Altersbezügen (Alterseinkünftegesetz - AltEinkG)² ist die Besteuerung von Alterseinkünften grundlegend umgestaltet und teils vereinheitlicht worden. Die Altersbesteuerung orientiert sich nunmehr generell an der nachgelagerten Besteuerung.

Den entscheidenden Anstoß für die Reform durch das Alterseinkünftegesetz hat das sog. Rentensteuer-Urteil³ des Bundesverfassungsgerichts vom 6. März 2002⁴ gegeben. Das Gericht befand, dass die unterschiedliche Besteuerung von Beamtenpensionen und Renten aus der gesetzlichen Rentenversicherung mit dem allgemeinen Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG unvereinbar und damit verfassungswidrig war. Es gab dem Gesetzgeber auf, spätestens mit Wirkung zum 1. Januar 2005 eine verfassungskonforme Neuregelung zu treffen, ohne ihm jedoch ein „Besteuerungssystem“ (vorgelagerte und/oder nachgelagerte Besteuerung) zwingend vorzugeben.

-
- 1 Vgl. Birk/Wernsmann, in: Ruland/Rürup, Alterssicherung und Besteuerung, § 9, Rn. 1; Hey, in: Tipke/Lang (Hrsg.), Steuerrecht, 21. Aufl. (2013), § 8 Rn. 564; Tipke, Die Steuerrechtsordnung, Band II, 2. Aufl. (2003), S. 743 f.
 - 2 Gesetz v. 5. Juli 2004, BGBl. 2004 I, 1427.
 - 3 Dorenkamp, DStZ 2002, 668 (668).
 - 4 BVerfG v. 6. März 2002, 2 BvL 17/99, BVerfGE 105, 73.

Der Bundesminister der Finanzen setzte daraufhin zunächst die „Sachverständigenkommission zur Neuordnung der steuerrechtlichen Behandlung von Altersvorsorgeaufwendungen und Altersbezügen“ ein, nach ihrem Vorsitzenden Bert Rürup auch als „Rürup-Kommission“ bezeichnet. Aufgabe der Kommission war es, innerhalb des dem Gesetzgeber durch das Bundesverfassungsgericht zugewilligten - recht weiten - Handlungsspielraums einen umfassenden Lösungsvorschlag zur steuerlichen Behandlung von Renten und Pensionen zu entwickeln. Der Lösungsvorschlag sollte „zu einer systematisch schlüssigen, folgerichtig durchgeführten Besteuerung von Altersvorsorgeaufwendungen und Altersbezügen führen, (...) gesamtwirtschaftlich und sozial tragfähig sein und unter Nutzung von generalisierenden, typisierenden und pauschalierenden Regelungen sowohl der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit des Steuerpflichtigen wie der Notwendigkeit einfacher und praktikabler Handhabung Rechnung tragen“. Die der Rürup-Kommission übertragene Aufgabe kam damit - wie die Kommission in ihrem Abschlussbericht⁵ selbst betont - in ihrer Komplexität der Quadratur eines Kreises gleich. Der entsprechend umfangreiche Reformvorschlag beruhte wesentlich auf dem Gedanken, bei der steuerrechtlichen Behandlung von Altersvorsorgeaufwendungen und Altersbezügen durchgängig zur nachgelagerten Besteuerung überzugehen.⁶ Das zu diesem Zweck von der Rürup-Kommission entwickelte „Drei-Schichten-Modell“ betraf nicht nur die gesetzliche Alterssicherung als „eigentlichen“ Gegenstand der Entscheidung/des Reformauftrags des Bundesverfassungsgerichts, sondern bezog auch die betriebliche Altersversorgung sowie die private kapitalgedeckte Altersversorgung mit ein.

Mit dem Alterseinkünftegesetz ist der Gesetzgeber weitgehend den Vorschlägen der Rürup-Kommission gefolgt. Die „international bewährte, sog. nachgelagerte Besteuerung“ wird dabei in der Gesetzesbegründung⁷ als „tragendes Element der Neuordnung“ bezeichnet. Diese Lösung sichere, so heißt es weiter, die „gleichmäßige, verfassungskonforme und generationengerechte Besteuerung während und nach der Erwerbsphase“. Ferner würden durch „eine langfristige Übergangsregelung untragbare Haushaltsrisiken vermieden“. Gleichzeitig würden „Zweifachbesteuerungen weitgehend ausgeschlossen und der Übergang in das nachgelagerte System (...) für alle Beteiligten erleichtert“.

5 Abschlussbericht der Sachverständigenkommission zur Neuordnung der steuerrechtlichen Behandlung von Altersvorsorgeaufwendungen und Altersbezügen vom 11. März 2003, abrufbar unter <http://www.bundesfinanzministerium.de> (nachfolgend: Abschlussbericht).

6 Abschlussbericht, S. 4.

7 BT-Drucks. 15/2150, S. 1.

Entsprechend dem „Drei-Schichten-Modell“ wird die erste Schicht oder Basisversorgung, die neben den Sozialversicherungsrenten, der berufsständischen Versorgung und der Alterssicherung der Landwirte auch neu geschaffene private kapitalgedeckte Leibrentenversicherungen (heute üblicherweise als „Basis-Renten“ oder „Rürup-Renten“ bezeichnet⁸) umfasst, nach Ablauf einer langfristigen Übergangszeit vollständig nachgelagert besteuert. Ebenfalls der nachgelagerten Besteuerung unterliegt, wenn auch nur in bestimmten Grenzen, die zweite Schicht, die kapitalgedeckte Zusatzversorgung. Hierzu zählen die betriebliche Altersversorgung, die Zusatzversorgung im öffentlichen Dienst - etwa durch die Versorgungsanstalt des Bundes und der Länder (VBL) - sowie die sog. „Riester-Rente“.⁹ Kapitalanlageprodukte, die „auch der Altersvorsorge dienen können“¹⁰ (dies also nicht notwendigerweise tun¹¹), wie etwa Sparpläne und Kapitallebensversicherungen, aber auch private Rentenversicherungen, die die Kriterien der Basisversorgung nicht erfüllen (beispielsweise weil es an einer Vererblichkeit der Ansprüche fehlt¹²), werden dagegen rein vorgelagert besteuert.¹³

Lobenswert ist zunächst, dass sich der Gesetzgeber bei der Umgestaltung durch das Alterseinkünftegesetz nicht auf die gesetzliche Alterssicherung beschränkt, sondern - über den eigentlichen Reformauftrag des Bundesverfassungsgerichts hinausgehend - auch die betriebliche und die private Altersversorgung in die Reform einbezogen hat. Denn gerade wegen des verfassungsrechtlichen Gleichheitsgrundsatzes darf bei einer Neuordnung (und ebenso bei späteren Anpassungen) das Alterssicherungssystem in seiner Gesamtheit nicht aus den Augen verloren werden.¹⁴ Darüber hinaus erscheint ein Besteuerungssystem, das sich für alle Vorsorgeformen an einem einheitlichen Leitbild orientiert, allein schon aus Gründen der Transparenz und der Praktikabilität erstrebenswert.

Sehr zu begrüßen ist zudem die mit der Reform verbundene grundsätzliche gesetzgeberische Entscheidung für eine nachgelagerten Besteuerung von Alterseinkünften. Der Gesetzgeber ist damit einer Forderung nachgekommen, die in der (Steuer-)Politik, in den verschiedenen steuerwissenschaftlichen Disziplinen - in der Finanzwissenschaft, der betriebswirtschaftlichen Steuerlehre und

8 Vgl. Haufe Kompass, Betriebliche Altersversorgung 2013, S. 3; Heubeck/Seybold, DB 2007, 592 (592).

9 Vgl. Heubeck/Seybold, DB 2007, 592 (592).

10 Vgl. Abschlussbericht, S. 4.

11 Vgl. Hey, in: Tipke/Lang (Hrsg.), Steuerrecht, 21. Aufl. (2013), § 8 Rn. 569.

12 Vgl. Heubeck/Seybold, DB 2007, 592 (592).

13 Vgl. Abschlussbericht, S. 17 f., 35 ff.

14 Vgl. schon BVerfG v. 26. März 1980, 1 BvR 121, 122/76, BVerfGE 54, 11 (39 f.)

der Steuerrechtswissenschaft - seit langem erhoben wurde.¹⁵ Eine nachgelagerte Besteuerung bewirkt intertemporale Neutralität und führt zu einer Inflationsbereinigung der Besteuerung.¹⁶ Zudem bietet die nachgelagerte Besteuerung einen Anreiz zur privaten Vorsorge und fördert so das gesellschaftspolitische Ziel einer verbesserten Absicherung für das Alter. Zunächst wirkt sich der im Vergleich zum „regulären“ Arbeitseinkommen spätere Steuerzugriff positiv auf die Entwicklung des Sparkapitals aus; zu erwarten sind darüber hinaus für den Steuerpflichtigen günstige Progressionseffekte.

Auch seitens der EU-Kommission wird eine möglichst allgemeine nachgelagerte Besteuerung der (betrieblichen) Altersversorgung befürwortet.¹⁷ Innerhalb der Europäischen Union ist im Bereich der betrieblichen Altersversorgung die nachgelagerte Besteuerung - international auch als EET-System¹⁸ bezeichnet - weit verbreitet. Zu Recht hat die Kommission daher darauf hingewiesen, dass eine verstärkte Orientierung an dem EET-System helfen könne, die durch

15 Für die gesetzliche Rentenversicherung vgl. z. B. Seer, *StuW* 1996, 323 (335); Söhn, *StuW* 1985, 395 (404); ders., *StuW* 1990, 356 (362); Tipke, *Die Steuerrechtsordnung*, Band II, 2. Aufl. (2003), S. 74 ff. Für die betriebliche Altersversorgung vgl. z. B. Birk, *StuW* 1999, 321 (321 ff.); Birk/Wernsmann, *DB* 1999, 166 (169); Kirchhof, *DStR* 2003, Beiheft 5 zu Heft 37/2003, S. 7 f.; Tipke, *Die Steuerrechtsordnung*, Band II, 2. Aufl. (2003), S. 75 f.

16 Hey, Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Neuordnung der einkommensteuerlichen Behandlung von Altersvorsorgeaufwendungen und Altersbezügen (Alterseinkünftegesetz - AltEinkG) BT-Drucksache 15/2150 anlässlich der öffentlichen Anhörung im Finanzausschuss des Deutschen Bundestages am 28. Januar 2004, S. 3.

17 Vgl. insbes. Grünbuch der Kommission - Zusätzliche Altersversorgung im Binnenmarkt, KOM 1997 (283) endg.; Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament und den Wirtschafts- und Sozialausschuss - Beseitigung der steuerlichen Hemmnisse für die grenzüberschreitende betriebliche Altersversorgung v. 19. April 2001, KOM 2001 (214) endg., *ABl. C* 165 v. 8. Juni 2001, S. 4.

18 „E“ steht dabei für „exempt“ und „T“ für „taxed“. Beim EET-System sind Beiträge und Anlageerträge sowie Veräußerungsgewinne der Versorgungseinrichtungen steuerfrei, während die Leistungen steuerpflichtig sind. Davon zu unterscheiden sind das ETT-System (Beiträge steuerfrei, Anlageerträge/Veräußerungsgewinne und Leistungen steuerpflichtig) sowie das TEE-System Beiträge steuerpflichtig, Anlageerträge/Veräußerungsgewinne und Leistungen steuerfrei. Vgl. Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament und den Wirtschafts- und Sozialausschuss - Beseitigung der steuerlichen Hemmnisse für die grenzüberschreitende betriebliche Altersversorgung v. 19. April 2001, KOM 2001 (214) endg., *ABl. C* 165 v. 8. Juni 2001, S. 4 (5); Barker, *International Tax Review* 2001, 49 ff.; Gutmann, *European Taxation* 2001, Suppl. No. 1, 8-S.

das Nebeneinander verschiedener Besteuerungssysteme bedingte Doppel- und Nichtbesteuerung bei der grenzüberschreitenden betrieblichen Altersversorgung zu verringern; zudem sei das EET-System in Anbetracht der steigenden Lebenserwartung zweckmäßig, da es zwar die gegenwärtigen Steuereinnahmen reduziere, dafür aber später, wenn die demografischen Verhältnisse wesentlich ungünstiger seien, für höhere Steuereinnahmen Sorge.¹⁹

Trotz der positiven Aspekte der Reform weist die Besteuerung der Alterssicherung in Deutschland immer noch Mängel auf, die auch durch Nachfolgebänderungen zum Alterseinkünftegesetz, namentlich das Jahressteuergesetz 2007,²⁰ nicht behoben worden sind; teilweise wurden bereits bestehende Unstimmigkeiten sogar noch verschärft und neue hinzugefügt. Aus Sicht des Bürgers erscheint die Besteuerung von Alterseinkünften vor allem wegen des nach wie vor bestehenden Nebeneinanders von vorgelagerter und nachgelagerter Besteuerung intransparent. Ökonomisch betrachtet sind beide Konzepte zudem nur unter bestimmten engen Voraussetzungen gleichwertig.²¹ Die steuerliche Behandlung der betrieblichen Altersversorgung richtet sich zwar grundsätzlich nach dem System der nachgelagerten Besteuerung, doch ist dieses Konzept auch hier nicht mit völliger Konsequenz verwirklicht. Schuld daran sind vor allem Limitierungen und Lohnzuflussfiktionen.²²

Doch wie wäre die Besteuerung der betrieblichen Altersversorgung „richtigerweise“ auszugestalten? Ausgangspunkt solcher Überlegungen sollte die Frage sein, was im steuerlichen Sinne überhaupt „Einkommen“ ist. Denn auch die Besteuerung der (betrieblichen) Altersversorgung sollte sich vorrangig an den steuerrechtlichen Systemgrundsätzen ausrichten, die wiederum die Grundlage für eine dem allgemeinen Gleichheitssatz gemäß Art. 3 Abs. 1 GG entsprechende Besteuerung bilden.²³ Einen Beitrag zu den entsprechenden steuersystematischen Überlegungen möchte die nachfolgende Untersuchung leisten.

19 Vgl. Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament und den Wirtschafts- und Sozialausschuss - Beseitigung der steuerlichen Hemmnisse für die grenzüberschreitende betriebliche Altersversorgung v. 19. April 2001, KOM 2001 (214) endg., ABl. C 165 v. 8. Juni 2001, S. 4 (12).

20 Gesetz v. 13. Dezember 2006, BGBl. I 2006, 2878.

21 Vgl. Dorenkamp, Nachgelagerte Besteuerung von Einkommen, Berlin 2004, S. 60 ff.; Hey, Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Neuordnung der einkommensteuerlichen Behandlung von Altersvorsorgeaufwendungen und Altersbezügen (Alterseinkünftegesetz - AltEinkG) BT-Drucksache 15/2150 anlässlich der öffentlichen Anhörung im Finanzausschuss des Deutschen Bundestages am 28. Januar 2004, S. 9.

22 Hey, in: Tipke/Lang (Hrsg.), Steuerrecht, 21. Aufl. (2013), § 8 Rn. 572.

23 Vgl. Fischer, BB 2003, 873 (874).

II. Gang der Untersuchung

Den Ausgangspunkt dieser Untersuchung bildet in Teil B die Legaldefinition der betrieblichen Altersversorgung in § 1 Abs. 1 BetrAVG, die nicht nur für das Arbeitsrecht, sondern auch für das Steuerrecht maßgeblich ist. Ebenfalls definiert werden der Begriff der nachgelagerten Besteuerung sowie der Gegenbegriff der vorgelagerten Besteuerung. Eingegangen wird auch auf die in diesem Zusammenhang immer wieder genannten verwandten Begriffe „deferred compensation“ und „intertemporale (vor- bzw. nachgelagerte) Korrespondenz“.

Teil C setzt sich mit den Auswirkungen der nachgelagerten Besteuerung auf die Steuerbelastung auseinander. Dabei werden die überperiodischen Belastungswirkungen der nachgelagerten Besteuerung im Vergleich zur „traditionellen“ vorgelagerten Besteuerung anhand von Berechnungsbeispielen betrachtet und die systemimmanenten Gründe für Belastungsunterschiede aufgezeigt. Eingegangen wird auch auf mögliche Progressionseffekte.

In Teil D wird nach möglichen steuersystematischen Anknüpfungspunkten für die nachgelagerte Besteuerung von (Alters-)Einkünften gesucht. Es wird die Frage gestellt, ob und inwieweit sich die nachgelagerte Besteuerung als Element oder gar Einfallstor für eine dem geltenden Einkommensteuerrecht eher systemfremde konsumorientierte Besteuerung begreifen lässt. Benannt werden außerdem mögliche steuersystematische Anknüpfungspunkte für die nachgelagerte Besteuerung innerhalb des Systems des geltenden Einkommensteuerrechts.

Es schließen sich grundsätzliche Überlegungen zum Thema des Zuflusses von Einnahmen an, insbesondere auch zu der Bedeutung des Leistungsfähigkeitsprinzips in diesem Zusammenhang. Untersucht werden zudem mögliche Parallelen zwischen steuerlichem Zufluss und zivilrechtlichen Wertungen bzw. Gestaltungen. Die zivilrechtliche Erfüllung wird dabei gleichsam als „Regelfall des steuerlichen Zuflusses“ identifiziert. Geprüft wird aber auch, inwieweit Rechtshandlungen wie der Erlass, der Verzicht und die Novation (Schuldumwandlung) einen steuerlichen Zufluss bewirken können. Es folgen erste Betrachtungen zum Zufluss bei in Zusammenhang mit der Besteuerung der betrieblichen Altersversorgung bedeutenden Anwendungsfällen (Arbeitslohn, Zukunftssicherungsleistungen).

Da der steuerliche Zufluss nicht ohne ein Verständnis der jeweiligen zivilrechtlichen Rechtsverhältnisse beurteilt werden kann, werden in Teil E die arbeitsrechtlichen und versicherungsrechtlichen Gestaltungsmöglichkeiten betrieblicher Versorgungszusagen dargestellt. Eingegangen wird dabei auf die historische Entwicklung und die heutige Bedeutung und Verbreitung der betrieblichen Altersversorgung, unmittelbare und mittelbare Durchführungswege,

Zusagearten, Regelungen zur Unverfallbarkeit und gesetzliche Insolvenzsicherung sowie auf die arbeitnehmerfinanzierte Altersversorgung (Entgeltumwandlung, Eigenbeitragszusage). Einen besonderen Schwerpunkt bilden dabei die Themen der zivilrechtsdogmatischen Einordnung der Entgeltumwandlung und der zeitlichen Eingrenzung des „künftigen Entgeltanspruchs“, die wegen der insoweit bestehenden engen Beziehung zwischen Zivilrecht und Steuerrecht letztlich auch steuerlich bedeutsam sind.

Mit der derzeitigen Besteuerung der (betrieblichen) Altersversorgung beschäftigt sich Teil F. Dabei werden die Einzelheiten der derzeitigen Besteuerung der betrieblichen Altersversorgung beim Arbeitnehmer behandelt, für die - trotz der grundsätzlichen Entscheidung des Gesetzgebers für die nachgelagerte Besteuerung - nach wie vor ein einheitliches Besteuerungskonzept fehlt. Unterscheiden lässt sich dabei einerseits die Besteuerung der sog. „internen“ betrieblichen Altersversorgung (Direktzusage, Unterstützungskasse), andererseits die Besteuerung der „externen“ betrieblichen Altersversorgung (Direktversicherung, Pensionskasse, Pensionsfonds). Der Vollständigkeit halber wird im Rahmen eines Exkurses auch die Besteuerung der verschiedenen Formen der betrieblichen Altersversorgung beim Arbeitgeber dargestellt.

In Teil G wird die geltende Besteuerung der betrieblichen Altersversorgung unter Gesichtspunkten des Zuflusses beurteilt. Jeweils gesondert betrachtet werden dabei der Zufluss bei Entgeltumwandlung, der Zufluss bei einer direkten Versorgung durch den Arbeitgeber (Direktzusage) sowie der Zufluss bei der Versorgung unter Beteiligung Dritter (Unterstützungskasse, Direktversicherung, Pensionskasse, Pensionsfonds). Eingegangen wird dabei auch auf die verfassungsrechtlichen Bedenken gegen die steuerliche Behandlung von Sonderzahlungen durch § 19 Abs. 1 Nr. 3 Satz 2 ff. und § 40b Abs. 4 EStG sowie die Vorlagebeschlüsse des Bundesfinanzhofs vom 14. November 2013²⁴ zu dieser Thematik.

Abschließend werden in Teil H die Ergebnisse betreffend die Besteuerung beim Arbeitnehmer noch einmal in Thesenform zusammengefasst.

24 VI R 49/12, BFH/NV 2014, 418; VI R 50/12, BFH/NV 2014, 426.