



Sachstand

Erhöhung des Sparer-Pauschbetrags für Zwecke der privaten Altersvorsorge

Erhöhung des Sparer-Pauschbetrags für Zwecke der privaten Altersvorsorge

Aktenzeichen: WD 4 - 3000 - 017/19
Abschluss der Arbeit: 13. Februar 2019
Fachbereich: WD 4: Haushalt und Finanzen

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

Inhaltsverzeichnis

1.	Fragestellung	4
2.	Wesentliche Entwicklungen vom Sparer-Freibetrag zum Sparer-Pauschbetrag	4
3.	Überlegungen bei einer Erhöhung des Sparer-Pauschbetrages	6
4.	Bestehende Instrumente zur Förderung der privaten Altersvorsorge	8

1. Fragestellung

Es wird um Stellungnahme zu dem Vorschlag gebeten, den Sparer-Pauschbetrag nach § 20 Abs. 9 Einkommensteuergesetz (EStG) von derzeit 801 Euro auf 3.000 Euro bei Einzelveranlagung und von 1.602 Euro auf 6.000 Euro bei Zusammenveranlagung zu erhöhen. Damit solle das zukünftige Rentenniveau gehalten und auf eine Finanzierung mit zusätzlichen Steuermitteln verzichtet werden können. Die Erhöhung solle aber nicht pauschal angewendet werden, sondern nur für Personen mit aktiven Einkünften, damit diese eine zusätzliche kapitalgedeckte Altersvorsorge aufbauen können. Für Personen mit passiven Einkünften (Rentnern, Pensionäre) verbliebe es beim Sparer-Pauschbetrag in bisheriger Höhe.

2. Wesentliche Entwicklungen vom Sparer-Freibetrag zum Sparer-Pauschbetrag

Bis 1974 wurde bei Einkünften aus Kapitalvermögen ausschließlich ein Werbungskosten-Pauschbetrag nach § 9a EStG berücksichtigt. Ein sogenannter Sparer-Freibetrag in Höhe von 300 DM bei Einzel- und 600 DM bei Zusammenveranlagung wurde erst mit dem Einkommensteuerreformgesetz 1974¹ eingeführt, gleichzeitig verminderte der Gesetzgeber den Werbungskosten-Pauschbetrag von 150/300 DM auf 100/200 DM.

Der Sparer-Freibetrag wurde in der Folge mehrfach geändert, während der Werbungskosten-Pauschbetrag von 1975 bis zu seiner Abschaffung 2008 100 DM beziehungsweise 51 Euro betrug.

So betrug der Sparer-Freibetrag von 1993 bis 1999 6.000/12.000 DM. Der Grund für die Verzehnfachung von 600 DM auf 6.000 DM durch das Zinsabschlaggesetz² lag im Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 27. Juni 1991.³ Dieses hat den Gesetzgeber verpflichtet, Zinseinkünfte künftig nicht nur rechtlich, sondern auch tatsächlich steuerlich gleich zu belasten. Nach Darstellung der Bundesregierung haben in der Folge des Urteils vorgenommene Untersuchungen ergeben, dass ein anrechenbarer Steuerabzug mit Vorauszahlungscharakter in Höhe von 25 Prozent⁴ in Verbindung mit kräftig angehobenen Sparer-Freibeträgen insbesondere den Kapitalmarkt schonen, kleinere und mittlere Zinseinkommen von der Einkommensteuer befreien und mit angemessenem Verwaltungsaufwand durchführbar sei.

„Außerdem haben die Kapitalbildung und die damit erzielbaren Erträge eine zunehmende Bedeutung für die existenzsichernde Versorgung vor allem im Alter. Gerade für die Altersversorgung des Mittelstandes ist diese Form der Eigenvorsorge besonders wichtig. Der Gesetzgeber hat

1 Gesetz zur Reform der Einkommensteuer, des Familienlastenausgleichs und der Sparförderung (Einkommensteuerreformgesetz - EStRG) vom 5. August 1974, BGBl. I, Seite 1769.

2 Gesetz zur Neuregelung der Zinsbesteuerung (Zinsabschlaggesetz) vom 9. November 1992, BGBl. I, Seite 1853.

3 Aktenzeichen 2 BvR 1493/89.

4 Der Prozentsatz wurde vom Vermittlungsausschuss auf 30 erhöht, vgl. Beschlussempfehlung des Ausschusses nach Artikel 77 des Grundgesetzes (Vermittlungsausschuss) zu dem Gesetz zur Neuregelung der Zinsbesteuerung (Zinsabschlaggesetz), Bundestags-Drucksache 12/2988.

dies z. B. beim Steueränderungsgesetz 1992 in der Weise gewürdigt, dass er den Vermögensteuerfreibetrag für das Betriebsvermögen erhöht sowie die Übernahme der Steuerbilanzwerte in die Vermögensaufstellung zugelassen hat, um den besonderen Verhältnissen der Selbständigen bei der Altersversorgung Rechnung zu tragen.“⁵

Von 1993 bis 1999 fielen durch Gewährung des Sparer-Freibetrags folgende Steuermindereinnahmen für die Gebietskörperschaften, darunter den Bund, an (umgerechnet in Mio. Euro):

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
alle Gebietskörperschaften	4.806	4.295	4.448	4.244	3.170	3.272	3.528	2.454
darunter Bund	2.043	1.825	1.891	1.804	1.350	1.391	1.498	1.043

Mit dem Steuerentlastungsgesetz 1999/2000/2002⁶ erfolgte die Halbierung des Sparer-Freibetrags auf 3.000 DM (später 1.550 Euro). „Die Absenkung steht in Zusammenhang mit der Streichung beziehungsweise Absenkung weiterer Freibeträge und ist wegen der Gleichmäßigkeit der Besteuerung der unterschiedlichen Einkunftsarten geboten. Sie dient der Finanzierung einer spürbaren Tarifabsenkung.“⁷

Die Absenkung von 1.550 Euro auf 1.370 Euro geht auf die Entscheidung des Vermittlungsausschusses⁸ zum Haushaltsbegleitgesetz 2004⁹ zurück.

Die nächste deutliche Absenkung erfuhr der Sparer-Freibetrag durch das Steueränderungsgesetz 2007.¹⁰ Damit würde „der Anwendungsbereich einer Sonderregelung entsprechend der steuerpolitischen Linie der Fraktionen der CDU/CSU und SPD sowie der von ihr getragenen Bundesregierung, Steuervergünstigungen so weit wie möglich abzubauen, eingeschränkt.“¹¹

5 Gesetzentwurf der Bundesregierung zur Neuregelung der Zinsbesteuerung (Zinsabschlaggesetz), Bundestags-Drucksache 12/2501, Seite 11.

6 Steuerentlastungsgesetz 1999/2000/2002 vom 24. März 1999, BGBl. I, Seite 402.

7 Gesetzentwurf der Bundesregierung eines Steuerentlastungsgesetzes 1999/2000/2002, Bundestags-Drucksache 14/265, Seite 180.

8 Beschlussempfehlung des Vermittlungsausschusses zu dem Haushaltsbegleitgesetz 2004 (Haushaltsbegleitgesetz 2004 – HBeglG 2004), Bundestags-Drucksache 15/2261, Seite 5.

9 Haushaltsbegleitgesetz 2004 vom 29. Dezember 2003, BGBl. I, Seite 3076.

10 Steueränderungsgesetz 2007 vom 19. Juli 2006, BGBl. I, Seite 1652.

11 Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD eines Steueränderungsgesetzes 2007, Bundestags-Drucksache 16/1545, Seite 9.

Durch das Unternehmensteuerreformgesetz 2008¹² wurde der Werbungskosten-Pauschbetrag bei den Einkünften aus Kapitalvermögen aufgehoben. Die Änderung steht im Zusammenhang mit der Einführung einer Abgeltungsteuer auf Kapitaleinkünfte in Höhe von 25 Prozent (§ 43a EStG), bei der der Ansatz von tatsächlichen Werbungskosten grundsätzlich ausgeschlossen ist. Der bisherige Werbungskostenpauschbetrag in Höhe von 51 Euro und der bisherige Sparer-Freibetrag in Höhe von 750 Euro wurden zu einem einheitlichen Sparer-Pauschbetrag in Höhe von 801/1.602 Euro zusammengefasst. „Dabei wird sowohl eine Typisierung hinsichtlich der Höhe der Werbungskosten in den unteren Einkommensgruppen vorgenommen, als auch berücksichtigt, dass mit einem relativ niedrigen Proportionalsteuersatz von 25 Prozent die Werbungskosten in den oberen Einkommensgruppen mit abgegolten werden.“¹³

Den heutigen Sparer-Pauschbetrag können nicht nur unbeschränkt steuerpflichtige Personen, sondern auch unbeschränkt steuerpflichtige nicht steuerbefreite Körperschaften, Personenvereinigungen, Vermögensmassen und nicht rechtsfähige Vereine beanspruchen.

Trotz der mehrfachen Verringerungen fiel der Sparer-Pauschbetrag im Jahr 2010 mit Steuermindereinnahmen von 1,040 Mrd. Euro immer noch unter die 20 größten Steuervergünstigungen.¹⁴ Ab dem 23. Subventionsbericht sind die Mindereinnahmen nicht mehr dort ausgewiesen, weil der Sparer-Pauschbetrag als reine Werbungskostenregelung keine Subventionen im Sinne dieses Berichts darstellt.¹⁵

3. Überlegungen bei einer Erhöhung des Sparer-Pauschbetrages

An Funktion des Sparer-Freibetrages und der wechselhaften Entwicklung bis zum heutigen Sparer-Pauschbetrag lassen sich die Überlegungen aufzeigen, die bei einer Erhöhung des Sparer-Pauschbetrags für Zwecke der privaten Altersvorsorge anzustellen wären:

Ziele des Sparer-Freibetrags sollten sein:¹⁶

- die Berücksichtigung der Inflationsanfälligkeit der Einkunftsart Kapitalvermögen,
- die eigenverantwortliche Absicherung für Notlagen und
- die Vorsorge für das Alter.

12 Unternehmensteuerreformgesetz 2008 vom 18. August 2007, BGBl. I, Seite 1912.

13 Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD eines Unternehmensteuerreformgesetzes 2008, Bundestags-Drucksache 16/4841, Seite 57.

14 Bericht der Bundesregierung über die Entwicklung der Finanzhilfen des Bundes und der Steuervergünstigungen für die Jahre 2007 bis 2010 (22. Subventionsbericht), Bundestags-Drucksache 17/465, Seite 16.

15 Bericht der Bundesregierung über die Entwicklung der Finanzhilfen des Bundes und der Steuervergünstigungen für die Jahre 2009 bis 2012 (23. Subventionsbericht), Bundestags-Drucksache 17/6795, Seite 12.

16 Bericht der Bundesregierung über die Entwicklung der Finanzhilfen des Bundes und der Steuervergünstigungen für die Jahre 2007 bis 2010 (22. Subventionsbericht), Bundestags-Drucksache 17/465, Seite 272.

Weil es sich um eine der größten Subventionen handelte, war die Bundesregierung zu einer Evaluation verpflichtet. 2009 stellte das Finanzwissenschaftliche Forschungsinstitut an der Universität zu Köln fest:

- Mit der Einführung der Abgeltungsteuer ab 2009 verliere das Ziel des Inflationsausgleichs seine Bedeutung.
- Für die eigenverantwortliche Absicherung für das Alter gebe es eine Reihe staatlich geförderter privater und betrieblicher Altersvorsorge (siehe dazu Kapitel 4). Es sei davon auszugehen, dass diese Vorsorgeformen für einen Großteil der Sparer vorteilhafter seien als die herkömmliche Geldanlage. Auch sei der Sparer-Freibetrag aus Sicht des Fördergebers weniger zielgenau als die speziell auf Alters-Leibrenten zugeschnittenen Steuervergünstigungen. Dennoch könne es Sparer geben, für die die geringe Flexibilität der geförderten Systeme zu Nutzeneinbußen führt und die es daher vorziehen, auf herkömmlichem Wege für das Alter vorzusorgen. Insbesondere für Kleinsparer oder für die zusätzliche Altersvorsorge habe der Sparerfreibetrag eine entlastende Wirkung.
- Für die Förderung der Ersparnis zur Absicherung gegen unvorhergesehene Notlagen sei der Sparerfreibetrag als uneingeschränkt geeignetes Instrument anzusehen.
- Auch als Instrument zur Steuervereinfachung sei der Sparerfreibetrag sehr gut geeignet, weil er insbesondere jene Kapitalerträge von der Steuer freistelle, bei denen der administrative Aufwand der Steuererhebung für Banken und Finanzbehörden proportional am größten sei.

Unterschiedliche Ergebnisse von Studien ließen zudem keine eindeutige Aussage darüber zu, ob und wie sensibel Sparer überhaupt auf Änderungen zum Beispiel des Sparer-Freibetrags reagieren.¹⁷

Darüber hinaus sind Werbungskosten nach § 9 EStG „Aufwendungen zur Erwerbung, Sicherung und Erhaltung der Einnahmen.“ Bei der Einführung des Sparer-Pauschbetrags, der die Werbungskosten pauschal abdecken soll, hat der Gesetzgeber festgestellt, dass die „ganz überwiegende Mehrzahl der Steuerpflichtigen“ geringere Werbungskosten als 801 Euro habe.¹⁸ Wenn der Sparer-Pauschbetrag deutlich erhöht werden soll, müsste der Charakter als Werbungskosten aufgegeben werden.

Bei diesem Argument schließt sich an, dass verfassungsmäßig die Gleichmäßigkeit der Besteuerung der unterschiedlichen Einkunftsarten zu beachten ist. Bei einer deutlichen Erhöhung des Sparer-Pauschbetrags müssten gegebenenfalls andere (Werbungskosten-)Pauschbeträge auf den

17 Jung, Anna; Thöne, Michael (FiFo Köln): Sparerfreibetrag, in: Finanzwissenschaftliches Forschungsinstitut an der Universität zu Köln (FiFo Köln); Copenhagen Economics ApS; Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW): Evaluierung von Steuervergünstigungen, Band 3, Evaluierungsberichte (zweiter Teilband), Endfassung Herbst 2009, Seiten 387, 395, unter: http://ftp.zew.de/pub/zew-docs/gutachten/stv/BAND-III_FinalVersion.pdf, abgerufen am 13. Februar 2019.

18 Begründung der Ablehnung der Petition an den Deutschen Bundestag, den Sparer-Pauschbetrag für Einkünfte aus Kapitalvermögen auf 1.000 Euro pro Person anzuheben vom 13. Februar 2014 (Pet 2-17-08-6110-048649).

Prüfstand, zum Beispiel derjenige für Einkünfte aus nichtselbständiger Arbeit. Ein Sparer-Freibetrag, der insbesondere der Alterssicherung dient, müsste wieder auf Personen beschränkt werden, Vereine oder Stiftungen müssten dann ausgeschlossen werden. Mit dem Gleichheitsgrundsatz wäre es vermutlich auch nicht zu vereinbaren, dass für dieselbe Einkunftsart unterschiedliche Steuervergünstigungen für Steuerpflichtige – aktive Beschäftigte, Rentner – gewährt würden.

Eine deutliche Erhöhung des Sparer-Pauschbetrags wäre nicht mit einer vergleichsweise geringen Abgeltungsteuer vereinbar. Die Versteuerung der Einkünfte nach dem individuellen Steuersatz bedeutete jedoch höhere Verwaltungskosten und gegebenenfalls eine höhere Besteuerung, was wiederum kontraproduktiv für Sparaktivitäten sein könnte.

Der Sparer-Freibetrag verursacht, wie oben gezeigt, hohe Steuermindereinnahmen. Die Senkung der Vergünstigungen wurde unter anderem zur Absenkung des Einkommensteuertarifs genutzt, was wiederum allen Steuerpflichtigen zugutekommt. Zudem unterstützt die Verringerung das politische Ziel des Abbaus von Subventionen.

Der Gesetzgeber hat die Notwendigkeit der Altersvorsorge auch der Selbständigen erkannt und, wie oben erläutert, bereits Maßnahmen unabhängig vom Sparer-Pauschbetrag getroffen. Diesen Weg hat er, wie im folgenden Kapitel gezeigt wird, seit der Rentenreform 2001 weiter fortgesetzt.

4. Bestehende Instrumente zur Förderung der privaten Altersvorsorge

Durch die Rentenreform 2001 ist für Renten aus der gesetzlichen Rentenversicherung das Rentenniveau für die Zukunft abgesenkt worden. Gleichzeitig erfolgte die Absenkung des Versorgungsniveaus für Beamte. Zum Ausgleich dieser zukünftigen Versorgungslücke fördert der Staat seit dem 1. Januar 2002 den Aufbau einer privaten, kapitalgedeckten Altersvorsorge („Riester-Rente“) für diejenigen, die von den Absenkungen wirtschaftlich betroffen sind. Die Förderung umfasst insbesondere folgende Elemente:¹⁹

- Es wird ein zusätzlicher Sonderausgabenabzug von maximal 2.100 Euro für förderungsfähige Anlagen gewährt (§ 10a Einkommensteuergesetz – EStG). Gefördert wird auch selbstgenutztes Wohneigentum.
- Der zusätzliche Sonderausgabenabzug wird um progressionsunabhängige Grundzulage in Höhe von 175 Euro jährlich ergänzt (§§ 79ff. EStG).
- Die jährliche Grundzulage erhöht sich einmalig für unter 25-jährige um 200 Euro (sog. Berufseinsteiger-Bonus).
- Über die Grundzulage hinaus wird eine jährliche Kinderzulage in Höhe von 185 Euro gewährt. Für alle ab dem 1. Januar 2008 geborenen Kinder erhöht sich die Kinderzulage auf 300 Euro jährlich.

¹⁹ Gesetz zur Reform der gesetzlichen Rentenversicherung und zur Förderung eines kapitalgedeckten Altersvorsorgevermögens (Altersvermögensgesetz - AVmG) vom 26. Juni 2001, BGBl. I, Seite 1310. Versorgungsänderungsgesetz 2001 vom 20. Dezember 2001, BGBl. I, Seite 3926.

- Ehegatten sind jeweils für sich zulageberechtigt, wenn sie zum begünstigten Personenkreis gehören, ansonsten sind sie „mittelbar begünstigt“.

Das Finanzamt führt von Amts wegen eine Günstigerprüfung zwischen dem Sonderausgabenabzug und dem Anspruch auf Zulage durch, sodass die Vorsorgenden die höchst mögliche Förderung erhalten.

Darüber hinaus enthält das EStG Steuerbefreiungen oder besondere Besteuerungen für Beiträge des Arbeitgebers zum Aufbau einer kapitalgedeckten betrieblichen Altersversorgung.

Diejenigen Personenkreise, die nicht direkt von den Absenkungen des Renten- bzw. Versorgungsniveaus betroffen sind, erhalten keine „Riester-Förderung“. Dazu gehören neben den Rentnern insbesondere Selbständige, die nicht rentenversicherungspflichtig sind und Pflichtversicherte in Einrichtungen der berufsständischen Versorgung. Ausschlaggebend für die Versicherungspflicht in der Alterssicherung der Landwirte ist die Betriebsgröße des landwirtschaftlichen Unternehmens.

Für den nicht versicherungspflichtigen Personenkreis besteht die Möglichkeit, einen zertifizierten Basisrentenvertrag („Rürup-Rente“) abzuschließen und die staatliche Förderung hierfür in Anspruch zu nehmen.²⁰ Seit 2014 sind auch Beiträge zur Berufsunfähigkeits- und zur Erwerbsminderungsversicherungen abziehbar, wenn im Versicherungsfall eine lebenslange Rente gezahlt wird.

Die Vorsorgeaufwendungen sind nach § 10 Abs. 1 Nr. 2 Buchstabe b EStG bis zu dem Höchstbeitrag zur knappschaftlichen Rentenversicherung (2019: 24.304/48.608 Euro) zu berücksichtigen. Abziehbar sind 2019 88 Prozent der Aufwendungen, der Prozentsatz erhöht sich in den folgenden Kalenderjahren bis zum Kalenderjahr 2025 um je 2 Prozentpunkte je Kalenderjahr.²¹

* * *

20 Begründung der Ablehnung der Petition an den Deutschen Bundestag, die „Riester-Rente“ auf alle Steuerpflichtigen auszuweiten sowie in einem weiteren Schritt in eine Pflichtversicherung umzuwandeln vom 01. Juni 2017 (Pet 2-18-08-762-035587).

21 Mit dem Gesetz zur Neuordnung der einkommensteuerrechtlichen Behandlung von Altersvorsorgeaufwendungen und Altersbezügen (Alterseinkünftegesetz – AltEinkG) vom 5. Juli 2004, BGBl. I, Seite 1427 wurde die einkommensteuerrechtliche Behandlung von Altersvorsorgeaufwendungen und Altersbezügen grundlegend umgestaltet. Mit der stufenweisen Einführung der sogenannten nachgelagerten Besteuerung von Altersbezügen geht eine schrittweise Erhöhung der Altersvorsorgeaufwendungen für Steuerpflichtige einher.