

Beseitigung der steuerlichen Hemmnisse für die grenzüberschreitende betriebliche Altersversorgung - Auswirkungen auf die Zusatzversorgung des öffentlichen Dienstes

Am 19.04.2001 stellte die Kommission ihre Mitteilung an den Rat, das Europäische Parlament und den Wirtschafts- und Sozialausschuß zur „Beseitigung der steuerlichen Hemmnisse für die grenzüberschreitende betriebliche Altersversorgung“² (nachstehend: „Mitteilung“) vor. Vor dem Hintergrund des anhaltenden Widerstands der Mitgliedstaaten verzichtete sie auf die Vorlage neuer Gesetzesvorschläge. Vielmehr beschränkte sie sich auf die nachfolgend zusammengefaßten Stellungnahmen und Empfehlungen, die in diesem Beitrag hinsichtlich möglicher Auswirkungen auf die Zusatzversorgung der Angestellten und Arbeiter des öffentlichen Dienstes untersucht werden.

1. Einführung

In der Einleitung zu dieser Mitteilung wird hervorgehoben, daß sie in Ergänzung der sogenannten „Pensionsfondsrichtlinie“³ die **steuerlichen Aspekte** der grenzüberschreitenden **betrieblichen Altersversorgung** behandelt. Aufgrund dieser Ergänzungsfunktion zielt diese Mitteilung somit primär auf diejenigen Versorgungseinrichtungen der betrieblichen Altersversorgung ab, die vom Anwendungsbereich der „Pensionsfondsrichtlinie“ erfaßt sind.

Insofern stellt sich zunächst die Frage, ob die vorliegende Mitteilung überhaupt auf die öffentlich-rechtliche Zusatzversorgung Anwendung findet, die nach derzeitigem Sachstand vom Anwendungsbereich der „Pensionsfondsrichtlinie“ ausgeschlossen ist. Denn die „Pensionsfondsrichtlinie“ regelt die Beaufsichtigung kapitalgedeckter Altersversorgungssysteme und ist somit auf die im Wege des (gleitenden) Abschnittsdeckungsverfahrens als Variante des Umlageverfahrens finanzierten Zusatzversorgungseinrichtungen nicht anwendbar⁴. Ferner sind die Zusatzversorgungskassen in organisatorischer Hinsicht öffentlich-rechtlicher Natur und somit konkursfest, so daß die in der „Pensionsfondsrichtlinie“ vorgesehenen Sicherungsmechanismen auch aus diesem Grund keine Anwendung finden⁵. Da aber die gegenständliche Mitteilung ihrem Wortlaut nach „hauptsächlich die vom [Pensionsfonds-] Richtlinienvorschlag erfaßten Versorgungseinrichtungen behandelt“ und „viele der in dieser Mitteilung erörterten Fragen auch Renten- und Lebensversicherungen im Rahmen der dritten Säule [betreffen]“⁶, ist sie nicht strikt an dem Anwendungsbereich der „Pensionsfondsrichtlinie“ auszurichten. Die Mitteilung kann daher auch für die Zusatzversorgung des öffentlichen Dienstes Bedeutung gewinnen.

¹ Arbeitsgemeinschaft kommunale und kirchliche Altersversorgung (AKA) e.V., München

² KOM (2001) 214

³ Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über die Tätigkeiten von Einrichtungen zur betrieblichen Altersversorgung (2001/C 96 E 06) – KOM (2000) 507 endg. – 2000/0260 (COD) vom 13.11.2000

⁴ Art. 2 c der „Pensionsfondsrichtlinie“

⁵ *arg. e contrario* Art. 8 ff der „Pensionsfondsrichtlinie“

⁶ vgl. die vorliegende Mitteilung, Ziffer 2.1 (S. 5/6)

In diesem Beitrag werden zunächst die verschiedenen Systeme der Besteuerung von Beiträgen an Einrichtungen der betrieblichen Altersversorgung bzw. von Versorgungsleistungen innerhalb der EU dargestellt (Ziffer 2). Anschließend werden die Wirkung der Grundfreiheiten des EG-Vertrages auf steuerrechtliche Fragen der betrieblichen Altersversorgung erläutert (Ziffer 3). Unter Ziffer 4 wird auf die Überlegungen der Kommission zur Durchsetzung von Steuervorschriften der Mitgliedstaaten bei der grenzüberschreitenden betrieblichen Altersversorgung eingegangen. Ziffer 5 behandelt die steuerlichen Fragen europaweiter Versorgungseinrichtungen. In einem weiteren Abschnitt (Ziffer 6) geht es um die Frage, wie aus Sicht der Kommission zukünftig mit der Verschiedenheit der Steuervorschriften der Mitgliedstaaten umzugehen ist. Die Schlußfolgerungen der Kommission sind in Ziffer 7, die für die Zusatzversorgungseinrichtungen des öffentlichen Dienstes bedeutsamen Punkte in Ziffer 8 zusammengefaßt.

2. Die Besteuerung der betrieblichen Altersversorgung im Binnenmarkt

Anknüpfungspunkte für die Besteuerung der Arbeitnehmer bzw. Versorgungsempfänger in den 15 Mitgliedstaaten sind:

- die Beiträge,
- die Erträge aus den Anlagen (bei kapitalfinanzierten Systemen),
- die ausgezahlten Versorgungsleistungen.

Ausgehend von diesen Anknüpfungspunkten gibt es – schematisch dargestellt – folgende Systeme der Besteuerung:

- a) **EET-System⁷**: Besteuerung der Versorgungsleistungen (**Stichwort: nachgelagerte Besteuerung**). Das EET-Prinzip findet in 11 Mitgliedstaaten Anwendung, so auch teilweise in Deutschland (bei den Durchführungswegen Direktzusage und Unterstützungskasse).
- b) **ETT-System⁸**: Besteuerung der Anlageerträge / Veräußerungsgewinne sowie der Versorgungsleistungen. Dieses Prinzip wird in Dänemark, Italien und Schweden praktiziert, nicht aber in Deutschland.
- c) **TEE-System⁹**: Hierbei sind lediglich die **Beiträge steuerpflichtig** (**Stichwort: vorgelagerte Besteuerung**). Neben Luxemburg ist auch Deutschland (für die Durchführungswege der Pensionskasse einschließlich der **Zusatzversorgung des öffentlichen Dienstes¹⁰** und Direktversicherung) unter dieser Kategorie aufgeführt.

Aus dieser Vielschichtigkeit resultieren die Fälle, in denen ein Versorgungsempfänger, der seinen Ruhestand in einem anderen als dem Staat seiner Berufstätigkeit verbringt, unter Umständen doppelt oder überhaupt nicht besteuert wird (Einzelheiten unter Ziffer 6).

3. Die Wirkung der Grundfreiheiten des EG-Vertrages auf steuerrechtliche Fragen der betrieblichen Altersversorgung

⁷ **E**xempt contributions, **E**xempt investments income and capital gains of the pension, **T**axed benefits

⁸ **E**xempt contributions, **T**axed investments income and capital gains of the pension, **T**axed benefits

⁹ **T**axed contributions, **E**xempt investments income and capital gains of the pension, **E**xempt benefits

¹⁰ vgl. zum aktuellen Meinungsstand *Stürmer*: „Die Besteuerung der Zusatzversorgung – Aktuelle Situation und Reformbedarf“, Münsteraner Reihe Heft 65 (6. Sozialrechtstagung vom 10./11. Nov. 2000)

Neben dem Problem der Doppelbesteuerung (oder der gänzlichen Steuerfreiheit) bei den Versorgungsempfängern stellt sich bei den Aktiven bzw. bei den Versorgungseinrichtungen das Problem, daß einige Mitgliedstaaten Steuervergünstigungen auf inländische Systeme beschränken, nicht aber für Beiträge gewähren, die an Versorgungseinrichtungen mit Sitz in anderen Mitgliedstaaten geleistet werden. Hierbei sind aus steuerrechtlicher Sicht folgende Fälle zu unterscheiden:

- Der Versicherte einer Versorgungseinrichtung zieht in einen anderen Mitgliedsstaat, möchte aber in seinem bisherigen Versorgungssystem bleiben. Eine besondere Gruppe hiervon bilden die entsandten Arbeitnehmer im Sinne der Verordnung (EWG) Nr. 1408/71, denen nach Art. 6 der Richtlinie 98/49 EG spätestens zum 25.07.2001 das Recht eingeräumt werden muß, in ihrem Versorgungssystem im Herkunftsland zu verbleiben.
- Ein Arbeitgeber / eine Gruppe von Arbeitgebern möchte seine Beschäftigten über eine europaweite Versorgungseinrichtung absichern. Diese Konstellation ist vor allem für multinationale Unternehmen von Bedeutung, nicht aber für die öffentlich-rechtlichen Zusatzversorgungseinrichtungen, da diese ihrem Wesen nach national ausgerichtet sind.

Die vorstehend genannten Problemkreise werden auf europarechtlicher Ebene von den Artikeln 39, 43, 49 und 56 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaften (EGV)¹¹ erfaßt. Hierzu hat der EuGH in nachfolgenden Entscheidungen Stellung genommen und dabei festgestellt, daß nationale Vorschriften, die die Abzugsfähigkeit von Beiträgen zu Renten- und Lebensversicherungen davon abhängig machen, daß sie an inländische Versorgungseinrichtungen gezahlt werden, europarechtswidrig sind.

- a) In der Rechtssache *Safir*¹² stellte der EuGH unter anderem fest, daß eine schwedische Steuervorschrift unwirksam ist, nach der Versicherungsprämien, die an ein im EU-Ausland ansässiges Lebensversicherungsunternehmen zu entrichten sind, zu besteuern sind, um einen Ausgleich für die von inländischen Unternehmen zu zahlende Ertragssteuer zu schaffen.
- b) In der Rechtssache *Bachmann*¹³ erachtete der EuGH eine belgische Steuervorschrift grundsätzlich für unwirksam, wonach die Abzugsfähigkeit von Beiträgen zu Renten- und Lebensversicherungen von der Voraussetzung abhängt, daß diese Beiträge an Gesellschaften in Belgien gezahlt werden. Hierin ist insbesondere eine Benachteiligung der (ausländischen) Wanderarbeitnehmer zu sehen, die vor Arbeitsaufnahme in Belgien Vorsorgeverträge in ihrem Heimatland abgeschlossen haben. Unter dem Stichwort der „steuerlichen Kohärenz“ akzeptierte der EuGH aber im Ergebnis, daß eine Einschränkung der Abzugsfähigkeit von Beiträgen durch die Notwendigkeit gerechtfertigt sein kann, die Kohärenz der belgischen Steuerregelungen zu gewährleisten. Unter steuerlicher Kohärenz ist dabei der Zusammenhang zwischen der Abzugsfähigkeit der Beiträge und der Versteuerung der Versorgungsleistungen im jeweiligen Mitgliedsstaat zu verstehen.

¹¹ In diesem Beitrag wird – wie in der zugrundeliegenden Mitteilung – ausschließlich die neue Zitierweise des EuGH für die Bestimmungen der Europäischen Verträge verwendet (vgl. NJW 2000, S. 52)

¹² C-118/96, *Safir*, Slg. 1998, I-1919

¹³ C-204/90, *Bachmann*, Slg. 1992, I-249

- c) In der Rechtssache *Wielockx*¹⁴ präzisierte der EuGH diesen Grundsatz der „steuerlichen Kohärenz“, indem er unterstrich, daß diese im Regelfall durch bi- oder multilaterale Doppelbesteuerungsabkommen (in der Regel nach Maßgabe des OECD-Musterabkommens) - und nicht auf der Ebene der steuerpflichtigen Einzelpersonen - abgesichert ist, so daß dadurch dem Einzelnen steuerliche Abzugsmöglichkeiten nicht verweigert werden können.

4. Durchsetzung von Steuervorschriften der Mitgliedstaaten

Ausgangspunkt dieser Überlegungen der Kommission ist die Befürchtung der Mitgliedstaaten, daß sie ihre Steuervorschriften nicht mehr durchsetzen können, wenn ihre Gebietsansässigen sich Versorgungseinrichtungen mit Sitz im Ausland anschließen bzw. sich ihre Staatsangehörigen nach Eintritt in den Ruhestand im EU-Ausland niederlassen. Ein Austausch von Informationen über Leistungen, die Versorgungseinrichtungen an in einem anderen Mitgliedsstaat Ansässige zahlen, würde die Mitgliedstaaten in die Lage versetzen, die Erfüllung der steuerlichen Pflichten durch die auf ihrem Gebiet Ansässigen zu überprüfen.

Der EuGH läßt die Argumentation der Mitgliedstaaten, daß die Einhaltung der Steuervorschriften bei grenzüberschreitenden Sachverhalten nur schwer überprüfbar ist, nicht als Rechtfertigung für eine Ungleichbehandlung gelten und verweist in diesem Zusammenhang auf die Amtshilferichtlinie vom 19.12.1977¹⁵. Danach erteilen sich die zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten gegenseitig auf Ersuchen alle Auskünfte, die für die korrekte Veranlagung von Einkommen- und Kapitalertragsteuer geeignet sein können (Art. 1 Abs. 1). Gemäß den Regelungen über den automatischen Auskunftsaustausch (Art. 3) erteilen die Behörden ohne vorheriges Ersuchen die oben genannten Auskünfte für Gruppen von Einzelfällen, die zuvor im Rahmen eines sog. „Konsultationsverfahrens“ nach Art. 9 festgelegt worden sind.

Zur Durchsetzung der Steuervorschriften der Mitgliedstaaten wird sich die Kommission somit dafür einsetzen, daß die Regelungen über den automatischen Informationsaustausch auf die betriebliche Altersversorgung ausgedehnt werden. Zum gegebenen Zeitpunkt sind die öffentlich-rechtlichen Zusatzversorgungseinrichtungen noch nicht in den automatischen Informationsaustausch einbezogen, jedoch könnten sie bei Umsetzung dieser Überlegungen zukünftig zur regelmäßigen Erteilung von Auskünften verpflichtet werden.

5. Europa weite Versorgungseinrichtungen

Solche Einrichtungen soll es vor allem den Beschäftigten multinationaler Unternehmen ermöglichen, unabhängig vom Ort ihrer Beschäftigung einer einzigen betrieblichen Altersvorsorgeeinrichtung anzugehören. Aber auch mehrere Unternehmen oder ganze Branchen bzw. Berufsgruppen könnten derartige Einrichtungen für ihre Beschäftigten errichten. In der Praxis würde eine in einem Mitgliedsstaat angesiedelte europaweite Einrichtung verschiedene – nach EU-Staaten gegliederte - Sektionen umfassen, die jeweils den Anforderungen für die steuerliche Anerkennung und den sonstigen Steuerregelungen sowie den Sozialvorschriften des Staates entsprechen, in dem das einzelne Mitglied versichert ist. Somit würden die einzelnen Sektionen aus steuerrechtlicher Sicht so behandelt werden, als hätten sie ihren Sitz in dem jeweiligen EU-Staat. Wechselt das Mitglied in einen anderen

¹⁴ C-80/94, *Wielockx*, Slg. 1995, I-2493, Rdnr. 25

¹⁵ Richtlinie 77/799/EWG; siehe auch Rechtssachen *Bachmann* und *Wielockx*, aaO

Mitgliedsstaat, würden nach dieser Konzeption die Beiträge zukünftig an eine andere Sektion gezahlt werden. Im Versorgungsfall erhält der Rentenberechtigte seine gesamte Betriebsrente von den einzelnen Sektionen dieser Versorgungseinrichtung.

Für die öffentlich-rechtliche Zusatzversorgung dürften derartige Überlegungen zur Zeit nicht aktuell sein, da im Gegensatz zur Privatwirtschaft mit europaweiten Organisationsformen im öffentlichen Dienst – und in der Folge auch bei den Zusatzversorgungseinrichtungen – kaum zu rechnen ist. Denkbar ist jedoch, daß solche Denkansätze in bestimmten öffentlichen Dienstleistungsbereichen (z.B. bei der Bildung grenzüberschreitender Verkehrsverbände) Bedeutung gewinnen könnten.

6. Umgang mit der Verschiedenheit der Steuervorschriften der Mitgliedstaaten

Dieser Abschnitt der Mitteilung konzentriert sich auf das Problem der Doppelbesteuerung (bzw. der vollständigen Steuerfreiheit) von einzelnen Versorgungsempfängern, wenn sie in einem anderen als ihrem Tätigkeitsstaat ihre Betriebsrente beziehen und wenn beide Staaten verschiedenartig (nach EET-, ETT- und TEE-System; s.o. Ziffer 2) Betriebsrenten besteuern. Infolgedessen kann es vorkommen, daß einzelne Versorgungsempfänger unter Umständen doppelt, in anderen Fällen jedoch überhaupt keine Steuern auf ihre Betriebsrenten zahlen müssen. Diese Ergebnisse resultieren insbesondere aus dem Umstand, daß nach Art. 18 des OECD-Musterabkommens Ruhegehälter generell der Besteuerung des Wohnsitzlandes unterliegen¹⁶, unabhängig davon, ob und in welcher Höhe die Beiträge während des Arbeitslebens besteuert worden sind.

Da die Systemunterschiede zwischen den Mitgliedstaaten bei der Besteuerung auf absehbare Zeit aller Voraussicht nach fortbestehen werden, spricht sich die Kommission für folgende Maßnahmen aus, die entweder für alle Mitgliedstaaten gemeinsam oder im Wege von multilateralen Vereinbarungen nach Art. 293 EGV (Verhandlungen über die Gleichstellung der Staatsangehörigen zur Vermeidung der Doppelbesteuerung) durchgeführt werden können:

- a) **Stärkere Orientierung am EET-Prinzip** (d.h. Abstellen auf die **nachgelagerte Besteuerung**), das in elf (von fünfzehn) Mitgliedstaaten praktiziert wird, so daß auf einfache Weise innerhalb der EU systembedingte Doppel- oder Nichtbesteuerungen von betrieblichen Alterseinkünften vermieden werden könnten. Ergänzend weist die Kommission darauf hin, daß durch eine flächendeckende nachgelagerte Besteuerung zwar zunächst Steuerausfälle eintreten, diese aber später ausgeglichen werden und daß durch die steigende Lebenserwartung aller Wahrscheinlichkeit nach sogar höhere Steuereinnahmen erzielt werden.
- b) **Einseitige / bilaterale Maßnahmen zur Vermeidung von Fällen der Doppelbesteuerung bzw. der Nichtbesteuerung.** Die Mitgliedstaaten können entweder einseitig Bestimmungen (wie in Dänemark oder Schweden) treffen. Danach werden Leistungen, die Gebietsansässige von ausländischen Versorgungseinrichtungen beziehen, in dem Maße von der Steuer befreit, wie die Beiträge selbst bereits versteuert worden sind. Entsprechende Bestimmungen können auch in bilateralen Abkommen geschlossen werden¹⁷. Zur Vermeidung der Nichtbesteuerung¹⁸ könnte auch (im Wege von bilateralen Vereinbarungen) eine Quellensteuer eingeführt werden, die in Abweichung von Art. 18 des OECD-Musterabkommens nicht auf das Wohnsitzprinzip, sondern auf den Mitgliedsstaat abstellt, in dem die „zahlende“ Versorgungseinrichtung ansässig ist.

¹⁶ Devetzi, Zusatzversorgung in Europa und die steuerrechtliche Problematik, Deutsche Rentenversicherung 1-2/2000, Ziffer 3.3 Buchst. a)

¹⁷ siehe dazu das zwischen Kanada und den USA abgeschlossene Steuerabkommen

¹⁸ Beispiel: Der Versorgungsberechtigte erwirbt seine Rentenansprüche in einem „EET-Land“ und bezieht die Leistungen in einem „TEE-Land“

7. Schlußfolgerungen der Kommission

Die Kommission ersucht den Rat, das Europäische Parlament und den Wirtschafts- und Sozialausschuß,

- die in dieser Mitteilung enthaltenen Vorschläge über den Informationsaustausch hinsichtlich der korrekten Anwendung der Steuervorschriften zu prüfen;
- die Vorschläge in Bezug auf europaweite Versorgungseinrichtungen zu prüfen;
- zu erwägen, ob das EET-System (nachgelagerte Besteuerung) innerhalb der EU in größerem Umfang angewandt werden kann;
- die notwendigen Maßnahmen zur Beseitigung der Hindernisse für die Arbeitnehmerfreizügigkeit, die durch die verschiedenartige Besteuerung und durch die Doppelbesteuerung verursacht werden, zu überprüfen.

8. Zusammenfassung

- Die vorliegende Mitteilung kann in der Zukunft Bedeutung auch für die Zusatzversorgung des öffentlichen Dienstes gewinnen, selbst wenn die Mitteilung die „Pensionsfondsrichtlinie“ ergänzen soll, die ihrerseits auf die öffentlich-rechtliche Zusatzversorgung nicht anwendbar ist.
- Die Argumentation von Mitgliedstaaten, daß die Einhaltung der Steuervorschriften bei grenzüberschreitenden Sachverhalten nur schwer überprüfbar ist, darf nicht als Rechtfertigung für eine steuerrechtliche Ungleichbehandlung gelten. Die Kommission verweist in diesem Zusammenhang auf die geltende Amtshilferichtlinie und schlägt vor, daß zukünftig auch die Einrichtungen der betrieblichen Altersversorgung in den automatischen Informationsaustausch einbezogen werden, um Steuerhinterziehungen zu vermeiden.
- Die Forderung nach einer stärkeren Verbreitung des EET-Prinzip (d.h. Abstellen auf die nachgelagerte Besteuerung) ist am besten geeignet, die unterschiedlichen steuerlichen Belastungen der einzelnen Arbeitnehmer zu beseitigen, die sich bei der öffentlich-rechtlichen Zusatzversorgung durch die verschiedenen Umlagesätze der einzelnen Zusatzversorgungskassen¹⁹ und durch die zur Zeit praktizierte vorgelagerte Besteuerung²⁰ ergeben. Darüber hinaus würde die Einführung der nachgelagerten Besteuerung durch den Wegfall der tarifvertraglich vereinbarten Arbeitgeberpauschalversteuerung in Höhe von DM 175,-²¹ (89,48 €) eine wesentliche Entlastung der Arbeitgeber bewirken.

G:\04_AKA\G010\Eigene Schreiben\2001\08\Steuer_Kommission_Publikation.doc - 07.05.2002 HH

¹⁹ die Umlagesätze (Stand: 01.01.2001) reichen von 1% (einzelne Umlageverbände in den neuen Bundesländern, bei denen aufgrund der Einführung der Zusatzversorgung zum 01.01.1997 nur sehr geringe Rentenlasten vorhanden sind) bis zu 7,7%

²⁰ kritisch zur derzeitigen Praxis: *Birk*, Die steuerliche Behandlung der Zusatzversorgung im öffentlichen Dienst, BetrAV 2000, S. 315 ff

²¹ § 10 des Tarifvertrags über die Versorgung der Arbeitnehmer kommunaler Verwaltungen und Betriebe (VersTV-G) und des Tarifvertrags über die Versorgung der Arbeitnehmer des Saarlandes und der Mitglieder des kommunalen Arbeitgeberverbandes Saar e.V. (VersTV-Saar) sowie § 11 des Tarifvertrags über die Versorgung der Arbeitnehmer des Bundes und der Länder sowie von Arbeitnehmern kommunaler Verwaltungen und Betriebe (Versorgungs-TV)