

Bundesverband Lohnsteuerhilfvereine e.V.
Reinhardtstr. 23 · 10117 Berlin

Deutscher Bundestag
An die Vorsitzende des Finanzausschusses
Frau Bettina Stark-Watzinger, MdB
Platz der Republik 1
11011 Berlin

Per E-Mail: finanzausschuss@bundestag.de



Bundesverband
Lohnsteuerhilfvereine e.V.

Reinhardtstr. 23 · 10117 Berlin
Telefon 030 / 585 84 04 – 0
Telefax 030 / 585 84 04 – 99
E-Mail info@bvl-verband.de
Web www.bvl-verband.de

Berlin, 24. Januar 2020

Anträge der Fraktionen der AfD, DIE LINKE und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN zur Vereinfachung der Rentenbesteuerung

BT-Drucksache 19/10629

BT-Drucksache 19/10282

BT-Drucksache 19/16494

Sehr geehrte Frau Stark-Watzinger,

die Anträge der Fraktionen der AfD und DIE LINKE beinhalten die Forderung, das geltende Recht zu ändern, weil sich nach geltender Rechtslage während der Übergangsregelung zur Vollbesteuerung eine signifikante Doppelbesteuerung ergebe.

Im Wesentlichen stützt sich die Argumentation darauf, dass Steuerpflichtige mit einem Rentenbeginn ab 2040 ihre Rente voll, d.h. zu 100 Prozent versteuern müssen, während ihre bis zum Jahr 2025 gezahlten Rentenbeiträge nicht zu 100 Prozent steuerfrei gestellt waren. Somit würde ein Teil der voll steuerpflichtigen Rentenauszahlung auf Beiträge entfallen, die aus versteuertem Einkommen eingezahlt wurden.

Der Antrag der Fraktion DIE LINKE enthält den Lösungsvorschlag, die Übergangsphase bis zum vollständigen Wegfall des steuerfreien Rentenanteils bis zum Jahr 2070 auszudehnen. Der Vorschlag ist insoweit konsequent, als dieser Zeitpunkt 45 Jahre nach dem Beginn der ungekürzten Abzugsmöglichkeit der Altersvorsorgeaufwendungen im Jahr 2025 liegt und damit zumindest typisierend in der Regel keine Doppelbesteuerung vorliegen wird.

Des Weiteren enthält der Antrag eine Anhebung des Grundfreibetrags auf 12.600 Euro. Bisher orientiert sich der Grundfreibetrag am steuerlichen Existenzminimum und ist deshalb regelmäßig zu überprüfen und anzuheben. Es bleibt offen, woran sich der Betrag 12.600 Euro orientiert und wie eine eventuell vorgesehene künftige Anpassung in den Folgejahren aussehen soll. An den Grundfreibetrag knüpfen im Übrigen weitere steuerliche Werte an, beispielsweise der Unterhaltshöchstbetrag des § 33a Abs. 1 EStG und der maßgebliche Wert für den Antrag auf Behandlung als fiktiv unbeschränkt Steuerpflichtiger bei Wohnsitz im Ausland gemäß § 1 Abs. 3 EStG.

Der Antrag der Fraktion der AfD enthält ebenfalls den Vorschlag einer Streckung der Übergangsphase bis zum vollständigen Wegfall des steuerfreien Rentenanteils bis zum Rentenbeginn 2070. Bei einem Rentenbeginn ab dem Jahr 2016 sollen die Besteuerungsanteile gegenüber dem bestehenden Recht verringert werden.

1. Bewertung der Doppelbesteuerung:

Die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zur Beseitigung der unterschiedlichen Besteuerung von Renten und Pensionen hätte es zugelassen, bestehende Renten bereits ab 2005 sofort bis 80 Prozent zu besteuern (Abschlussbericht der Sachverständigenkommission zur Neuordnung der steuerrechtlichen Behandlung von Altersvorsorgeaufwendungen und Altersbezügen vom 11. März 2003, S. 49) und Rentenbeiträge in voller Höhe zum Abzug als Vorsorgeaufwendungen zuzulassen.

Der Gesetzgeber hat sich jedoch für eine langfristige Übergangsregelung entschieden, um Härten für Rentner zu vermeiden und nicht tragfähige Haushaltsausfälle zu begrenzen (vgl. BT-Drs. 15/2150, S. 22).

Die Entscheidung, den Abzug von Sonderausgaben schrittweise bis zum Jahr 2025 auf 100 Prozent anzuheben und für die Besteuerung einen längeren Zeitraum bis 2040 vorzusehen war u. E. – auch rückblickend betrachtet – ausgewogen und richtig.

Die Übergangsregelung basiert auf zwei Grundsätzen:

1. Es wird eine begrenzte Typisierung vorgenommen (BT-Drs. 15/2150, S. 23; zu den Vorgaben des BVerfG vgl. Abschlussbericht der Sachverständigenkommission zur Neuordnung der steuerrechtlichen Behandlung von Altersvorsorgeaufwendungen und Altersbezügen vom 11. März 2003, S. 10, 13);
2. Im Rahmen der Typisierung werden bei der Prüfung einer Steuerfreistellung der Rentenbezüge, die auf Rentenbeiträge aus versteuertem Einkommen entfallen, der Abzug der Beiträge des Rentners zur Kranken- und Pflegeversicherung sowie der Grundfreibetrag berücksichtigt (Abschlussbericht der Sachverständigenkommission zur Neuordnung der steuerrechtlichen Behandlung von Altersvorsorgeaufwendungen und Altersbezügen vom 11. März 2003, S. 58).

In der aktuellen Diskussion um eine mögliche Doppelbesteuerung wird die Zulässigkeit dieser Grundsätze infrage gestellt. Zu der unter Nummer 1 genannten Voraussetzung wird eine Einzelfallgerechtigkeit gefordert und mit der Formulierung der Rechtsprechung begründet, dass eine Doppelbesteuerung in jedem Fall vermieden werden müsse. Ob diese Formulierung bedeutet, dass eine Einzelfallgerechtigkeit, d. h. eine Vermeidung der Doppelbesteuerung für jeden, auch atypischen Sachverhalt zu 100 Prozent vermieden werden muss, halten wir für fraglich.

Insbesondere wird jedoch die unter Nummer 2 genannte Voraussetzung infrage gestellt. Sie bildet das Fundament für die Ausgestaltung der Übergangsregelung, da die Abzugswerte für die Rentenbeiträge nicht dem steuerpflichtigen Rentenanteil entsprechen. Zwar wird ein jährlich steigender Anteil der Vorsorgeaufwendungen zur späteren Altersrente steuerfrei gestellt, dieser Wert jedoch nicht unmittelbar aus dem Anteil errechnet, der dem steuerpflichtigen Rentenanteil nach dem (voraussichtlichen) Renteneintritt entspricht. Berücksichtigt man zur Freistellung der Rentenanteile, die auf aus versteuertem Einkommen gezahlte Beiträge entfallen, keine weiteren Abzugs- oder Freibeträge, führt die Übergangsregelung von vornherein zu einer offensichtlichen Doppelbesteuerung. Rentner ab dem Jahrgang 2040 müssen ihre Renten zu 100 Prozent versteuern, während die Beiträge bis zum Jahr 2025 nur begrenzt abziehbar waren.

Die Kommission zur Neugestaltung der Renten hat sich dennoch bewusst für diese Regelung entschieden und bei der Berechnung zur Vermeidung einer Doppelbesteuerung die Abzugsbeträge des Rentners zur gesetzlichen Sozialversicherung als steuerfreien Rentenbezug berücksichtigt. Mit diesen Beiträgen ergibt sich nach den Berechnungen nur für wenige Fälle eine mögliche Doppelbesteuerung, die im Hinblick auf zulässige Typisierung für die zeitlich begrenzte Übergangsregelung als zulässig zu erachten sein wird.

Im Alterseinkünftegesetz wurden die Vorschläge der Kommission nahezu unverändert umgesetzt. Der Gesetzentwurf enthält ergänzend zu den bereits im Bericht der Kommission aufgeführten Berechnungen weitere Prüfungen und Modellberechnungen (BT-Drs. 15/2150). Aus diesem Grund überraschen die spätere Kritik am Gesetz und der Übergangsregelung sowie die Aussagen, dass keine Berechnungen zum Nichtbestehen einer Doppelbesteuerung vorliegen.

Rückblickend lässt sich festhalten, dass die Berechnungsgrundlage insoweit fraglich erscheint, dass durch spätere Rechtsprechung und Rechtsänderung zum Abzug der Versicherungsbeiträge seit dem Jahr 2010 die Basisvorsorge ohnehin steuerfrei gestellt werden muss (Bürgerentlastungsgesetz Krankenversicherung). Allerdings ist der Gesetzgeber im Gesetzentwurf zum Alterseinkünftegesetz gegenüber dem Vorschlag der Kommission zusätzlich davon ausgegangen, dass auch der Grundfreibetrag in voller Höhe (bei ausschließlichem Bezug von Renten) bzw. anteilig (bei Vorliegen weiterer Einkünfte) zur Steuerfreistellung von Renten zu berücksichtigen ist. Das hatte die Kommission im Abschlussbericht aus steuersystematischen Gründen abgelehnt, rechtlich jedoch als zulässig angesehen (Bericht Seite 56f). Selbst wenn (seit 2010) der Abzug der Beiträge zur Kranken- und Pflegeversicherung nicht als steuerfreier Rentenanteil eingeordnet würde, dürfte die Berücksichtigung des Grundfreibetrages

im Regelfall rechnerisch zu einer ausreichenden Freistellung des Rentenanteils, der auf Rentenbeiträge aus versteuertem Einkommen entfällt, führen.

Gibt man die Basis der Übergangsregelung auf, ergibt sich zwangsläufig eine andere Beurteilung zum Auftreten von Doppelbesteuerung. Dann dürften Renten erst voll besteuert werden, wenn während der gesamten Einzahlungsphase die Beiträge vollständig steuerfrei gestellt würden. Folglich dürfte eine Vollbesteuerung erst für Rentenjahrgänge (Kohorten) erfolgen, bei denen die Beitragszahlungen nach dem Jahr 2025 begannen.

Derzeit gibt es keine Belege dafür, dass die aufgeführten Grundsätze unzulässig sind und der Grundfreibetrag zur Prüfung der Steuerfreistellung bestimmter Rentenanteile nicht berücksichtigt werden darf. Muss der Gesetzgeber komplexe Regelungssysteme umgestalten, steht ihm grundsätzlich ein weiter Gestaltungsspielraum zu (so u.a. BVerfG in der Entscheidung zur Vereinbarkeit der ab 2005 geltenden Regelungen des § 22 Nr. 1 Satz 3 EStG mit dem Gleichheitssatz vom 30.09.2015 - 2 BvR 1961/10, Rn. 32).

Den Vorschlag, die unterschiedliche Besteuerung von Renten und Pensionen erst ab dem Jahr 2070 zu beenden, halten wir seinerseits für verfassungsrechtlich zweifelhaft.

Das System der gesetzlichen Renten basiert auf dem Generationenvertrag und nicht auf dem Kapitaldeckungsverfahren. Rentner erhalten nicht ihre im Erwerbsleben eingezahlten Beiträge wieder ausgezahlt. Diese Unterschiede zur privaten Altersvorsorge können auch eine abweichende steuerliche Behandlung rechtfertigen (vgl. dazu BVerfG v. 30.09.2015 - 2 BvR 1961/10, Rn. 44). Der Gesetzgeber hat mit der Einführung der nachgelagerten Besteuerung die steuerliche Behandlung der kapital gedeckten Altersvorsorge angeglichen. Für die – auch mit erheblichen Vorteilen für Rentner verbundene – zeitlich befristete Übergangsregelung sind bestimmte konzeptionelle Grundsätze und Typisierungen unvermeidlich.

Wir halten das beitragsproportionale Verfahren, wie bspw. von den Gebr. Siepe vorgeschlagen, für keine sachgerechte Alternative. Der Besteuerungsumfang müsste in jedem Einzelfall gesondert ermittelt werden. Er wäre abhängig vom Umfang der Steuerfreistellung der Einzahlungen sowie Beginn und Länge der Auszahlung. Diese werden wiederum von einer Vielzahl individueller Faktoren beeinflusst (Krankheit, Erwerbsminderung, Lebensdauer, Erwerbsbiografie etc.). Änderungen im Rentenrecht wie beispielsweise die „Mütterrente“ sowie Möglichkeiten des vorzeitigen Rentenbezugs, mit oder ohne Abschlag, erhöhen die Individualität und damit die Komplexität einer Einzelfallbetrachtung. Im Ergebnis lässt sich festhalten, dass eine solche Besteuerung nur dann Bestand haben kann, wenn sie Typisierungen enthält.

Weitere Gründe sprechen für ein Festhalten an der bestehenden Übergangsregelung. Sozial- und verteilungspolitisch bringt die nachgelagerte Besteuerung einschließlich der Übergangsregelung für Bezieher von Alterseinkünften erhebliche Vorteile mit sich. Durch das Nominalwertprinzip (Verzicht auf Indexierung und Kapitalisierung der Ein- und Auszahlungen) wird eine zinslose Steuerstundung über Jahrzehnte gewährt und der Durchschnittssteuersatz bei Rentenbezug fällt in der Regel niedriger aus als im Erwerbsleben.

Die Übergangsregelung führt in vielen Fällen sogar zu einer Minderbesteuerung, weil der Abzugsbetrag der Rentenbeiträge höher ausfällt als der steuerpflichtige Rentenanteil. Beispielsweise konnten Arbeitnehmer mit geringeren Einkommen in der Erwerbsphase bis 2004 einen größeren Anteil an Vorsorgeaufwendungen berücksichtigen als Steuerpflichtige höherer Einkommen.

Bei einer umfassenden Novellierung des Alterseinkünftegesetzes wäre nicht sichergestellt, dass dieser Vorteil erhalten bliebe. Zur Begrenzung der (erheblichen) Einnahmeausfälle wären weitreichende neue Ansätze bei der nachgelagerten Besteuerung denkbar, die auch zu Belastungsänderungen führen.

FAZIT: Die Grundsätze des Alterseinkünftegesetzes sollten beibehalten werden. Wenn es unter Berücksichtigung dieser Grundsätze zu einer signifikanten Doppelbesteuerung kommt, oder für bestimmte Fallgruppen der zulässige Rahmen einer Typisierung überschritten wird bzw. aus anderen, bspw. sozialen Gründen als nicht sachgerecht zu beurteilen ist, sollte für den betroffenen Personenkreis eine gesetzliche Änderung angestrebt werden. Die bereits mit dem Alterseinkünftegesetz eingeführte „Escape“-Lösung des § 22 Nr. 1 Satz 3 Buchst. a Doppelbuchst. bb Satz 2 EStG für mehr als 10 Jahre erfolgte Beitragszahlungen oberhalb der Bemessungsgrenze in die gesetzliche Rentenversicherung könnte für entsprechende Fälle eine Vorlage bieten. Die betreffenden Sachverhalte müssen jedoch erfasst und abgegrenzt werden, was zunächst einen tatsächlichen oder realistischen rechnerischen Nachweis entsprechender Fälle voraussetzt.

2. Verbesserungen der Rentenbesteuerung

Sowohl der Antrag der Fraktion „DIE LINKE“ als auch der Antrag der Fraktion „Bündnis 90/Die Grünen“ enthalten Forderungen und Vorschläge zur Vereinfachung des Besteuerungsverfahrens für Rentner. Diesen Anliegen ist grundsätzlich zuzustimmen. Die Gründe im Antrag der Fraktion „Bündnis 90/Die Grünen“ geben die tatsächliche Situation, die in der Beratungspraxis regelmäßig festzustellen ist, zutreffend wieder.

In der Gesetzesbegründung zum Alterseinkünftegesetz heißt es, die von den Versicherungsträgern an die zentrale Stelle gesendeten Rentenbezugsmitteilungen „ermöglichen es der Finanzverwaltung, die Fälle zu identifizieren, bei denen von einer Steuerpflicht auszugehen ist, und die dabei ermittelten Personen zur Abgabe einer Steuererklärung aufzufordern“. Diese Maßnahme sei effizient und mindere im Vergleich zu einem Steuerabzugsverfahren die Verwaltungskosten und die Steuerbefolgungskosten der Bürger (BT-Drs. 15/250, S. 25).

Demgegenüber hat der Bundesrat in seiner Stellungnahme bezweifelt, ob das vorgesehene Mitteilungsverfahren der richtige Weg sei, die verfassungsrechtlich gebotene Verifikation der steuerlichen Erfassung von Altersbezügen sicherzustellen. Das Steuerabzugsverfahren könnte die „bessere Alternative“ und das „für alle Beteiligten – die Rentner, aber auch die Finanzverwaltung – das verwaltungsmäßig einfachere Verfahren“ sein (BT-Drs. 15/2563, S. 9).

Mehr als 15 Jahre nach Inkrafttreten des Alterseinkünftegesetzes ist der Steuervollzug auf Grundlage der Auswertung der Rentenbezugsmitteilungen unzureichend. Eine kontinuierliche, automatisierte Auswertung der Mitteilungen über Alterseinkünfte und eine zeitnahe Aufforderung durch die Finanzverwaltung ist bisher nicht gewährleistet. In Folge dessen besteht bei vielen Rentnern Unsicherheit, ob sie zur Abgabe einer Steuererklärung verpflichtet sind. Immer wieder werden Rentner für mehrere Jahre rückwirkend zur Abgabe einer Steuerklärung aufgefordert und müssen Steuern nachzahlen. Die Situation wird sich aufgrund der mit dem Gesetz zur Modernisierung des Besteuerungsverfahrens eingeführten obligatorischen Verspätungszuschläge nochmals erheblich verschärfen. Für einen Rentner, der beispielsweise erst nach dem Februar 2020 die Steuererklärung für das Jahr 2018 abgibt, ergibt sich ein Mindest-Verspätungszuschlag in Höhe von monatlich 25 Euro.

Kumulierte Nachzahlungen für mehrere Jahre, zu denen häufig Einkommensteuer-Vorauszahlungen für das aktuelle Kalenderjahr hinzukommen, führen bei Betroffenen zu erheblichen finanziellen Belastungen. Der Vorschlag der Fraktion „Bündnis 90/Die Grünen“, eine Steuerstundung in diesen Fällen zu erleichtern und entsprechende Regelungen verbindlich festzulegen, ist zu begrüßen. Allerdings dürfte der geltende Zinssatz dem Anliegen einer Entlastung entgegenwirken, sodass auch hier Änderungen erfolgen sollten.

Viele Rentner sind nicht in der Lage, eigenständig ihre steuerliche Situation einzuschätzen. Dies gilt insbesondere, wenn neben der Rente aus der gesetzlichen Rentenversicherung weitere Alterseinkünfte vorliegen. So weist die Leistungsmitteilung (Mitteilung über steuerpflichtige Leistungen aus einem Altersvorsorgevertrag oder aus einer betrieblichen Altersversorgung gem. § 22 Nummer 5 Satz 7 EStG) in bis zu 15 Zeilen Informationen zur unterschiedlichen Besteuerung weiterer Altersbezüge aus.

Aus den genannten Gründen halten wir es sowohl für erforderlich als auch für technisch möglich, dass die vorliegenden Mitteilungen über Altersbezüge automatisiert ausgewertet und Rentner in angemessener Frist darüber informiert werden, ob sich bereits aufgrund dieser Einkünfte die Pflicht zur Abgabe einer Steuererklärung ergibt. Hierbei sollten die ebenfalls vorliegenden Mitteilungen über abzugsfähige Sonderausgaben (Beiträge zur Basiskranken- und Pflegeversicherung) bereits berücksichtigt werden.

Eine weitere Möglichkeit zur administrativen Entlastung könnte ein Quellensteuerabzugsverfahren bieten. Der Bundesrat hatte bereits in seiner Stellungnahme zum Alterseinkünftegesetz die Prüfung eines Quellenabzugsverfahrens angeregt (BT-Drs. 15/2563, S. 9). Ein solches Verfahren wirft jedoch für eine zutreffende Besteuerung eine Reihe von Fragen zur Umsetzung auf (vgl. auch Ausschussempfehlungen des Bundesrates zum Entwurf eines Gesetzes zur weiteren steuerlichen Förderung der Elektromobilität und zur Änderung weiterer steuerlicher Vorschriften, BR-Drs. 356/1/19, S. 12ff) und dürfte für die abzugsverpflichtete(n) Stelle(n) zu erheblichem Aufwand führen.

Eine möglicherweise einfacher umsetzbare Alternative wäre, bereits vor erstmaliger Steuerfestsetzung auf Grundlage der Auswertung der bereits vorliegenden Daten eine automatisierte

Festsetzung von Einkommensteuer-Vorauszahlungen vorzunehmen. Mit einem solchen Verfahren könnten zumindest größere Nachzahlungen vermieden werden.

Im bestehenden Recht ist die Diskrepanz zwischen formeller gesetzlicher Abgabepflicht gem. § 56 EStDV, die auf den Gesamtbetrag der Einkünfte verweist, und tatsächlicher Verwaltungspraxis, die sich am voraussichtlichen zu versteuerndem Einkommen orientiert, problematisch. Diese Diskrepanz führt zu erheblicher Rechtsunsicherheit. Rentner, deren Renteneinkünfte das steuerliche Existenzminimum überschreiten, sind zur Abgabe einer Steuererklärung auch dann verpflichtet, wenn sich unter Berücksichtigung ihrer – dem Finanzamt durch die Datenübermittlung bekannten - Beiträge in die gesetzliche bzw. ggf. private Kranken- und Pflegeversicherung keine Steuerbelastung ergibt, weil das verbleibende Einkommen das Existenzminimum unterschreitet.

Eine Lösung wäre, dass die Abgabepflicht des § 56 EStDV zumindest die abziehbaren Versicherungsbeiträge einbezieht, die an die Finanzverwaltung übermittelt werden (insbesondere Beiträge zur Basiskranken- und Pflegeversicherung sowie ggf. zur Rentenversicherung).

Mit freundlichen Grüßen

A handwritten signature in black ink, reading 'Uwe Rauhöft'.

Uwe Rauhöft
Geschäftsführer

A handwritten signature in black ink, reading 'Erich Nöll'.

Erich Nöll, RA
Geschäftsführer

BVL – BUNDESVERBAND LOHNSTEUERHILFEVEREINE E.V.