

Stellungnahme

der Deutschen Rentenversicherung Bund

vom 27. Januar 2020

zu den

Anträgen der Fraktionen

der AfD, DIE LINKE und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

BT-Drs. 19/10629 vom 5. Juni 2019

BT-Drs. 19/10282 vom 16. Mai 2019

BT-Drs. 19/16494 vom 14. Januar 2020

zur Vereinfachung der Rentenbesteuerung

Gegenstand der Anträge

Die drei vorliegenden Anträge haben das Ziel, die geltenden Regelungen zur Besteuerung der Renten zu vereinfachen und bzw. oder eine von den Antragstellern gesehene künftige Doppelbesteuerung von Renten zu vermeiden. Darüber hinaus werden zum Teil weitere Zielsetzungen im Bereich des Steuer- oder Rentenrechts verfolgt.

Der Antrag der Fraktion DIE LINKE fordert die Bundesregierung zu erheblichen Veränderungen des Steuerrechts auf: Der Grundfreibetrag soll angehoben werden, die nach geltendem Recht in Abhängigkeit vom Rentenzugangsjahr vorgesehene schrittweise Abschmelzung des Rentenfreibetrags zeitlich gestreckt sowie parallel dazu die entsprechende Regelung für den Altersentlastungsbetrag angepasst werden. Das Verfahren der Besteuerung von Renten soll vereinfacht und das Vorliegen einer Doppelbesteuerung auf Antrag von der Finanzverwaltung (und nicht auf dem Klageweg) geprüft werden. Bezogen auf den Regelungsbereich des SGB VI wird gefordert, das Rentenniveau auf 53 Prozent anzuheben und den steuerfreien Betrag jeder Rente neu zu berechnen, damit der aus der Anhebung des Rentenniveaus resultierende zusätzliche Rentenbetrag nicht der vollen Besteuerung unterliegt. Zudem soll der jährliche Rentenversicherungsbericht um Modellrechnungen zu den Auswirkungen der nachgelagerten Besteuerung auf das Sicherungsniveau der Rente ergänzt werden.

Der Antrag der Fraktion der AfD stellt fest, es gebe Anhaltspunkte dafür, dass die geltende Regelung zum Übergang zur nachgelagerten Besteuerung eine nicht unerhebliche Doppelbesteuerung zur Folge haben könnte; zumindest für die Renten der Zugangsjahre 2016 und später seien die bestehenden Regelungen nicht mehr sachgerecht. Die Bundesregierung wird aufgefordert, einen Gesetzentwurf zur Änderung dieser Regelungen vorzulegen. Die Begründung des Antrags enthält einen detaillierten Vorschlag, der im Wesentlichen eine zeitliche Streckung der in Abhängigkeit vom Rentenzugangsjahr vorgesehenen schrittweisen Abschmelzung des Rentenfreibetrags vorsieht.

Der Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN fordert die Bundesregierung zum einen auf, im Hinblick auf das Vorliegen einer Steuerpflicht die Transparenz für die Betroffenen zu erhöhen, indem in Rentenbescheiden und Rentenanpassungsmitteilungen auf eine mögliche Pflicht zur Einkommenssteuererklärung hingewiesen wird und zudem die geplante säulenübergreifende Renteninformation für entsprechende Hinweise genutzt wird. Die Problematik von Steuernachzahlungen für mehrere Jahre soll dadurch begrenzt werden, dass die Hinweisschreiben an steuerpflichtige Rentenbezieher*innen in einem automatisierten Verfahren durch die Landesfinanzbehörden erstellt und damit beschleunigt versandt werden; zudem

werden bundeseinheitlich klare und verbindliche Vorgaben für die Anwendung der bestehenden Stundungsregelungen gefordert. Geprüft werden soll, ob der im Zusammenhang mit der Einführung der Grundrente vorgesehene Datenaustausch zwischen Finanzbehörden und Rentenversicherung so weiterentwickelt werden kann, dass eine Quellenbesteuerung ermöglicht wird. Schließlich soll die Thematik einer möglichen Doppelbesteuerung aufmerksam begleitet werden; im Fall einer nachgewiesenen signifikanten Doppelbesteuerung soll der Gesetzgeber tätig werden.

Anmerkungen der Deutschen Rentenversicherung Bund

Die folgenden Anmerkungen beschränken sich auf jene in den Anträgen angesprochenen Aspekte, die den Regelungsbereich des SGB VI betreffen oder steuerrechtliche Regelungen mit Bezug auf Leistungen der gesetzlichen Rentenversicherung beinhalten. Soweit die Anträge Fragen der Weiterentwicklung steuerrechtlicher Regelungen beinhalten, die ohne direkten Bezug zu Einkünften stehen, die Rentner*innen aus der gesetzlichen Rentenversicherung beziehen, sind diese nicht Gegenstand unserer Stellungnahme.

Forderungen im Hinblick auf den Regelungsbereich des SGB VI

Die im Antrag der Fraktion DIE LINKE geforderte schrittweise *Anhebung des Rentenniveaus* auf 53 Prozent hätte vielfältige Wechselwirkungen mit anderen Regelungen des SGB VI bzw. wesentlichen Parametern der gesetzlichen Rentenversicherung; unter anderem ergäben sich Auswirkungen auf die Ermittlung und die Höhe von Beitragssatz und Rentenanpassung. Die sozialpolitische Einordnung einer solchen Maßnahme müsste diese Wechselwirkungen einbeziehen und ist zudem auch davon abhängig, welche grundsätzliche Struktur des Zusammenwirkens von gesetzlicher Rentenversicherung, Betrieblicher Altersversorgung und Privater Vorsorge angestrebt wird. Diese grundsätzlichen Fragen bedürfen aus Sicht der Rentenversicherung einer ausführlicheren Erörterung, als dies im Rahmen dieser Stellungnahme möglich ist. Es ist zudem darauf zu verweisen, dass die von der Bundesregierung eingesetzte Rentenkommission sich gegenwärtig mit derartigen Fragestellungen beschäftigt. Der Bericht der Kommission ist für März 2020 angekündigt.

Was die Forderung anbelangt, den individuellen steuerfreien Betrag der Rente bei der geforderten Anhebung des Rentenniveaus neu zu berechnen und anzuheben, ist auf folgendes hinzuweisen: Mit dem Altersvermögensergänzungsgesetz und dem Rentenversicherungs-

Nachhaltigkeitsgesetz wurde die Formel zur jährlichen Anpassung der Renten modifiziert; in der Folge steigen die Renten im Regelfall zwar weiterhin jährlich an, allerdings bleibt der Anstieg der Renten hinter der Entwicklung der Löhne zurück, so dass das Rentenniveau vor Steuern sinkt. Wollte man eine Erhöhung des Rentenniveaus dadurch realisieren, dass die Wirkung der modifizierten Rentenanpassung quasi nachträglich rückgängig gemacht wird, wäre für Rentenbeziehende, die nach 2001 in Rente gegangen sind, der steuerfreie Teil der Rente anzupassen, wenn sich im Hinblick auf die Höhe der Rente und den zu versteuernden Teil der Rente jener Zustand ergeben soll, der ohne die Modifikation der Rentenanpassungsformel durch das Altersvermögensergänzungsgesetz und das Rentenversicherungs-Nachhaltigkeitsgesetz eingetreten wäre.

Hinsichtlich der Forderung, den Rentenversicherungsbericht um Modellrechnungen zu den *Auswirkungen der nachgelagerten Besteuerung auf das Sicherungsniveau* der gesetzlichen Rente zu ergänzen, ist darauf hinzuweisen, dass dieses Sicherungsniveau in § 154 Abs. 3a SGB VI als Verhältniswert aus der Standardrente (gemindert um die von den Rentner*innen zu tragenden Sozialversicherungsbeiträge) und dem Durchschnittsentgelt (gemindert um die von den Beschäftigten zu tragenden Sozialversicherungsbeiträge) definiert ist. Es berücksichtigt insoweit weder die bei Bezug der Standardrente noch die bei Bezug des Durchschnittsentgelts entstehende Steuerlast. Die schrittweise Einführung der nachgelagerten Besteuerung der Renten und der deshalb mit jedem Rentenzugang steigende zu versteuernde Anteil der Rente haben deshalb keinen Einfluss auf das gesetzlich definierte Sicherungsniveau der Rente.

Forderungen im Hinblick auf steuerrechtliche Regelungen mit Bezug zu Renteneinkünften

In allen drei Anträgen wird auf die Thematik einer möglichen Zweifachbesteuerung der Renten („*Doppelbesteuerung*“) in der Phase des Übergangs zur nachgelagerten Besteuerung der Renten eingegangen. Die Einführung der nachgelagerten Besteuerung von Renten und die Regelungen zum Übergang von der früheren Ertragsanteilsbesteuerung zur vollen nachgelagerten Besteuerung der Renten wurden mit dem Alterseinkünftegesetz vom 5. Mai 2004 beschlossen. Bereits vor und während des Gesetzgebungsverfahrens wurde dabei die Frage kontrovers diskutiert, ob Rentner*innen in der Übergangsphase gegebenenfalls Renten als Einkommenszufluss im Rentenalter versteuern müssten, obwohl das Einkommen, aus dem die zum Erwerb des entsprechenden Rentenanspruchs erforderlichen Beiträge gezahlt wurden, ebenfalls bereits versteuert worden waren. Eine derartige Zweifach- oder Doppelbesteuerung wäre nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes nicht mit dem Grundgesetz vereinbar. Dass die Problematik einer solchen Zweifach- oder Doppelbesteue-

rung im Zusammenhang mit der Einführung der nachgelagerten Besteuerung der Renten kontrovers beurteilt wurde, zeigen u.a. auch die Stellungnahmen der Rentenversicherung in Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens zum Alterseinkünftegesetz.

Relevant für die Beurteilung einer möglichen Doppelbesteuerung im Übergang zur nachgelagerten Besteuerung der Renten ist – neben der Entwicklung einer Reihe von relevanten Rahmenbedingungen wie z.B. der durchschnittlichen Rentenlaufzeit – vor allem die Frage, wie die aufgrund des steuerlichen Grundfreibetrages sowie der Regelungen zum Sonderausgabenabzug für Kranken- und Pflegeversicherungsbeiträge effektiv nicht der Besteuerung unterliegenden Teile der Rente in diesem Zusammenhang einzuschätzen sind. Ob es vor diesem Hintergrund aufgrund der zunehmenden Besteuerung von Renten in der Übergangszeit zur nachgelagerten Besteuerung in konkreten Einzelfällen zu einer Doppelbesteuerung kommt, wird im konkreten Einzelfall – nach Einspruchserhebung und Durchführung eines Rechtsbehelfsverfahrens – von der Finanzgerichtsbarkeit bzw. gegebenenfalls vom Bundesverfassungsgericht zu entscheiden sein. In den bislang vorgelegten Fällen ist es nicht zu entsprechenden Urteilen gekommen. Aus Sicht der Deutschen Rentenversicherung Bund sollte jedenfalls – wie in dem Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gefordert – die Thematik der Doppelbesteuerung aufmerksam weiter verfolgt und gegebenenfalls gegengesteuert werden.

Was die in diesem Zusammenhang in den Anträgen vorgelegten konkreten Forderungen bzw. Vorschläge nach einer zeitlichen „Streckung“ des Übergangs zur vollen nachgelagerten Besteuerung der Renten anbelangt, so hat der Gesetzgeber aus Sicht der Rentenversicherung einen erheblichen Gestaltungsspielraum. Zu berücksichtigen ist dabei stets der Gleichbehandlungsgrundsatz des Art. 3 GG und der daraus folgende Grundsatz der Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit. Innerhalb des dadurch gesetzten Rahmens ist eine Änderung der Regelungen zur Besteuerung der Renten zulässig. Gleiches gilt auch im Hinblick auf die Forderungen, die Abschmelzung des Altersentlastungsbetrags zeitlich zu strecken.

Hinsichtlich der in den Anträgen darüber hinaus enthaltenen Forderungen zur *Verfahrensvereinfachung* bei der Rentenbesteuerung ist anzumerken, dass eine Vereinfachung und Entbürokratisierung steuerrechtlicher Vorschriften und Verfahren aus Sicht der Deutschen Rentenversicherung Bund angestrebt werden sollte. Soweit das Amtsveranlagungsverfahren dazu beitragen kann, sollte dessen Nutzung geprüft werden.

Hinsichtlich der in dem Antrag von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN angeregten Prüfung, ob der im Rahmen der Grundrente angestrebte Datenaustausch zwischen Rentenversicherung und Finanzämtern für die Vereinfachung der Rentenbesteuerung und ggf. die Realisierung einer

Quellenbesteuerung genutzt werden kann, ist auf Folgendes hinzuweisen: Der im Zusammenhang mit der Administration der geplanten Einkommensanrechnung bei der Grundrente angestrebte Datenaustausch hat eine grundsätzlich andere Zielsetzung als die Besteuerung der Renten, bezieht nur einen Teil der Rentner*innen ein und beschränkt sich auf in der Vergangenheit liegende Sachverhalte. Intensiv beleuchtet werden müsste zudem, welche Auswirkungen eine Quellenbesteuerung bei der Rentenauszahlung für die z.T. hochbetagten Rentner*innen hätte.

Im Hinblick auf die Forderungen in dem Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN nach einer *besseren Information der Rentenbezieher*innen* über den möglichen Eintritt der Pflicht zur Abgabe einer Einkommenssteuererklärung ist schließlich darauf zu verweisen, dass schon heute die Rentenbescheide und auch die Rentenauskünfte, die ab Vollendung des 55. Lebensjahres an die Versicherten versandt werden, allgemeine Hinweise auf die Besteuerung der Renten enthalten. Bezüglich der Forderung nach einer Nutzung der geplanten säulenübergreifenden Renteninformation zu Hinweisen für die Rentenbezieher*innen, dass die Höhe ihres Alterseinkommens gegebenenfalls die Abgabe einer Einkommenssteuererklärung erforderlich macht, sollte bedacht werden, dass die säulenübergreifende Renteninformation sich an die Versicherten, nicht aber an die Rentenbezieher*innen richten wird.