

Stellungnahme zur Öffentlichen Anhörung im Finanzausschuss des Deutschen Bundestages zur Vereinfachung der Rentenbesteuerung

Dr. Tobias Hentze, Institut der deutschen Wirtschaft

Köln, den 27. Januar 2020

1. Ökonomischer Hintergrund und steuersystematische Einordnung

Mit dem Alterseinkünftegesetz wurde unter anderem die steuerliche Behandlung von gesetzlichen Renteneinkünften ab dem Jahr 2005 umgestellt. Grund für die Reform der Rentenbesteuerung war ein Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 6. März 2002 (BVerfG, 2002), wonach Einkünfte aus der gesetzlichen Rente genauso besteuert werden müssen wie die Ruhestandsbezüge von Beamten. In der zuvor bestehenden Ungleichbehandlung sahen die obersten Richter einen Verstoß gegen den Gleichheitsgrundsatz aus Art. 3 Abs. 1 Grundgesetz. Die Ungleichbehandlung vor 2005 bestand darin, dass bei gesetzlichen Renteneinkünften ausschließlich der Ertragsanteil der Rente, also die unterstellten Zinsgewinne, besteuert wurde. Dazu wurde bei einem Renteneintrittsalter von 65 Jahren ein pauschalierter Besteuerungsanteil von 18 Prozent angesetzt. Pensionen waren dagegen auch vor 2005 im Sinne einer nachgelagerten Besteuerung voll umfänglich steuerpflichtig. Aus systematischer Sicht werden die Beamtenpensionen zu 100 Prozent aus nicht versteuertem Einkommen finanziert und unterliegen dafür zu 100 Prozent der Besteuerung.¹

Folgt man der Idee, den Einkommenszufluss von Beamten und Beziehern einer gesetzlichen Rente steuersystematisch zu vergleichen, dann stellte die Begrenzung der Besteuerung gesetzlicher Renten auf den Ertragsanteil eine steuerliche Besserstellung gegenüber Pensionsempfängern dar. Denn jenseits der Frage, wie hoch der Anteil für die unterstellten Zinsgewinne anzusetzen ist, wurde bereits vor dem Jahr 2005 zumindest der Arbeitgeberanteil, also die Hälfte des Rentenbeitrags, aus nicht versteuertem Einkommen bestritten. Dennoch wurde die gesetzliche Rente nicht oder zumindest nicht in dieser Höhe besteuert.

Die Umstellung auf die nachgelagerte Besteuerung gesetzlicher Renten erfolgt schrittweise, das heißt jedes Jahr erhöht sich für Neurentner der steuerpflichtige Anteil der gesetzlichen Rente. Dieser Anpassungspfad ist erst mit dem Rentenzugang im Jahr 2040 abgeschlossen. Von da an unterliegen gesetzliche Renteneinkünfte von Neurentnern zu 100 Prozent der Besteuerung. Dabei wird der als steuerfrei festgestellte Anteil im Jahr des Rentenzugangs in Form eines absoluten Betrags festgeschrieben, der in den Folgejahren nicht mehr angepasst wird. Der jährlich steigende steuerpflichtige Anteil der gesetzlichen Rente führt dazu, dass Jahr für Jahr mehr Rentner einkommensteuerpflichtig werden. Zudem sind nach Renteneintritt alle künftigen Erhöhungen bestehender Renten grundsätzlich in vollem Umfang steuerpflichtig. Da dies zu einem nominal höheren zu versteuernden Betrag führt,

¹ Allerdings unterstellt diese Argumentation implizit, dass die Besoldung der Beamten um einen virtuellen Einkommensanteil ergänzt wird analog zu dem Beitragsanteil der Angestellten zur Gesetzlichen Rentenversicherung. Dies ist aber nach dem Alimentationsprinzip der Beamtenbesoldung so nicht angelegt, zumal ein virtueller Beitrag der Beamten aus nicht versteuertem Einkommen erfolgt. Dieser Diskussionsstrang ist aber nicht Gegenstand der im Folgenden zu beantwortenden Fragestellung, da das Bundesverfassungsgericht hierzu bereits einschlägig geurteilt hat.

vergrößert sich die Anzahl der einkommensteuerpflichtigen Rentner auch aus diesem Grund. Beides führt über die Jahre zu einem höheren Einkommensteueraufkommen aus Renten.

Im Gegenzug werden seit 2005 die Beiträge der Arbeitnehmer zur gesetzlichen Rentenversicherung steuerlich berücksichtigt, das heißt, die Rentenbeiträge werden zunehmend aus unversteuertem Einkommen bezahlt. Vor 2005 wurden die Beiträge der Arbeitnehmer grundsätzlich aus versteuertem Einkommen entrichtet, allerdings existierten Sonderausgabenabzüge. Diese galten allerdings nicht ausschließlich für Rentenbeiträge, sondern auch für die Kranken- und Pflegeversicherungsbeiträge sowie sonstige Vorsorgeaufwendungen wie beispielsweise Beiträge zur Haftpflicht-, Unfall- und Risikolebensversicherung. Seit 2010 erfolgen Beiträge zur Gesetzlichen Kranken- und Pflegeversicherung grundsätzlich aus unversteuertem Einkommen. In der Rentenbezugsphase bleibt der Beitragsanteil der Gesetzlichen Rentenversicherung zur Krankenversicherung der Rentner ebenfalls aus der Ermittlung des zu versteuernden Einkommens ausgespart, also erfolgt dieser aus steuerfreiem Einkommen.

Mit Blick auf die Ausgestaltung der Rentenversicherung als eine Form der intertemporalen Einkommensübertragung wird in der Finanzwissenschaft das sogenannte Korrespondenzprinzip als Maßstab genommen. Danach sollen entweder die Beiträge zur Gesetzlichen Rentenversicherung besteuert und die Renten steuerfrei gestellt werden (vorgelagertes Verfahren) oder die Rentenbeiträge erfolgen aus unversteuertem Einkommen und dafür werden die Renten besteuert (nachgelagertes Verfahren).

Der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (Deutscher Bundestag, 2000, 201) hält das nachgelagerte Verfahren für angemessen, da es sich bei der gesetzlichen Rentenversicherung um Zwangsabgaben handelt, die unmittelbar die Leistungsfähigkeit des Steuerpflichtigen reduzieren. Vor diesem Hintergrund entspricht eine nachgelagerte Besteuerung von Renten dem Prinzip der Besteuerung nach Leistungsfähigkeit. Demnach war der Systemwechsel ein sinnvoller und zielführender Schritt. Im Ergebnis wird das Einkommen einer Person über das gesamte Leben betrachtet genau einmal besteuert. Dass in der Übergangsphase stetig mehr Rentner Einkommensteuer zahlen, ist die logische Folge der Umstellung und unabhängig von einer möglichen Doppelbesteuerung.

Nach den Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts darf es jedoch im Zuge der Systemumstellung nicht zu einer doppelten Besteuerung von Renten kommen, das heißt, dass der aus versteuerten Rentenbeiträgen erworbene Anteil der Rente im Ruhestand nicht erneut besteuert werden darf (BVerG, 105, 73). Bei diesem Grundsatz geht es nicht um die Feststellung des Steuersatzes, sondern um die Steuerbemessungsgrundlage. Eine 100-prozentige Besteuerung zukünftiger Rentensteigerungen ist dabei keinesfalls gleichzusetzen mit einer Doppelbesteuerung. Denn diese Erhöhungen basieren auf den Beitragszahlungen der aktuell Erwerbstätigen, die diese entsprechend steuerlich geltend machen können. Dass hier Beitragszahler und Rentenbezieher auseinanderfallen, ist der Tatsache geschuldet, dass der intertemporale Einkommensausgleich im Umlageverfahren organisiert ist, also die aktuellen Beitragszahlungen die jeweils aktuellen Rentenzahlungen finanzieren. Deshalb darf die steuerliche Freistellung von Beitragszahlungen und Rentenbestandteilen in einer Periode nicht unmittelbar gegengerechnet werden.

Eine Doppel- oder Zweifachbesteuerung von Renten dagegen liegt vor, wenn Rentenbezüge, deren Anspruch durch versteuerte Rentenbeiträge finanziert wurden, in der Auszahlungsphase nochmals besteuert werden. Daraus folgt, dass nur der Teil der Rente steuerpflichtig sein darf, der aus unversteuerten Rentenbeiträgen resultiert. Gleichzeitig ist die Frage der Doppelbesteuerung von Renten aus systematischer Sicht zu trennen von Fragen der grundsätzlichen Steuerbelastung von Rentnern, der Höhe des Grundfreibetrags oder des Rentenniveaus sowie von Fragen der Transparenz der Rentenbesteuerung oder einer Reduktion der Bürokratie durch ein verbessertes Zusammenspiel der

Behörden in Rentenfragen (vgl. Deutscher Bundestag, 2019a, 2019b und 2019c). Im Folgenden steht die Frage einer möglichen Doppelbesteuerung von Renten im Fokus.

Der Gesetzgeber hat nach eigener Auskunft mit dem Alterseinkünftegesetz (2004) das Ziel verfolgt, eine Zweifachbesteuerung weitgehend zu vermeiden, das heißt, in Einzelfällen könne es gleichwohl dazu kommen. Der Gesetzgeber begründet dies damit, dass Typisierungen und Pauschalierungen (zum Beispiel Pendlerpauschale) im Steuerrecht zulässig oder gar notwendig sind und auch Bestand haben, wenn im Einzelfall gegen Vorgaben verstoßen wird (Deutscher Bundestag, 2003, 23). Andernfalls hätte der Gesetzgeber eine Regelung treffen müssen, nach der für jeden einzelnen Versicherten für jedes Jahr beitragspflichtiger Erwerbstätigkeit der jeweils steuerrechtliche Hintergrund zu prüfen ist, um den steuerfrei gestellten Anteil der Beitragszahlung zu ermitteln. Erst vor diesem Hintergrund wäre dann eine individuell zutreffende Festlegung des steuerfrei zu stellenden Rentenanteils möglich. Da ein solches Vorgehen deutlich aufwendiger wäre, ist eine typisierte und pauschalisierte Anpassung der steuerlichen Freistellung von Beitragszahlungen und Rentenbezügen auch aus ökonomischer Perspektive grundsätzlich nachvollziehbar.

Vor diesem Hintergrund bleiben für die Bestimmung einer möglichen Doppelbesteuerung folglich zwei Fragen zentral: Wie kann die Rente in einen steuerpflichtigen und einen steuerfreien Anteil aufgeteilt werden? Und wie lassen sich die in der Erwerbsphase geleisteten Rentenbeiträge in versteuert und nicht versteuert einordnen?

2. Abgrenzung des steuerfreien Rentenzuflusses

Bei der Ermittlung des sogenannten „steuerunbelasteten Rentenzuflusses“ (Deutscher Bundestag, 2003, 24), also die Aufteilung in steuerpflichtigen und steuerfreien Rentenanteil, kommt es auf die Abgrenzung an. Auf der einen Seite besteht die Auffassung des Gesetzgebers, die Höhe der faktisch nicht besteuerten Einkünfte aus einer gesetzlichen Rente zu betrachten. Dieses besteht aus dem steuerfrei gestellten Existenzminimum (Grundfreibetrag), den steuerlich abzugsfähigen Beiträgen zur Kranken- und Pflegeversicherung und dem von der Deutschen Rentenversicherung individuell ermittelten Rentenfreibetrag, also dem steuerfreien Rentenbetrag. Nach Ansicht der Bundesregierung aus dem Jahr 2003 stellt die Summe der drei Komponenten den steuerfreien Rentenzufluss dar, da ein Rentner, der ansonsten keine weiteren Einkünfte als die gesetzliche Rente hat, bis zu dieser Höhe faktisch keine Einkommensteuer auf seine Renteneinkünfte zahlen muss.

Für die Beurteilung der Frage einer möglichen Doppelbesteuerung werden die nominalen Beitragszahlungen mit den nominalen Rentenbezügen verglichen. Anders als beim Nominalwertprinzip würde eine Barwertbetrachtung, die den Zeitwert des Geldes berücksichtigt, dazu führen, dass die Besteuerung der Rentenbezüge an Gewicht verlöre, die Abzugsfähigkeit der Vorsorgeaufwendungen an Gewicht gewänne. Denn bei einer Betrachtung von realen Werten müssten entweder künftige Zahlungen auf den Beginn des Zeitraums (heute) abgezinst oder heutige Zahlungen auf das Enddatum aufgezinst werden. Die folgenden Einführungen behalten das Nominalwertprinzip bei, auch wenn aus ökonomischer Perspektive die Barwertmethode gut begründet wäre.

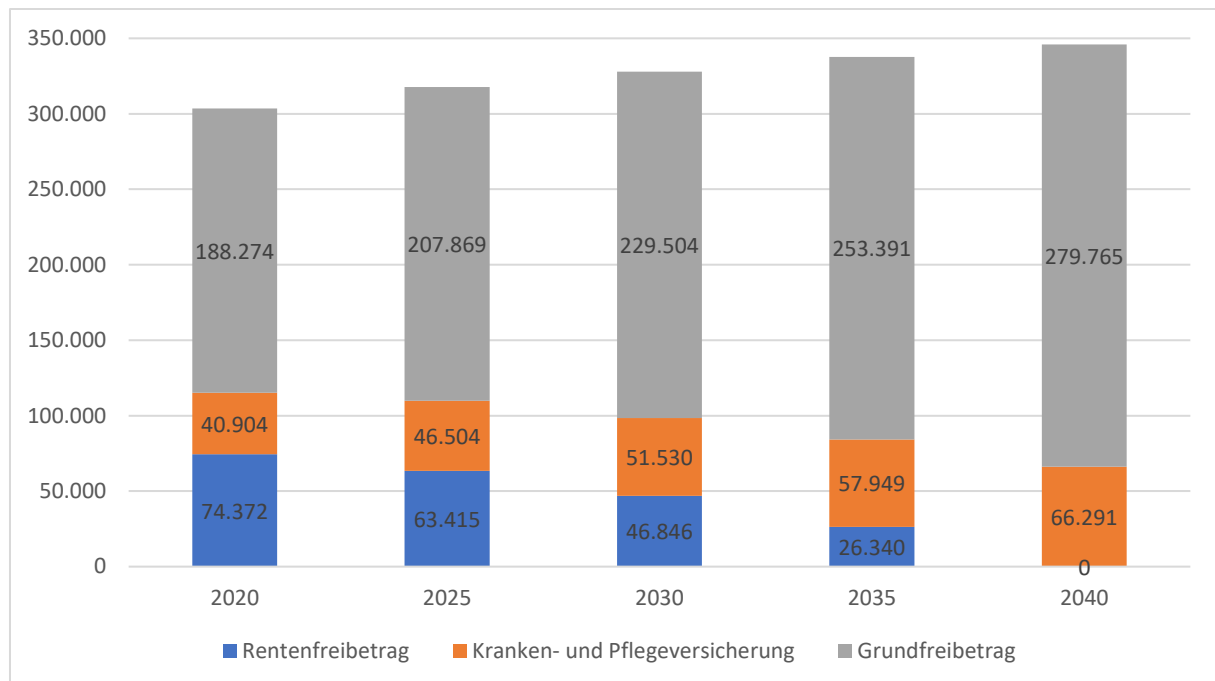
Die Expertenkommission der Rentenreform hat im Jahr 2003 abweichend von der Bundesregierung die Auffassung vertreten, dass die gezahlten Kranken- und Pflegeversicherungsbeiträge, nicht aber der Grundfreibetrag, zum steuerfreien Rentenzufluss hinzugerechnet werden könnten (Sachverständigenkommission zur Neuordnung der steuerrechtlichen Behandlung von Altersvorsorgeaufwendungen und Altersbezügen, 2003, 58 f.).

Gleichzeitig wird von anderer Seite die Position vertreten, dass ausschließlich der Rentenfreibetrag als steuerfreier Rentenzufluss gelten kann (Deutscher Bundestag, 2004, 27). Begründet wird dies damit, dass eben nur dieser rentenspezifisch ist, während die anderen beiden Komponenten für alle Einkommensteuerpflichtigen und unabhängig von der Art der Einkünfte gelten. Diese Argumentation folgt der Vorstellung, dass der Grundfreibetrag universell, also unabhängig von der Zusammensetzung der (Alters-)Einkommen gilt und mit der steuerlichen Freistellung des Existenzminimums begründet wird. Anders dagegen verhält es sich mit der Behandlung des steuerfrei gestellten Anteils der gesetzlichen Rente. Dieser bleibt bei der Ermittlung des zu versteuernden Einkommens ausgeklammert, so dass der Grundfreibetrag erst nach Feststellung der Steuerbemessungsgrundlage zur Anwendung kommt. Damit werden zwei Zielsetzungen voneinander getrennt betrachtet: Die Vermeidung von Doppelbesteuerung (und in diesem Kontext die Beantwortung der Frage, welche Einkommenszuflüsse überhaupt zu betrachten sind) und die steuerliche Freistellung des Existenzminimums, das sich grundsätzlich auf die Gesamtheit der Einkommenszuflüsse bezieht.

Die Auswirkungen der Abgrenzung auf die Ermittlung des steuerfreien Rentenzuflusses sind enorm, wie Abbildung 1 für den Fall des Standardrentners darlegt. Wer 45 Jahre das jeweilige Durchschnittsentgelt eines Jahres verdient hat und zu Beginn des Jahres 2020 in Rente gegangen ist, erhält über die gesamte (voraussichtliche) Rentenphase hinweg einen steuerfreien Rentenbeitrag von nominal rund 74.000 Euro. Wenn zusätzlich die auf die Renteneinkünfte gezahlten Beiträge zur Kranken- und Pflegeversicherung als steuerfreier Rentenzufluss gewertet werden, erhöht sich der Betrag um rund 41.000 Euro. Dabei wird der Arbeitnehmeranteil der Gesetzlichen Krankenversicherung und der gesamte Beitrag der Pflegeversicherung berücksichtigt. Unter Berücksichtigung des Grundfreibetrags kommt ein Betrag von rund 188.000 Euro hinzu. Die Annahmen zur Entwicklung der Renten basieren auf dem IW-Rentenmodell (Kochskämper, 2019). Unterstellt wird eine mit den Jahren steigende Rentendauer, die allerdings von der schrittweisen Erhöhung des Renteneintrittsalters auf 67 Jahre teilweise ausgebremst wird. Löhne und Grundfreibetrag werden ebenfalls fortgeschrieben.

Abbildung 1: Mögliche Abgrenzungen des steuerfreien Rentenzufusses eines Standardrentners

Kumuliert über die gesamte Rentenphase nach Jahr des Renteneintritts



Annahmen: 45 Jahre Erwerbstätigkeit zum jeweiligen Durchschnittsentgelt; steigende Rentendauer (20 Jahre bei Renteneintritt im Jahr 2020); Rentenparameter gemäß IW-Rentenmodell; Grundfreibetrag mit Steigerungsrate von 2 Prozent pro Jahr fortgeschrieben, Löhne mit 2,5 Prozent; Kranken- und Pflegeversicherungsbeitrag von durchgehend 11 Prozent (Anteil Rentner) unterstellt.

Eigene Berechnungen

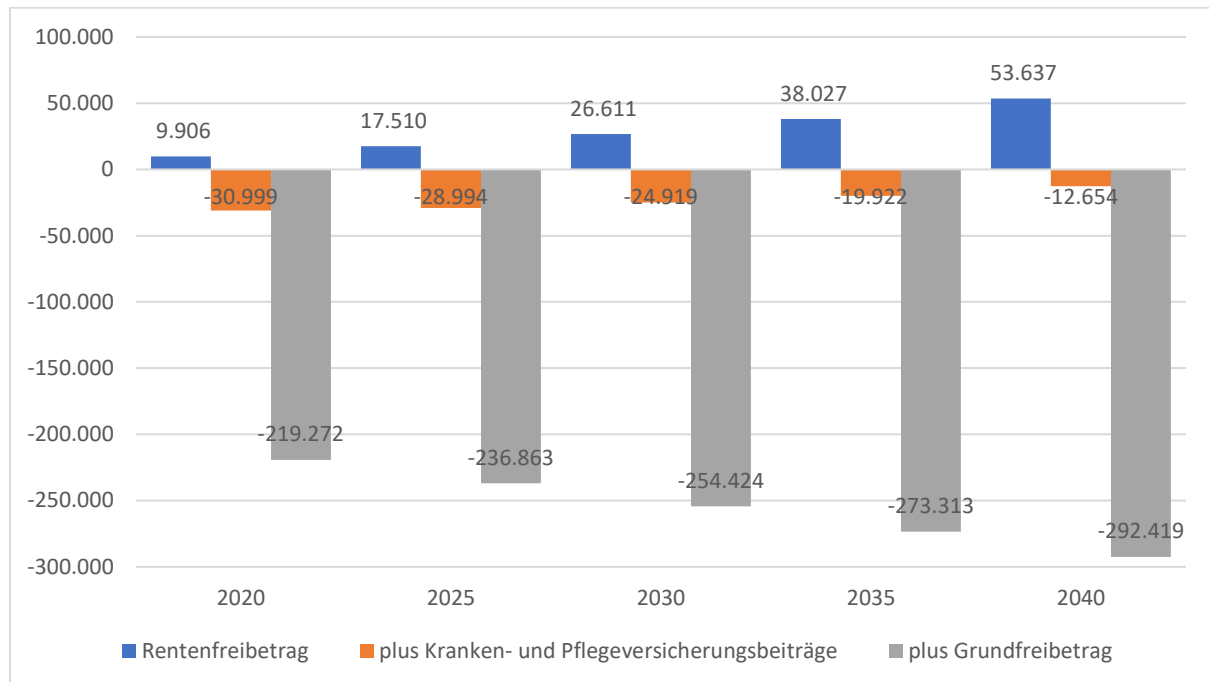
Aus Abbildung 1 ist unmittelbar ersichtlich, dass die Frage der Abgrenzung entscheidend für die Beurteilung einer Doppelbesteuerung ist. Eine Gegenüberstellung des steuerfreien Rentenzufusses mit den aus versteuertem Einkommen gezahlten Rentenbeiträgen zeigt das Ausmaß der möglichen Doppelbesteuerung (vgl. Siepe/Siepe, 2016). Sofern neben dem Rentenfreibetrag auch die Beiträge zur Kranken- und Pflegeversicherung und der Grundfreibetrag als steuerfreier Zufluss bewertet werden, kommt es beim Standardrentner über die gesamte Rentenphase zu einer massiven Minderbesteuerung, zum Beispiel bei Rentenbeginn im Jahr 2040 von bis zu 400.000 Euro (Abbildung 2). Dieses Ergebnis deutet bereits darauf hin, dass nach dieser Definition des steuerfreien Rentenzufusses Doppelbesteuerung keine Rolle spielt.

Sofern der Grundfreibetrag jedoch außen vor gelassen wird, während die Beiträge zur Kranken- und Pflegeversicherung weiter einbezogen bleiben, ergibt sich für den Standardrentner zwar ebenfalls keine Doppelbesteuerung, allerdings ist das Ausmaß der Minderbesteuerung deutlich geringer. Bei Renteneintritt im Jahr 2040 liegt die Minderbesteuerung bei weniger als 13.000 Euro über die gesamte Rentenphase gerechnet. Pro Monat entspricht das rund 50 Euro. Ausgehend davon ist es vorstellbar, dass es je nach Erwerbsbiografie in Einzelfällen zu einer Doppelbesteuerung kommen kann. Für die meisten Fälle würde die Frage einer Doppelbesteuerung auf Basis dieser Berechnungsgrundlage jedoch weiter verneint werden.

Sofern die Kranken- und Pflegeversicherungsbeiträge aber nicht berücksichtigt werden und ausschließlich der Rentenfreibetrag als Referenzgröße genommen wird, zeigt sich unabhängig vom Jahr des Renteneintritts eine Doppelbesteuerung, die im Zeitverlauf auf bis zu 54.000 Euro wächst. Der Anstieg der Doppelbesteuerung liegt insbesondere im Absinken des Rentenfreibetrages bis auf null im Jahr 2040 begründet.

Abbildung 2: Doppel- (+) oder Minderbesteuerung (-) eines Standardrentners

Kumuliert über die gesamte Rentenphase nach Jahr des Renteneintritt



Annahmen: 45 Jahre Erwerbstätigkeit zum jeweiligen Durchschnittsentgelt; steigende Rentendauer (20 Jahre bei Renteneintritt im Jahr 2020); Rentenparameter gemäß IW-Rentenmodell; Grundfreibetrag mit Steigerungsrate von 2 Prozent pro Jahr fortgeschrieben, Löhne mit 2,5 Prozent; Kranken- und Pflegeversicherungsbeitrag von durchgehend 11 Prozent (Anteil Rentner) unterstellt.

Eigene Berechnungen

Während Abbildung 2 darstellt, wie die Antwort auf die Frage einer möglichen Doppelbesteuerung von Renten von der gewählten Abgrenzung des steuerfreien Zuflusses abhängt, ist die Frage nach der aus steuersystematischer Sicht angemessenen Abgrenzung noch offen. Allein das Ausmaß der Minderbesteuerung bei Einbeziehung des Grundfreibetrags ist ein Anzeichen dafür, dass diese Definition in keinem Zusammenhang mit der Umstellung des Rentensystems steht. Sonst hätte der Gesetzgeber die Umstellung auch viel schneller verfolgen können, ohne dass es einer Doppelbesteuerung gekommen wäre. Zudem ist das Argument stichhaltig, dass der Grundfreibetrag als Existenzminimum steuerfrei gestellt werden muss, also nicht dem politischen Gestaltungswillen ausgesetzt und vor allem nicht an eine bestimmte Einkunftsart geknüpft ist. Diese Auffassung mit Blick auf den Grundfreibetrag vertrat unter anderem auch die Sachverständigenkommission zur Neuordnung der steuerrechtlichen Behandlung von Altersvorsorgeaufwendungen und Altersbezügen (2003, 56 f.).

Wie bereits geschildert wertete die Sachverständigenkommission im Jahr 2003 die Beiträge zur Kranken- und Pflegeversicherung im Rahmen des Sonderausgabenabzugs dagegen sehr wohl als steuerfreien Rentenzufluss. Nach den Berechnungen der Sachverständigenkommission kommt es demnach in den Jahren 2039 bis 2043 zu einer Doppelbesteuerung. Da gegenüber dem Berechnungsjahr 2005 in der Zwischenzeit die steuerliche Abzugsfähigkeit von Kranken- und Pflegeversicherungsbeiträgen ausgedehnt wurde (Bürgerentlastungsgesetz Krankenversicherung, 2009), tritt aber nach heutiger Gesetzeslage selbst in diesem Zeitraum keine systematische Doppelbesteuerung auf (vgl. Abbildung 2). Allerdings gibt es Zweifel an der Angemessenheit der Berücksichtigung dieser Beiträge. Dass allein eine verfassungsrechtlich vorgegebene Pflicht zur nahezu vollständigen steuerlichen Absetzbarkeit von Kranken- und Pflegeversicherungsbeiträgen rechnerisch über das Vorliegen einer Doppelbesteuerung von Renten entscheiden soll, wirkt befremdlich. Daher verwundert es, dass die Politik die Frage der Doppelbesteuerung von Renten im Zuge des Bürgerentlastungsgesetzes nicht mit beleuchtet und neu bewertet hat. Spätestens zu diesem Zeitpunkt wäre das Eingeständnis, dass es systematisch zu einer Doppelbesteuerung von Renten kommt, wenn Renteneinkünfte voll steuerpflichtig sind (ab 2040), Beiträge jedoch teilweise aus versteuertem Einkommen entrichtet wurden (Regelfall bei bis Renteneintritt 2060). Der Gesetzgeber hat das Ziel formuliert, gesetzliche Renteneinkünfte ab dem Jahr 2040 vollständig zu besteuern. Eine 100-prozentige Besteuerung kann aber nur erreicht werden, wenn als Bemessungsgrundlage die gesetzliche Rente dient. Die effektive Besteuerung der gesetzlichen Rente liegt jedoch bei expliziter Berücksichtigung der Kranken- und Pflegeversicherungsbeiträge bei der Besteuerung der gesetzlichen Rente stets darunter (Chrivi/Maiterth, 2019²). Auch im Hinblick auf die Gleichbehandlung von Rentnern und Pensionären lässt sich eine Einbeziehung nicht rechtfertigen. Entscheidend jedoch ist, dass die Beiträge zur Kranken- und Pflegeversicherung genauso wenig wie der Grundfreibetrag einer bestimmten Einkunftsart zuzuordnen sind, sondern vom Gesamtbetrag der Einkünfte abgezogen werden. Es gilt hier – analog zur steuerlichen Behandlung von Vorsorgeaufwendungen im Erwerbsalter –, dass das zwangsweise Abführen von Beiträgen steuerfrei zu stellen ist, zumal die Gesetzlichen Kranken- und Pflegeversicherungen einem Schadensrisiko Rechnung tragen, dass anders als bei der Gesetzlichen Rentenversicherung zu jeder Lebensphase eintreten kann. Der Begründungszusammenhang gilt also zu jeder Zeit und nicht etwa nur für die Erwerbs- oder Ruhestandsphase. Es gibt folglich keinen unmittelbaren Zusammenhang zwischen Kranken- und Pflegeversicherungsbeiträgen und gesetzlichen Renteneinkünften (Siepe/Siepe, 2017).

Vor diesem Hintergrund ist der Rentenfreibetrag der adäquate Anknüpfungspunkt, da dieser unmittelbar mit den gezahlten Rentenbeiträgen verknüpft ist. Ohne gesetzliche Rente müsste ein Steuerpflichtiger keine Rentenbeiträge leisten, hätte dafür aber auch keinen Rentenfreibetrag. Der Grundfreibetrag und die steuerliche Berücksichtigung von Aufwendungen wie den Kranken- und Pflegeversicherungsbeiträgen würden gleichwohl auf das sonstige Einkommen, zum Beispiel aus einer privaten Rentenversicherung oder Dividenden, Anwendung finden.

3. Weitere Parameter zur Bestimmung von Doppelbesteuerung

Die Bestimmung einer möglichen Doppelbesteuerung in der Übergangsphase hängt jedoch nicht nur von der Definition des steuerfreien Rentenzuflusses, sondern im Wesentlichen von den folgenden weiteren Parametern ab:

- **Steuerliche Behandlung der Rentenbeiträge vor 2005:** Der Arbeitgeberanteil der Rentenbeiträge wurde auch vor 2005 aus nicht versteuertem Einkommen geleistet. Strittig ist, wie der

² Offen bleibt in diesem Zusammenhang, warum die beiden Autoren der Frage der Doppelbesteuerung ausschließlich auf Basis dieser – aus ihrer Sicht – fragwürdigen Annahme nachgegangen sind.

Arbeitnehmeranteil vor 2004 bewertet wird. Die Sachverständigenkommission zur Neuordnung der steuerrechtlichen Behandlung von Altersvorsorgeaufwendungen und Altersbezügen (2003, 57) hat den möglichen Sonderausgabenabzug berücksichtigt. Im Rahmen des Sonderausgabenabzugs ließen sich vor 2005 Sozialabgaben bis zu einem bestimmten Betrag steuerlich geltend machen. Allerdings bezog sich dies nicht ausschließlich auf Rentenbeiträge. Wenn der Arbeitnehmeranteil zur gesetzlichen Rentenversicherung nachrangig zu Kranken- und Pflegeversicherungsbeiträgen und anderen Versicherungsbeiträgen bewertet wird, wurde er faktisch aus versteuertem Einkommen geleistet (Siepe/Siepe, 2017). Sofern er allerdings – wenn auch nur in Teilen – als aus nicht versteuertem Einkommen bewertet wird, sinkt rechnerisch das Ausmaß der Doppelbesteuerung. Hier ist nochmals darauf hinzuweisen, dass sich dieser Punkt auf eine typisierte Betrachtung bezieht.

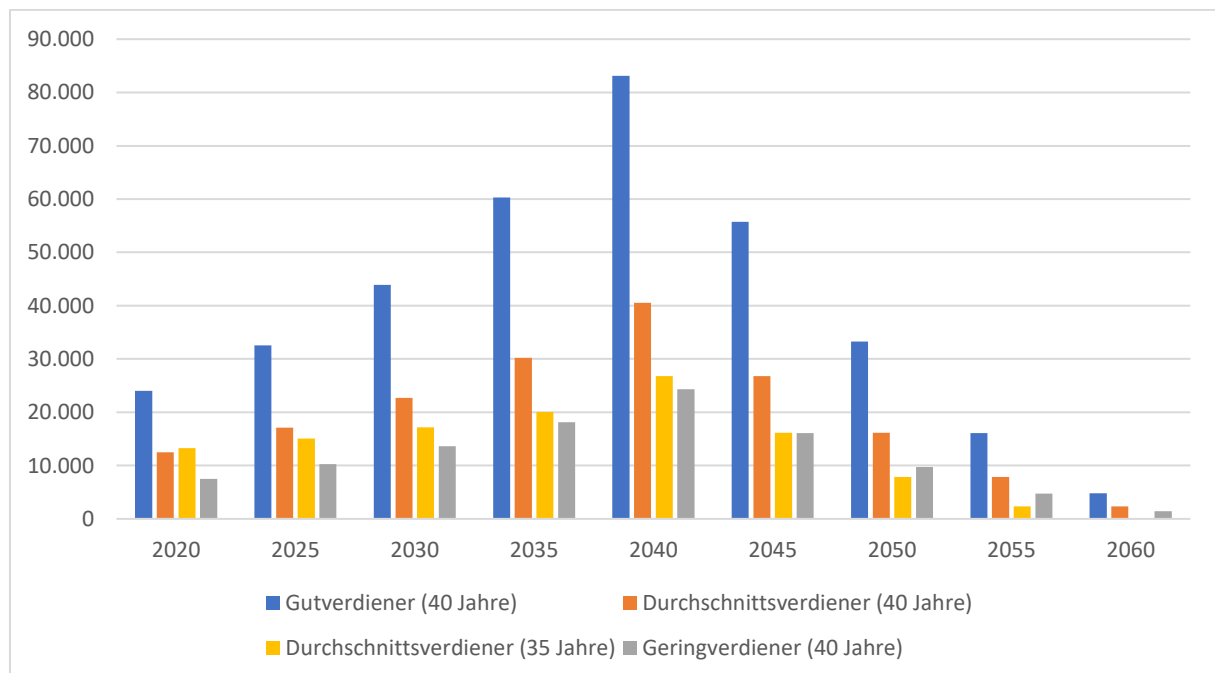
- **Beitragssatz:** Wenn der Beitragssatz ceteris paribus steigen sollte, erhöhten sich folgerichtig die aus versteuertem Einkommen gezahlten Rentenbeiträge. Dies macht eine Doppelbesteuerung wahrscheinlicher oder erhöht das Ausmaß der Doppelbesteuerung. Dieser Effekt spielt allerdings nur für die Jahre bis 2025 eine Rolle, da ab diesem Zeitpunkt der Rentenbeitrag bereits vollständig aus nicht versteuertem Einkommen entrichtet wird, das heißt der aus nicht versteuertem Einkommen gezahlte Beitrag ist dann unabhängig vom Beitragssatz stets gleich null. Insgesamt ist dieser Effekt daher aus heutiger Sicht nur für bestimmte Kohorten relevant und in der Summe vernachlässigbar, zumal er nur einen geringen Einfluss auf das Ausmaß der Doppelbesteuerung hat. Selbst wenn man diesen Effekt anführen wollte, ist aber das Ziel einer Vermeidung von Doppelbesteuerung gegen die sozialpolitische Handlungsfreiheit des Gesetzgebers abzuwägen, die Verteilung der Finanzierungslasten in der Gesetzlichen Rentenversicherung zu gestalten.
- **Rentenniveau:** Rein rechnerisch würde ein Absenken des gesetzlichen Rentenniveaus dafür sorgen, dass ceteris paribus weniger Rentenbezüge entstehen, das heißt der steuerfreie Rentenzufluss sinkt ebenfalls und eine mögliche Doppelbesteuerung nimmt zu. Umgekehrt würde eine Erhöhung des gesetzlichen Rentenniveaus Doppelbesteuerung eindämmen, auch wenn zur Kompensation der Beitragssatz steigen würde (vgl. Deutscher Bundestag, 2019a).
- **Rentendauer:** Ein späteres Renteneintrittsalter würde dafür sorgen, dass mehr Rentenbeiträge in der Erwerbsphase aus versteuertem Einkommen (zumindest bis zum Jahr 2025) bezahlt werden und insgesamt weniger Rente bezogen wird, da die Anzahl der Rentenjahre (bei gleicher Lebenserwartung) geringer wäre. Der Effekt wäre ein größeres Ausmaß an Doppelbesteuerung. Bei Personen, die dagegen vor der Regelaltersgrenze in Rente gehen und folglich statistisch betrachtet länger Rente beziehen, treten gegenläufige Effekte auf. Eine steigende Lebenserwartung reduziert ebenfalls Doppelbesteuerung. Annahmen zur Lebenserwartung und zum Renteneintrittsalter haben insgesamt deutlich spürbare Effekte auf das Ausmaß der Doppelbesteuerung (vgl. Abschnitt 4).
- **Lohnniveau:** Bei Lohnsteigerungen erhöhen sich die Rentenbeiträge als Lohnanteil. Dies führt ebenfalls dazu, dass mehr Rentenbeiträge in der Erwerbsphase aus versteuertem Einkommen (zumindest bis zum Jahr 2025) bezahlt werden – das Risiko von Doppelbesteuerung nimmt zu. Grundsätzlich entwickeln sich die Renten analog zu den Löhnen – wenn auch etwas schwächer aufgrund der Rentenanpassungsformel –, so dass ceteris paribus zumindest bis 2039 der Rentenfreibetrag ebenfalls ansteigt. Folglich kommt es zu weniger Doppelbesteuerung.

4. Modellhafte Berechnungen der Doppelbesteuerung von Renten

Die Frage, ob und inwieweit eine Doppelbesteuerung vorliegt, hängt folglich von verschiedenen Parametern und Annahmen hinsichtlich der Beitrags- und Rentenphase ab. Bisher wurde ausschließlich der Standardrentner betrachtet (vgl. Abbildungen 1 und 2), der in der Realität jedoch kaum anzutreffen ist. Daher werden im Folgenden alternative Modellbetrachtungen vorgenommen, die vermutlich näher an der Realität liegen. Vor diesem Hintergrund werden ein Gutverdiener (82.400 Euro Bruttogehalt im Jahr 2020), ein Durchschnittsverdiener (40.500 Euro Bruttogehalt im Jahr 2020) und ein Geringverdiener (24.300 Euro Bruttogehalt im Jahr 2020) mit jeweils 40 Beitragsjahren betrachtet. Zudem wird ein Durchschnittsverdiener mit 35 Beitragsjahren dargestellt. Das Ausmaß der Doppelbesteuerung der Renteneinkünfte nimmt in den Modellvarianten bis zum Jahr 2040 stetig zu und geht von da an wieder zurück (Abbildung 3). Der Rentenjahrgang 2065 wird der erste sein, der bei 40 Beitragsjahren keine Beiträge mehr aus versteuertem Einkommen geleistet hat, so dass die Frage der Doppelbesteuerung nicht mehr relevant ist. Zu berücksichtigen ist, dass bei 40 Beitragsjahren eine Doppelbesteuerung in allen Modellvarianten erstmals im Jahr 2017 auftritt, bei 35 Beitragsjahren bereits im Jahr 2015. Relativ betrachtet werden bei einem Neurentner des Jahres 2020 und 40 Beitragsjahren – unabhängig vom Verdienst und Rentenhöhe – insgesamt knapp 4 Prozent der Renteneinkünfte doppelt besteuert. Bis zum Jahr 2040 verdoppelt sich der Wert.

Abbildung 3: Doppelbesteuerung nach Jahr des Renteneintritts über die gesamte Rentendauer

In Euro für Gut-, Durchschnitts- und Geringverdiener mit 35 oder 40 Beitragsjahren



Gutverdiener: Verdienst jeweils in Höhe der Beitragsbemessungsgrenze der Rentenversicherung

Durchschnittsverdiener: Verdienst jeweils in Höhe des Durchschnittsentgelts

Geringverdiener: Verdienst jeweils in Höhe von 60 Prozent des Durchschnittsentgelts

Annahmen: steigende Rentendauer (20 Jahre bei Renteneintritt im Jahr 2020); Rentenparameter gemäß IW-Rentenmodell; Löhne mit einer Wachstumsrate von 2,5 Prozent fortgeschrieben.

Eigene Berechnungen

Was bedeutet Doppelbesteuerung im konkreten Fall? Zwar hat das Bundesverfassungsgericht grundsätzlich jede Form der Doppelbesteuerung von Renten untersagt. Solange der Gesetzgeber in dieser Hinsicht jedoch nicht tätig wird und stattdessen die entsprechende Rechtsprechung abwartet, stellt sich die Frage, was die auftretende Doppelbesteuerung materiell im Einzelfall bedeutet. Bei einem Durchschnittsverdiener, der 2040 nach 40 Beitragsjahren in Rente geht, hat die Doppelbesteuerung einen monatlichen Effekt von rund 150 Euro. Anders gesagt werden 150 Euro jeden Monat besteuert, die – in Form von Rentenbeiträgen – bereits zuvor einmal besteuert wurden. Dabei ist zu beachten, dass es sich um eine Nominalbetrachtung handelt (vgl. Abschnitt 2 und Sachverständigenkommission zur Neuordnung der steuerrechtlichen Behandlung von Altersvorsorgeaufwendungen und Altersbezügen, 2003, 57 f.).

Doppelbesteuerung heißt allerdings nicht zwingend, dass mehr Steuern als bei einer Einmalbesteuerung bezahlt werden müssen. Denn das Einkommen ist in der Regel in der Erwerbsphase höher als die Renteneinkünfte. Damit ist auch der Grenzsteuersatz aufgrund des linear-progressiven Einkommensteuertarifs in der Erwerbsphase höher als in der Rentenphase. Wenn zum Beispiel der Grenzsteuersatz in der Erwerbsphase bei 32 Prozent (derzeitiger Grenzsteuersatz eines Durchschnittsverdieners) liegt, führt die Abzugsfähigkeit eines gezahlten Euro Rentenbeitrag zu einem Steuereffekt von 32 Cent (ab 2025). Liegt der Grenzsteuersatz in der Rentenphase bei 25 Prozent (derzeitiger Grenzsteuersatz eines Durchschnittsrentners), führt die Besteuerung des Renten-Euro zu einer Steuerlast von 25 Cent. Auch wenn in der Rentenphase 1,20 Euro besteuert werden sollten (Doppelbesteuerung), würde der Steuereffekt in der Erwerbsphase (32 Cent) größer als in der Rentenphase ausfallen (25 Prozent x 1,20 Euro = 30 Cent). Der Vergleich von Rentenbeiträgen aus versteuertem Einkommen und steuerfreien Rentenbezügen stellt auf die Bemessungsgrundlage ab. Der Nettoeinkommenseffekt für den Steuerzahler, der sich aus dem jeweiligen Grenzsteuersatz ergibt, bleibt dabei außen vor. Der im Durchschnitt höhere Grenzsteuersatz in der Erwerbsphase gegenüber der Rentenphase führt dazu, dass die Umstellung auf die nachgelagerte Rentenbesteuerung insgesamt eine Entlastung der Steuerzahler mit sich gebracht hat und weiter mit sich bringen wird. So wird das Einkommensteueraufkommen im Jahr 2035 um schätzungsweise 18 Milliarden Euro oder rund 4 Prozent geringer ausfallen, als es ohne die Reform der Besteuerung der Alterseinkünfte der Fall wäre (Benoska/Hentze, 2016). Gleichwohl war die Umstellung auf eine nachgelagerte Besteuerung von Renten auch nicht zuletzt vor dem Hintergrund des demografischen Wandels eine zielführende und nachhaltige Entscheidung mit Blick auf die öffentlichen Finanzen.

5. Lösungsansätze und Handlungsempfehlungen

Auch wenn der Steuerzahler im Einzelfall durch die Doppelbesteuerung nicht zwingend mehr Steuern bezahlt, sollte es das Ziel der Politik sein, dem vom Bundesverfassungsgericht ausgesprochenen Verbot der Doppelbesteuerung von Renten nachzukommen. Anders als bei den Reformen der Erbschaft- und Grundsteuer sollte die Politik nicht erst auf Gerichtsurteile warten und sich dann zum Handeln gezwungen sehen. Ein effektiver und in der Umsetzung relativ einfacher Lösungsansatz wäre eine Abflachung des Anstiegs des besteuerten Rentenanteils (vgl. Deutscher Bundestag, 2019a). Dieser liegt derzeit bei 80 Prozent und steigt nach jetziger Rechtslage jährlich um 1 Prozentpunkt, so dass die vollständige Besteuerung im Jahr 2040 erreicht wird. Eine Halbierung des Anstiegs auf 0,5 Prozentpunkte im Jahr wäre immer noch systemtreu, da der Umstellungsprozess nicht unterbrochen, sondern nur verlangsamt würde.

Der Effekt für den Staatshaushalt wäre zunächst vernachlässigbar. Bei 1,35 Millionen Neurentnern (BMAS, 2019, 15) würde die Umstellung im Jahr 2020 etwa 30 Millionen Euro kosten. Der jährliche Betrag würde allerdings kontinuierlich ansteigen, auf schätzungsweise rund 2 Milliarden Euro im Jahr

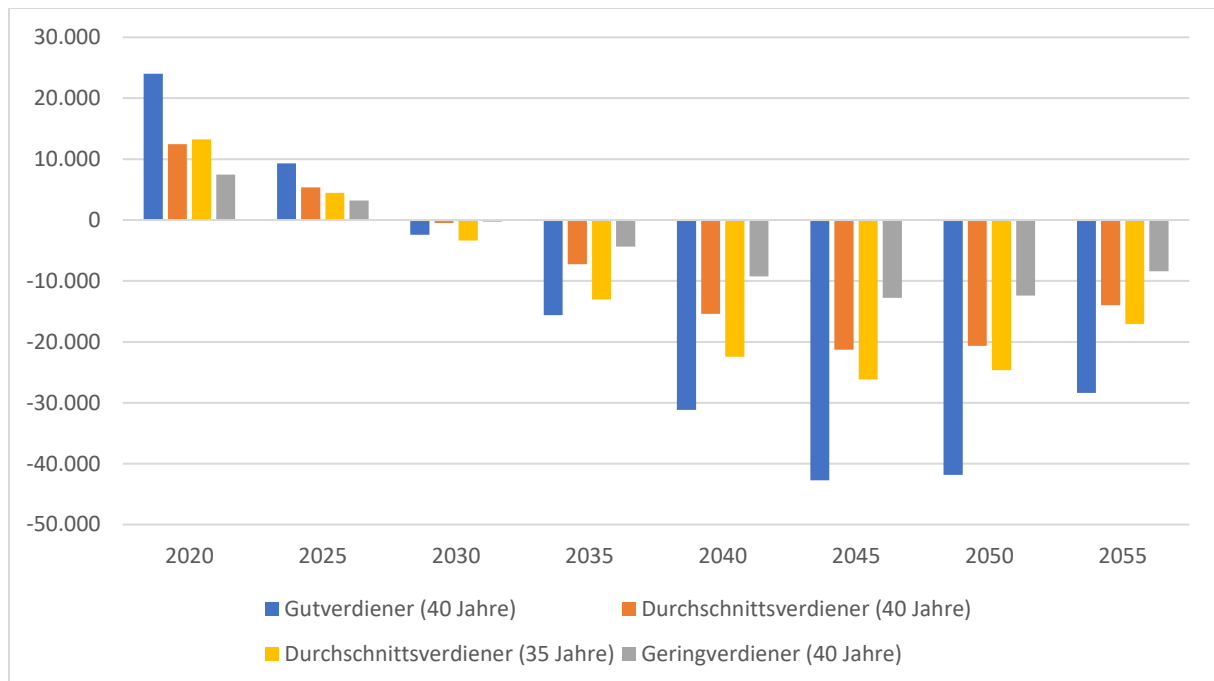
2030 und auf rund 10 Milliarden Euro im Jahr 2040. Von da an würde der Einnahmeausfall Jahr für Jahr zurückgehen.

Als weiterer Lösungsansatz wäre eine sofortige vollständige Absetzbarkeit des Rentenbeitrags denkbar. Dies hatte bereits die Rentenkommission der Politik als Möglichkeit nahegelegt (Sachverständigenkommission zur Neuordnung der steuerrechtlichen Behandlung von Altersvorsorgeaufwendungen und Altersbezügen, 2003, 62). Allerdings würde der Effekt bis 2025 auf null abschmelzen, da der Anteil im Jahr 2020 bereits 90 Prozent beträgt und bis zum Jahr 2025 bereits nach jetziger Rechtslage auf 100 Prozent ansteigt. Der Einnahmeausfall für den Staat wäre zunächst größer als bei einer Veränderung des Besteuerungsanteils der gesetzlichen Rente, würde dafür aber Ende 2024 auslaufen. Ausgehend von 213 Milliarden Euro Rentenbeiträgen aus Erwerbstätigkeit im Jahr 2018 würde sich der Aufkommenseffekt im Zeitraum von 2020 bis 2024 auf insgesamt rund 22 Milliarden Euro belaufen.

Mit Blick auf eine Vermeidung möglicher Doppelbesteuerung von Renten wäre eine Kombination der beiden Lösungsansätze zielführend. Die Doppelbesteuerung könnte dadurch für einen Renteneintritt ab 2030 für langjährige Beitragszahler weitgehend vermieden werden (Abbildung 4). Für die Renteneintrittsjahrgänge der 2020er Jahren könnte eine solche Reform die Doppelbesteuerung zumindest vermindern. Bei Renteneintritt 2020 verändert sich allerdings faktisch nichts, da die (rechnerische) Beitragsphase in diesem Fall 2019 endet (vgl. Abbildung 3 und Abbildung 4). Ab 2040 würden sich die Mindereinnahmen aus Sicht des Staates wieder reduzieren und 2060 wäre kein Unterschied zur jetzigen Regelung mehr feststellbar.

Abbildung 4: Doppelbesteuerung nach Jahr des Renteneintritts über die gesamte Rentendauer bei verlangsamtem Anstieg des steuerpflichtigen Rentenanteils und 100-prozentiger Abzugsfähigkeit der Rentenbeiträge ab 2020

In Euro für Gut-, Durchschnitts- und Geringverdiener mit 35 oder 40 Beitragsjahren nach Einkommen und Beitragsjahren in Euro über die gesamte Rentendauer



Gutverdiener: Verdienst jeweils in Höhe der Beitragsbemessungsgrenze der Rentenversicherung

Durchschnittsverdiener: Verdienst jeweils in Höhe des Durchschnittsentgelts

Geringverdiener: Verdienst jeweils in Höhe von 60 Prozent des Durchschnittsentgelts

Annahmen: steigende Rentendauer (20 Jahre bei Renteneintritt im Jahr 2020); Rentenparameter gemäß IW-Rentenmodell; Löhne mit einer Wachstumsrate von 2,5 Prozent fortgeschrieben.

Eigene Berechnungen

6. Fazit

- Unstrittig ist, dass das Bundesverfassungsgericht eine Doppelbesteuerung von Renten im Jahr 2002 als unzulässig angesehen hat. Grundlage zur Bestimmung einer Doppelbesteuerung ist laut Bundesfinanzhof das Nominalwertprinzip, was aber nicht unumstritten ist.
- Die Annahmen und Kriterien für eine Doppelbesteuerung sind dagegen weit weniger klar. Bei der Definition des steuerfreien Zuflusses ist aus systematischer Sicht der Grundfreibetrag und die abzugsfähigen Aufwendungen für Kranken- und Pflegeversicherung nicht zu berücksichtigen.
- Sofern ausschließlich auf den Rentenfreibetrag abgestellt wird, kommt es nach dem Nominalwertprinzip insbesondere im Zeitraum zwischen 2020 und 2040 zu einer Doppelbesteuerung von Renten. Das Ausmaß hängt von den weiteren Rahmenbedingungen ab, insbesondere der unterstellten Rentendauer und der Lohnentwicklung. Das Ausmaß der Doppelbesteuerung von Renten ist letztlich erst ex post feststellbar und hängt vom Einzelfall ab.

- Das Vorliegen von Doppelbesteuerung auf breiter Front lässt sich nur verneinen, wenn die Beiträge zur Kranken- und Pflegeversicherung zum steuerfreien Rentenzufluss hinzugerechnet werden (vgl. Chirvi/Maiterth, 2019). Die steuerliche Abzugsfähigkeit von Kranken- und Pflegeversicherungsbeiträgen steht jedoch nach dem ab 2010 in Kraft getretenen Bürgerentlastungsgesetz allen steuerzahlenden Bürgern zu und nicht nur den gesetzlichen Rentnern. Daher besteht kein unmittelbarer Bezug zu den Renteneinkünften.
- Materiell bedeutet die Doppelbesteuerung, dass Einkommen in einer Größenordnung von 150 Euro pro Monat bei einem Standardrentner in der Rentenphase erneut besteuert wird. Das heißt, es werden 150 Euro besteuert, die bereits in der Erwerbsphase der Besteuerung unterlegen haben.
- Auch wenn es im Zeitverlauf zu Doppelbesteuerung kommt, führt die Umstellung auf die nachgelagerte Besteuerung der Renten insgesamt zu einer Entlastung der Steuerzahler, das heißt der Staat verzichtet auf Teile seiner Einnahmen. Der Grund liegt insbesondere in dem in der Erwerbsphase höheren Grenzsteuersatz.
- Der Gesetzgeber könnte sich weniger angreifbar machen und die Fälle von Doppelbesteuerung dergestalt minimieren, dass es im Zweifelsfall eher zu einer Minder- als zu einer Doppelbesteuerung kommt.
- Ein effektiver Lösungsansatz wäre ein verlangsamer Anstieg des steuerpflichtigen Rentenanteils (0,5 Prozent statt 1 Prozent steigen zu lassen) in Kombination mit einer sofortigen vollständigen Abzugsfähigkeit der Rentenbeiträge. Dadurch würde der Anpassungsprozess nicht unterbrochen, die Doppelbesteuerung dafür zurückgedrängt und ab dem Jahr 2030 sogar weitgehend vermieden werden. Zusätzlich wäre eine sofortige zusätzliche 10-prozentige steuerliche Abzugsfähigkeit der Rentenbeiträge ein Schritt zur Verminderung der Doppelbesteuerung.
- Allerdings würde ein solcher Schritt zu Steuerausfällen aus Sicht des Staates führen. Es bleibt offen, ob und wenn ja wie der Gesetzgeber diese Mindereinnahmen zum Beispiel durch Steuererhöhungen an anderer Stelle kompensieren würde.

Literatur

Alterseinkünftegesetz – Gesetz zur Neuordnung der einkommensteuerrechtlichen Behandlung von Altersvorsorgeaufwendungen und Altersbezügen, 2004, BGBl. I S. 1427

Beznoska, Martin / Hentze, Tobias, 2016, Die Wirkung des demografischen Wandels auf die Steuereinnahmen in Deutschland, in: IW-Trends, Nr. 3, S. 77-93

BMAS – Bundesministerium für Arbeit und Soziales, 2019, Rentenversicherungsbericht 2019, Berlin

Bürgerentlastungsgesetz Krankenversicherung – Gesetz zur verbesserten steuerlichen Berücksichtigung von Vorsorgeaufwendungen, 2009, BGBl. I S. 1959

Bundesverfassungsgericht – BVerfG, 2002, Urteil des Zweiten Senats vom 06. März 2002 – 2 BvL 17/99

Chirvi Malte / Maiterth, Ralf, 2019, Doppelbesteuerung beim Übergang zur nachgelagerten Besteuerung gesetzlicher Renten, in: Steuer und Wirtschaft, Nr. 2, S. 130-143

Deutscher Bundestag, 2019a, Rentenbesteuerung vereinfachen und Doppelbesteuerung vermeiden, Antrag der Fraktion DIE LINKE, Drucksache 19/10282, Berlin

Deutscher Bundestag, 2019b, Abschaffung der Renten-Doppelbesteuerung, Antrag der Fraktion der AfD, Drucksache 19/10629, Berlin

Deutscher Bundestag, 2019c, Besteuerung von Alterseinkünften vereinfachen und an den Bedürfnissen der Rentnerinnen und Rentner ausrichten, Antrag der Fraktion Bündnis90/Die Grünen, Drucksache 19/16494, Berlin

Deutscher Bundestag, 2004, Finanzausschuss Wortprotokoll 47. Sitzung, Öffentliche Anhörung, Protokoll Nr. 15/47, Drucksache 15/2150

Deutscher Bundestag, 2003, Alterseinkünftegesetz, Gesetzentwurf, Berlin

Deutscher Bundestag, 2000, Jahresgutachten 2000/01 des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Unterrichtung durch die Bundesregierung, Drucksache 14/4792

Kochskämper, Susanna, 2019, Ist das Rentensystem in Deutschland generationengerecht? Gutachten im Auftrag der Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft, Köln

Sachverständigenkommission zur Neuordnung der steuerrechtlichen Behandlung von Altersvorsorgeaufwendungen und Altersbezügen, 2003, Abschlussbericht, Berlin

Siepe, Günter / Siepe, Werner, 2017, Kernfragen zur Doppelbesteuerung von Renten, in: Die Rentenversicherung, Nr. 6, S. 172-176

Siepe, Günter / Siepe, Werner, 2016, Doppelbesteuerung von Neurenten ab 2015 – Analyse, Kritik und Handlungsoptionen für eine Neuregelung, Gutachten im Auftrag der Versicherungsberater-Gesellschaft mbH, Berlin