

Telefon	Prof. Dr. R. Wernsmann 0851 509-2350 0851 509-2351 (Sekt.)
Telefax	0851 509-2352
e-mail	wernsmann@uni-passau.de
Datum	27.1.2020

**Anhörung im Finanzausschuss des Deutschen Bundestages
zu den Anträgen der Fraktionen der AfD, DIE LINKE und BÜNDNIS 90/DIE
GRÜNEN
zur Vereinfachung der Rentenbesteuerung
am 29.1.2020**

Stellungnahme

Hinsichtlich der verfassungsrechtlichen und rechtspolitischen Beurteilung der Rentenbesteuerung sind drei Problemkomplexe zu trennen:

- (I.) der Übergang zur sog. nachgelagerten Besteuerung dem Grunde nach nach Ablauf einer Übergangsphase,
- (II.) die Frage, ob und inwieweit es in der Übergangsphase zu einer steuerlichen Mehrfacherfassung („Doppelbesteuerung“) durch die nochmalige steuerliche Erfassung von Renten im Alter, soweit diese auf bereits in der Erwerbsphase versteuerten Beiträgen beruhen, kommt und
- (III.) die (rechtspolitische) Frage, ob das Besteuerungsverfahren – z.B. durch einen Übergang zur sog. Quellenbesteuerung (wie z.B. bei der Lohnsteuer oder Kapitalertragsteuer) – vereinfacht werden kann.

I. Übergang zur sog. nachgelagerten Besteuerung der Altersrenten verfassungskonform; Vollversteuerung der Versorgungsleistungen im Alter bei voller Abzugsfähigkeit von Beiträgen systemkonform und im Grundsatz verfassungsrechtlich geboten

Sofern die Renten auf Beiträgen und Bundeszuschüssen beruhen, die in der Erwerbsphase noch nicht besteuert worden sind, ist eine vollumfängliche Besteuerung der Renten nach den für alle anderen Einkünfte und Einkunftsarten geltenden Regeln grundsätzlich geboten. Es wäre verfassungsrechtlich nicht gerechtfertigt, ältere Steuerpflichtige pauschal niedriger zu besteuern als jüngere Steuerpflichtige. Das steuerfreie Existenzminimum von derzeit 9408 Euro (2020) gem. § 32a EStG kommt allen Steuerpflichtigen zugute. Soweit ältere Steuerpflichtige höhere Ausgaben für Krankheits- oder Pflegekosten zu tragen haben als jüngere Steuerpflichtige, sind diese über die entsprechenden für alle vorgesehenen Abzugstatbestände zu berücksichtigen (insbes. außergewöhnliche Belastungen, §§ 33 ff. EStG).

Das BVerfG hat dem Gesetzgeber die Wahl gelassen, ob er Systeme der nachgelagerten Besteuerung (z.B. Beamtenpensionen, die nicht auf Beiträgen beruhen) und Systeme der vorgelagerten Besteuerung nebeneinander beibehält oder ob er beitragsfinanzierte Altersversorgungssysteme (insbes. gesetzliche Rentenversicherung) auch auf die nachgelagerte Besteuerung umstellen will.¹ Wenn er ein Nebeneinander von Systemen der nach- und der vorgelagerten Besteuerung aufrechterhalten wolle, müsse aber sichergestellt sein, dass es in Systemen der vorgelagerten Besteuerung nicht zu einer „doppelten“ steuerlichen Erfassung komme, da dann eine nicht zu rechtfertigende Benachteiligung der Bezieher dieser Alterseinkünfte vorliege.

In der Regel wird die nachgelagerte Besteuerung, auf die die Besteuerung der gesetzlichen Rentenversicherung durch das Alterseinkünftegesetz umgestellt wird, bei einer Gesamtbetrachtung günstiger für die Steuerpflichtigen sein. Es kommt zu Steuerstundungseffekten und u.U. auch zu Progressionsvorteilen, wenn das Einkommen im Alter niedriger liegen sollte als in der Erwerbsphase.

¹ BVerfG v. 6.3.2002, 2 BvL 17/99, BVerfGE 105, 73.

Vor einem Zugriff auf das Existenzminimum sind die Rentnerinnen und Rentner im Alter – ebenso wie jüngere Steuerpflichtige – durch den Grundfreibetrag geschützt, der nach der ständigen verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung realitätsgerecht bemessen sein muss und der derzeit 9408 Euro (2020) beträgt (§ 32a EStG).

Steht es dem Gesetzgeber nach der Rechtsprechung des BVerfG frei, ob er vor- oder nachgelagert besteuern will, so muss der Gesetzgeber zur Vermeidung von nicht gerechtfertigten Ungleichbehandlungen bei der Besteuerung von Alterseinkünften aber gleichwohl die Systeme jeweils folgerichtig ausgestalten. Das bedeutet, dass er Renten im Alter voll steuerlich erfassen muss, sofern diese nicht auf bereits versteuerten Anteilen beruhen. Soweit die Renten auf dem sog. Arbeitgeberanteil an den Rentenversicherungsbeiträgen und auf Zuschüssen aus dem Bundeshaushalt beruhen, haben die entsprechenden Anteile jedenfalls noch nicht der Besteuerung in der Erwerbsphase (Vorsorgephase) unterlegen. Für den Arbeitgeberanteil folgt dies aus § 3 Nr. 62 EStG, der die Leistung bei Arbeitnehmer steuerfrei stellt, und dem Betriebsausgabenabzug beim Arbeitgeber (§ 4 Abs. 4 EStG). Hinsichtlich des Arbeitnehmeranteils ist zu prüfen, wieweit dieser in der Erwerbsphase (Vorsorgephase) steuerlich als Sonderausgaben (§ 10 EStG) im Rahmen der Höchstbeträge seit Aufnahme der Erwerbstätigkeit steuerlich abzugsfähig war.

II. Kriterien zur Beurteilung der Verfassungskonformität der Übergangsregelungen

Bezüglich der Beurteilung der Verfassungsmäßigkeit der sog. Altersbesteuerung einzig noch offen ist die Frage, ob es in bestimmten Fällen zu einer Doppelbesteuerung kommt. Das BVerfG hat in seiner Entscheidung, die die Reform der Altersbesteuerung angestoßen hat, ausgeführt:

„In jedem Fall sind die Besteuerung von Vorsorgeaufwendungen für die Alterssicherung und die Besteuerung von Bezügen aus dem Ergebnis der Vorsorgeaufwendungen so aufeinander abzustimmen, dass eine doppelte Besteuerung vermieden wird.“²

² BVerfG v. 6.3.2002, 2 BvL 17/99, BVerfGE 105, 73 (134 f.).

Die Formulierung „in jedem Fall“ scheint gegen die Möglichkeit von Bagatellgrenzen zu sprechen; allenfalls nach allgemeinen verfassungsrechtlichen Maßstäben zulässige Typisierungen dürften in Betracht kommen.

Bei Arbeitnehmern, die im Jahr 2020 in die Rente eintreten, ist ein Anteil von 80 % steuerpflichtig. Soweit die Rentenleistungen auf dem (nie zuvor besteuerten) Arbeitgeberanteil sowie auf den (ebenfalls nie zuvor besteuerten) Zuschüssen aus dem Bundeshaushalt³ beruhen, ist eine steuerliche Erfassung zulässig und im Grundsatz auch geboten. Soweit die Rentenleistungen auf den Arbeitnehmeranteilen beruhen, ist von vielen unterschiedlichen Kriterien abhängig, inwieweit diese in der Erwerbsphase (Vorsorgephase) abziehbar waren. Welche Altersvorsorgeaufwendungen abziehbar waren, ist seit 2005 systematisch getrennt, während nach der Rechtslage vor Inkrafttreten des Alterseinkünftegesetzes alle Vorsorgeaufwendungen zusammengefasst waren und hier auch noch zu klären ist, in welcher Reihenfolge sie dem unterhalb der Abzugshöchstgrenzen liegenden Bereich zuzuordnen sind.

Nach der Rechtsprechung des BVerfG und des BFH kann die verfassungswidrige Doppelbesteuerung erst ab Beginn des Rentenbezugs, aber noch nicht in der Vorsorgephase gerügt werden, da sich das Problem der Doppelbesteuerung erst in der Leistungsphase stellt.

Eine unzulässige doppelte steuerliche Erfassung eines (bei wirtschaftlicher Betrachtung auch im Umlageverfahren anzunehmenden) Kapitalrückflusses liegt jedenfalls dann nicht vor, wenn die Summe der steuerfrei bleibenden Teile der voraussichtlichen Rentenbezüge des jeweiligen Steuerpflichtigen die Summe der von ihm aus versteuertem Einkommen geleisteten Altersvorsorgeaufwendungen übersteigt.

Dabei gilt nach allgemeinen Regeln das Nominalwertprinzip, d.h. 1 Euro = 1 Euro.

Der „steuerfreie Teil der Rente“ (§ 22 Nr. 1 Satz 3 lit. a Doppelbuchstabe aa Satz 3-8 EStG) ist statisch und verbleibt auf dem Niveau, der im Jahr nach Rentenbeginn ermittelt wurde; er wird nach einem Prozentsatz der Rente im auf das Jahr des Rentenbeginns folgenden Jahr ermittelt. Dieser Jahresbetrag des steuerfreien Teils der Rente ist mit der durchschnittlichen

³ Zur Notwendigkeit der steuerlichen Erfassung in der Versorgungsphase insoweit BVerfGE 105, 73 (131).

statistischen Lebenserwartung des Steuerpflichtigen nach der im Zeitpunkt des Renteneintritts aktuellen Sterbetafel zu multiplizieren.

Die Frage, ob es zu einer verfassungswidrigen Doppelbesteuerung kommt, kann erst beantwortet werden, nachdem zahlreiche Vorfragen geklärt sind. Konkret geht es u.a. um die bisher nicht höchst- oder verfassungsgerichtlich geklärten Fragen,

- ob z.B. der Grundfreibetrag und die Sonderausgaben (Beiträge für die Kranken- und Pflegeversicherung der Rentner“) in die Betrachtung des „steuerfreien Teils“ der Rente einzubeziehen ist,

- wie in den Jahren vor 2005 die Altersvorsorgeaufwendungen dem Sonderausgabenabzug zuzuordnen sind (gleichrangig mit anderen Vorsorgeaufwendungen, insbes. anderen Sozialversicherungsbeiträgen? – so BFH; vorrangig z.B. vor privaten Lebensversicherungsbeiträgen? – so BFH),

- ein Bagatellbereich anzuerkennen ist.

1. Steuerlich nicht vorbelastete Teile der Rente – Abzüge in der Versorgungsphase

Richtig Ansicht nach führt der **Werbungskostenpauschbetrag** nach § 9a Satz 1 Nr. 3 EStG nicht zur einer Erhöhung des steuerfrei zufließenden Teils der Rente; dieser dient anderen Zwecken, nämlich der vereinfachten Berücksichtigung von typischerweise anfallenden Werbungskosten, z.B. Kontoführungskosten; zudem müsste ggf. eine Aufteilung auf die verschiedenen Einkunftsquellen erfolgen.⁴ Gleiches gilt auch für den **Sonderausgaben-Pauschbetrag** nach § 10c EStG.⁵

Richtig Ansicht nach führt auch der **Grundfreibetrag** nicht zur Steuerfreiheit eines Teils „der Rente.“ Der Grundfreibetrag dient allgemein der steuerlichen Freistellung des Existenzminimums und dient damit ebenfalls ganz anderen Zwecken.⁶ Er steht jedem Steuerpflichtigen unabhängig von der Art der bezogenen Einkünfte zu und dient nicht der Vermeidung einer Doppelbelastung. Ebenfalls nicht als steuerfrei zufließender Teil der Rente kann der Betrag angesehen werden, den die Rentner als **Kranken- und Pflegeversicherungsbeiträge** nach § 10 Abs. 1 Nr. 3 EStG zu entrichten haben aus der

⁴ Richtig FG Bad.-Württ. v. 1.10.2019, 8 K 3195/16, Rn. 60; ebenso z.B. Wernsmann/Neudenberger, in Kirchhof/Söhn/Mellinghoff, EStG, § 22 Rn. B 225 m.w.N.

⁵ Richtig FG Bad.-Württ. v. 1.10.2019, 8 K 3195/16, Rn. 69.

⁶ Richtig FG Bad.-Württ. v. 1.10.2019, 8 K 3195/16, Rn. 63; ebenso z.B. Wernsmann/Neudenberger, in Kirchhof/Söhn/Mellinghoff, EStG, § 22 Rn. B 222 m.w.N.

Rente. Die steuerliche Freistellung einer existenzsichernden Kranken- und Pflegeabsicherung ist verfassungsrechtlich für alle Steuerpflichtigen geboten und hat nichts mit der Vermeidung von Doppelbesteuerung in der Vorsorge- und in der Versorgungsphase zu tun.⁷

2. Methodische Qualifizierung als steuerlich abziehbar in der Vorsorgephase bis 2004

Da bis 2004 alle Vorsorgeaufwendungen zusammengefasst waren, stellt sich die Frage, welche bis 2004 geleisteten Vorsorgeaufwendungen als steuerlich abziehbar zu qualifizieren sind.

Nach der Rechtsprechung des BFH nahmen die **Beiträge zu den verschiedenen Sparten der Sozialversicherung** *gleichrangig* am beschränkten Sonderausgabenabzug teil.⁸

Nach der Rechtsprechung des BFH⁹ sollen Beiträge zu kapitalbildenden Lebensversicherungen bei der Zuordnung der Vorsorgeaufwendungen nur *nachrangig* nach Sozialversicherungsbeiträgen zu berücksichtigen sein, was nicht unproblematisch erscheint, da hierdurch die vom Gesetzgeber in der Vergangenheit bewusst als Steuervergünstigung konzipierte Abzugsfähigkeit der Lebensversicherungsbeiträge bei gleichzeitiger Steuerfreiheit der Auszahlungen konterkariert wird.¹⁰

3. Bagatellbereich und Typisierung

Das BVerfG hat formuliert, dass eine doppelte steuerliche Erfassung von Verfassungen wegen „in jedem Fall“ vermieden werden müsse. Dies wird man so verstehen müssen, dass Bagatellgrenzen grundsätzlich ausgeschlossen sind. Allenfalls werden Typisierungen in Betracht kommen, die aber den allgemeinen verfassungsrechtlichen Maßstäben genügen müssen.

III. Verfahrensrechtliche Vereinfachungen bei der Rentenbesteuerung

Nach derzeitiger Rechtslage werden die Einkünfte aus den Leistungen aus den gesetzlichen Rentenversicherungen (§ 22 Nr. 1 Satz 3 lit. a Doppelbuchstabe aa Satz 1 EStG) nicht an der

⁷ Richtig FG Bad.-Württ. v. 1.10.2019, 8 K 3195/16, Rn. 70 f.; ebenso z.B. Wernsmann/Neudenberger, in Kirchhof/Söhn/Mellinghoff, EStG, § 22 Rn. B 224 m.w.N.

⁸ BFH v. 21.6.2016, X R 44/14, BFHE 254, 545 Rn. 51 m.w.N.; FG Bad.-Württ. v. 1.10.2019, 8 K 3195/16, Rn. 74 ff.

⁹ BFH v. 23.8.2017, X R 33/15, BFHE 259, 311.

¹⁰ Näher Wernsmann/Neudenberger, in Kirchhof/Söhn/Mellinghoff, EStG, § 22 Rn. B 217.

Quelle besteuert (wie es grundsätzlich hinsichtlich der Einkünfte aus nichtselbständiger Arbeit, § 19 EStG, mit der Lohnsteuer oder hinsichtlich der Einkünfte aus Kapitalvermögen, § 20 EStG, mit der Kapitalertragsteuer der Fall ist), sondern die Steuer wird erst durch das Finanzamt im nachhinein festgesetzt – grundsätzlich nach Abgabe einer Steuererklärung.

Wird Einkommensteuer auf die Renten festgesetzt, so sind grundsätzlich für die Zukunft Einkommensteuer-Vorauszahlungen zu leisten, und zwar jeweils zum 10.3., 10.6., 10.9. und 10.12. (§ 37 EStG).

Da der „steuerfreie Teil der Rente“ (§ 22 Nr. 1 Satz 3 lit. a Doppelbuchstabe aa Satz 3-8 EStG) statisch ist und nach einem Prozentsatz der Rente im auf das Jahr des Rentenbeginns folgenden Jahr ermittelt wird, ist es denkbar, dass infolge der Rentensteigerungen ein Rentner oder eine Rentnerin in die Besteuerung hineinwächst, dessen Rente zunächst steuerfrei war, wenn die Rente stärker steigt als das über den Grundfreibetrag steuerfrei zu stellende Existenzminimum. In diesem Fall ist es denkbar, dass ein Rentner erst Jahre nach Rentenbeginn Einkommensteuer auf die Rente zu entrichten hat.

Zwecks Verwaltungsvereinfachung erscheint es daher erwägenswert, ob der Gesetzgeber ein Verfahren der Quellenbesteuerung für die gesetzlichen Renten einführen sollte, das an die Stelle der Einkommensteuer-Vorauszahlungen, die das Finanzamt festzusetzen hat (§ 37 EStG), treten würde. Dann hätte die Deutsche Rentenversicherung – nach dem Vorbild der Lohnsteuer und der Kapitalertragsteuer – die „Rentensteuer“ einzubehalten und abzuführen. Diese würde dann – sofern der Rentner oder die Rentnerin noch über weitere Einkunftsquellen verfügt – nach § 36 EStG auf die festzusetzende Einkommensteuer angerechnet.