

Stellungnahme zur Reform der Rentenbesteuerung im Rahmen des Entwurfs eines Gesetzes zur Stärkung von Wachstumschancen, Investitionen und Innovation sowie Steuervereinfachung und Steuerfairness (Wachstumschancengesetz), BT-Drucksache 20/8628

Im September 2023 wurde ein von mir und meinen Kollegen Ralf Maiterth und Ralf Schenke verfasstes Gutachten unter dem Titel „Überprüfung der Übergangsregelung zur nachgelagerten Besteuerung nach dem AltEinkG im Hinblick auf eine »doppelte Besteuerung« unter Berücksichtigung der aktuellen BFH-Rechtsprechung“ auf der Homepage des Bundesfinanzministeriums veröffentlicht.¹ Die Ergebnisse dieses Gutachtens werden untenstehend noch einmal dargelegt. Meine Stellungnahme beruht auf den im Gutachten gewonnenen Einsichten.

Die in dem o.g. Gesetzentwurf vorgesehene zeitlich Streckung der Einführung der nachgelagerten Besteuerung der Renten aus der Basisversorgung war Bestandteil des Koalitionsvertrags 2021, wurde in dieser Form in unserem Gutachten untersucht und bildet als „Baustein 1“ die Grundlage für unseren eigenen Reformvorschlag. Die Maßnahme ist rechtstechnisch einfach umzusetzen und ist geeignet, das bestehende Problem der Doppelbesteuerung zu reduzieren. Nach unseren Berechnungen ist sie aber nicht ausreichend, um eine Doppelbesteuerung in allen Fällen zu beseitigen. Insbesondere Selbständige und Angestellte mit hohem Einkommen und Beitragszahlungen sind potenziell weiterhin von einer Doppelbesteuerung betroffen. Daher haben wir den Vorschlag eines typisierten Rentenfreibetrags („Baustein 2“) entwickelt, der die verbleibende Doppelbesteuerung zielgenau beseitigen kann und mit dessen Hilfe auch heute bereits Rente beziehende, doppelt belastete Personen entlastet werden können. Wir empfehlen weiterhin, auf Antrag eines/einer Steuerpflichtigen eine Einzelfallprüfung vorzunehmen („Baustein 3“). Um eine Überforderung der Finanzverwaltung zu vermeiden, muss die Freibetragslösung hinreichend großzügig sein, so dass die Zahl der Einzelfallprüfungen möglichst geringgehalten werden kann.

Die mit dem im o.g. Gesetzentwurf umgesetzten Baustein 1 verbundenen Steuerausfälle sind erheblich, müssen aber weitgehend als unvermeidlich angesehen werden. Sie sind größtenteils durch die bezweckte Beseitigung einer Doppelbesteuerung verursacht. Durch die Umsetzung kann es in bestimmten Fallkonstellationen zu einer Minderbesteuerung kommen. Da es sich hier aber v.a. um Arbeitnehmerfälle mit geringem Einkommen und geringem Doppelbesteuervolumen handelt, sollten hiermit Person relativ geringe Steuerausfälle verbunden sein. Zu bedenken ist weiterhin, dass Männer bei Renteneintritt eine geringere Lebenserwartung als Frauen aufweisen. Da eine Doppelbesteuerung in jedem Einzelfall zu vermeiden ist, muss bei den Berechnungen auf die Situation der kürzerlebigen männlichen Rentenbezieher abgestellt werden. Jede Maßnahme, die die Doppelbesteuerung eines männlichen Rentners beseitigt, bewirkt im Falle einer Rentnerin mit identischer Erwerbsbiografie eine Minderbesteuerung und damit Steuerausfälle. Da eine

¹ Verfügbar am 3.11.2023 unter:

https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Steuern/Steuerliche_Themengebiete/Rentenbesteuerung/2023-09-14-wissenschaftliche-expertise-doppelte-bestuerung.html

geschlechterspezifische Diskriminierung verfassungsrechtlich schwer zu rechtfertigen ist, muss dieser Aufkommenseffekt hingenommen werden.

Es sei ferner darauf hingewiesen, dass die im Gutachten dargestellten Fallkonstellationen nicht etwa Steuerausfälle, sondern Veränderungen von Bemessungsgrundlagen ausweisen. Die ausgewiesenen Doppel- bzw. Minderbesteuervolumina sind daher immer mit Steuersatz des/der Steuerpflichtigen zu multiplizieren, um Aussagen über Steuerausfälle treffen zu können.

Unser Reformvorschlag mit seinen Bausteinen 2 und 3 ist nicht in den Gesetzentwurf eingegangen. Da die im vorliegenden Gesetzentwurf getroffene Maßnahme in vielen Fällen nicht ausreicht, um eine Doppelbesteuerung zu vermeiden, erscheinen aus heutiger Sicht weitere gesetzgeberische Maßnahmen unumgänglich. Die typisierten Freibeträge (Baustein 2) erlauben eine zielgenaue Beseitigung von Doppelbesteuerung ohne vermeidbare Minderbesteuerung zu erzeugen. Dies gilt umso mehr, wenn die typisierten Freibeträge analog zum Grundfreibetrag der Einkommensteuer immer nur für das nächste oder einige wenige Renteneintrittsjahre festgelegt werden. Hier können laufend neue Erkenntnisse zur Entwicklung der Beiträge zur Rentenversicherung und der Höhe der Renten berücksichtigt und so unnötige Steuerausfälle vermieden werden. Insoweit die in diesem Gesetzentwurf vorgesehene Streckung der Einführung der nachgelagerten Besteuerung von Altersrenten bis zum Jahr 2058 zusätzliche Minderbesteuerung erzeugt, kann dies durch typisierte Freibeträge nicht rückgängig gemacht werden. Wenn der Gesetzgeber sich zutraut, die Rentenbesteuerung in den nächsten Monaten als Ganzes neu zu ordnen, bringt das Vorziehen dieser einen Maßnahme jetzt keine Vorteile, birgt aber sehr wohl die genannten Risiken.

Darüber hinaus verweise ich auf unser Gutachten, dessen Ergebnisse sich wie folgt zusammenfassen lassen; alle Aussagen beruhen auf dem Rechtsstand 2022:

1. Die beiden Entscheidungen des X. Senats des Bundesfinanzhofs vom 19. Mai 2021 haben verschiedene umstrittene Fragen der Rentenbesteuerung beantwortet, die durch den Übergang vom System der Besteuerung des Ertragsanteils in der gesetzlichen Rentenversicherung hin zur nachgelagerten Besteuerung aufgeworfen worden sind.
2. Im Kern ging es in beiden Entscheidungen darum, wann von einer unzulässigen Doppelbesteuerung auszugehen ist und welche Parameter in die Berechnung einer solchen eingehen.
3. Die durch die neuere Rechtsprechung gegebenen Antworten weichen zum Teil erheblich von den Annahmen des Gesetzgebers des Alterseinkünftegesetzes ab und lösen in mehrfacher Hinsicht Reformbedarf aus.
4. Zum einen ist nunmehr von einer unbedingten Geltung des Verbots der Doppelbesteuerung auszugehen. Damit muss in sämtlichen Veranlagungsfällen sichergestellt sein, dass die Summe der steuerfreien Rentenzuflüsse mindestens so hoch ist wie die Summe der aus versteuertem Einkommen aufgebrauchten Altersvorsorgeaufwendungen.
5. Zum anderen sind die Berechnungsparameter, die bei der Feststellung einer Doppelbesteuerung zu berücksichtigen sind, aus Sicht des Fiskus deutlich ungünstiger, als dies der Gesetzgeber angenommen hatte. Insbesondere reicht es nicht aus, dass die Steuerfreiheit der Rentenzuflüsse erst unter Ausnutzung des Grundfreibetrages oder sonstiger steuerlicher Institute des

Einkommensteuerrechts sichergestellt wird, die die Steuerlast im Ergebnis absenken. Vielmehr muss die Steuerfreistellung bereits auf einer vorgelagerten Ebene sichergestellt werden.

6. Von diesen Prämissen ausgehend verfehlt das geltende Recht die Vorgaben aus der neueren Rechtsprechung, weil in der Mehrzahl der untersuchten Fallkonstellationen mit z.T. erheblicher Doppelbesteuerung zu rechnen ist.
7. In den Simulationsrechnungen für die vorgegebenen Fallkonstellationen für ledige Steuerpflichtige droht nach Rechtslage des Jahres 2022 Selbständigen die höchste Doppelbesteuerung, aber auch Arbeitnehmer sind betroffen, je nach Jahr des Renteneintritts sogar Geringverdiener. Der Umfang der Doppelbesteuerung unterscheidet sich weiterhin nach dem Jahr des Rentenzugangs, ist am höchsten bei Renteneintritt 2040 und verschwindet bei Rentenbeginn im Jahr 2072. Zusammenveranlagung über das gesamte Erwerbsleben hinweg reduziert die Doppelbesteuerung zumeist, kann sie aber in wenigen Fällen auch verschärfen.
8. Der Koalitionsvertrag der heutigen Regierungsparteien hat die Thematik aufgegriffen, indem er den Vollabzug der Rentenversicherungsbeiträge als Sonderausgaben bereits ab 2023 vorgesehen und nunmehr auch umgesetzt wurde. Zudem soll der steuerpflichtige Rentenanteil ab 2023 nur noch um einen halben Prozentpunkt jährlich steigen, was im Wachstumschancengesetz umgesetzt werden soll. Eine Vollbesteuerung der Rentenwürde damit nicht bereits 2040, sondern erst ab 2058 erreicht.
9. Das Koalitionsmodell weist in die richtige Richtung, indem Anspar- und Auszahlungsphase besser aufeinander abgestimmt werden und so in sehr vielen zusätzlichen Fallkonstellationen eine Doppelbesteuerung vermieden werden kann. Gleichwohl kann das Modell die Problematik in bestimmten Konstellationen nicht lösen.
10. Über alle Fallgruppen hinweg vermindert sich das Problem der Doppelbesteuerung erheblich und lässt weiße Einkünfte v.a. bei Geringverdienern entstehen. Die Belastung ist kohortenabhängig und ist bei ledigen Arbeitnehmern nunmehr im Jahr 2058 am höchsten, um dann bei Renteneintritt 2070 zu verschwinden. Bei Selbständigen mit mindestens durchschnittlichem Einkommen ist die Durchschnittsbelastung dagegen für die in der nächsten Dekade in Rente gehenden Kohorten am größten und ist überhaupt um ein Vielfaches höher als bei Arbeitnehmern. Der Effekt einer lebenslangen Zusammenveranlagung reduziert weitehrin zumeist das Problem der Doppelbesteuerung.
11. Das Gutachten präsentiert einen Lösungsvorschlag, der aus drei Bausteinen besteht. Er setzt auf dem Koalitionsmodell auf (Baustein 1), ergänzt dieses aber um einen typisierten zusätzlichen Rentenfreibetrag (Baustein 2). Auch damit kann eine Doppelbesteuerung nicht in sämtlichen Fällen ausgeschlossen werden. Als Auffanglösung wird das Konzept daher durch einen individuellen Rentenfreibetrag auf Antrag ergänzt (Baustein 3).
12. Der typisierte Rentenfreibetrag (Baustein 2) knüpft an vier einfach zu bestimmenden Parametern an, die sich dem Rentenbescheid entnehmen lassen. Dies sind das Jahr des Renteneintritts, die bis zum Renteneintritt erwirtschafteten Rentenpunkte, die Zahl der Beitragsjahre und der Anteil der Eigenbeiträge an den Rentenversicherungsbeiträgen. Die drei letztgenannten Größen werden in 17, 16 bzw. 11 Fallgruppen eingeteilt, woraus sich für jedes Renteneintrittsjahr 2.992 typisierte Rentenfreibeträge ermitteln lassen. Damit gelingt es, in den simulierten Fallkonstellationen lediger Arbeitnehmer und Selbständiger, eine Doppelbesteuerung für sämtliche Rentnerkohorten zu beseitigen; zugleich wird bei neu in den Ruhestand tretenden Kohorten eine

Minderbesteuerung vermieden. Bei Ledigen mit gemischter Erwerbsbiografie kann eine geringfügige Minderbesteuerung nicht vermieden werden. Bei lebenslanger Zusammenveranlagung von zwei Selbständigen mit hohem Einkommen kann das Risiko der Doppelbesteuerung auch hier nicht vollständig vermieden werden.

13. Das vorgestellte Modell ermöglicht eine verhältnismäßig einfache und verfassungskonforme Lösung der Thematik, die in fast allen Veranlagungsfällen eine Doppelbesteuerung verhindert, zugleich aber auch eine übermäßige Entstehung weißer Einkünfte vermeidet. Eine aufwendige individuelle Betrachtung im dritten Baustein ist nur in den wenigen Fällen notwendig, die nicht bereits durch die beiden ersten Bausteine befriedigend gelöst werden.
14. Am Koalitionsmodell (Baustein 1) festzuhalten ist auch aus verfassungsrechtlicher Sicht sinnvoll und geboten. Zusätzlich zu dem typisierten Rentenfreibetrag (Baustein 2) bedarf es eines „Sicherheitsabstandes“, um angesichts der Vielschichtigkeit der Erwerbsverläufe ein Ausweichen auf den individuellen (streitanfälligen und verwaltungsintensiven) Freibetrag auf wenige Veranlagungsfälle zu begrenzen. Dass durch den Sicherheitspuffer in gewissem Umfang weiße Einkünfte entstehen können, ist eine unvermeidliche Konsequenz einer jeden Typisierung.
15. Auch im Übrigen ist das Konzept keinen verfassungsrechtlichen Einwänden ausgesetzt. Den verfassungsgerichtlichen Vorgaben einer realitätsgerechten Typisierung trägt das Modell weitaus eher Rechnung als das geltende Recht. Wenn dieses – ungeachtet einer sehr groben Typisierung – weder durch den Bundesfinanzhof noch durch das Bundesverfassungsgericht beanstandet worden ist, muss dies erst recht für das hier vorgestellte Konzept gelten.
16. Verfassungsrechtlich unkritisch ist, dass das Modell darauf verzichtet, das Potential einer etwaigen Hinterbliebenenrente sowie geschlechtsspezifische Unterschiede zu berücksichtigen. Diese Umstände zu berücksichtigen, würde – auf die Jahresabschnittsbesteuerung bezogen – zu einer verfassungsrechtlich schwer zu rechtfertigenden Diskriminierung der Ehe bzw. von Frauen führen. Dass durch den Verzicht auf eine entsprechende Differenzierung weiße Einkünfte entstehen, muss in Kauf genommen werden, weil den Diskriminierungsverboten des Art. 3 Abs. 2, Art. 6 Abs. 1 GG Vorrang vor einem auf die Totalperiode bezogenen Leistungsfähigkeitsprinzip zukommt.
17. Das denkbare Alternativkonzept, das Verbot der Doppelbesteuerung durch eine weitere Absenkung der Besteuerungsanteile in der Rentenbezugsphase umzusetzen (Alternativmodell-Rentenfreibetrag), stellt keinen tauglichen Ansatz dar. Um in sämtlichen Fällen sicher eine Doppelbesteuerung zu vermeiden, müsste der Besteuerungsanteil auf ein so niedriges Niveau festgesetzt werden, dass dies in vielen Fällen zu erheblichen Steuerausfällen und einer verfassungsrechtlich problematischen Minderbesteuerung führen würde. Ebenso wenig überzeugend sind Zwischenansätze. Da hier eine Doppelbesteuerung nicht sicher vermieden werden kann, müsste gleichwohl die Option einer Günstigerprüfung eröffnet werden. Damit ging der Hauptvorteil des Alternativkonzepts verloren, auf eine solche Prüfung zu verzichten und damit Verwaltungs- und Vollzugsaufwand für die Finanzverwaltung wie für die Steuerpflichtigen zu ersparen.
18. Die empirischen Analysen haben gezeigt, dass der typisierte Rentenfreibetrag Doppelbesteuerungsprobleme nahezu gänzlich beseitigt. Bei den wenigen noch verbleibenden Doppelbesteuerungsfällen ist das Doppelbesteuerungsvolumen in der Regel äußerst gering.

19. Infolge der zu beseitigenden Doppelbesteuerungsproblematik, die in der untersuchten Rechtslage 2021 ausgeprägt war, gehen von den Änderungen in der Rentenbesteuerung durch das Koalitionsmodell (Baustein 1) und den zusätzlichen typisierten Rentenfreibetrag (Baustein 2) auch beträchtliche Aufkommenseffekte aus. So überschreitet der geschätzte Steuerausfall die 2 Mrd. €- Marke ab 2037 und erreicht seinen Peak mit knapp 5 Mrd. € zwischen 2044 und 2048, um Anfang 2060 wieder unter die 2 Mrd. €-Marke zu fallen.
20. Der weit überwiegende Teil des Steuerausfalls wird durch das Koalitionsmodell induziert, während der zusätzlich zu gewährende Rentenfreibetrag nur für rund ein Fünftel des Steuerausfalls verantwortlich ist.
21. Mehr als die Hälfte des Steuerausfalls ist der Beseitigung der Doppelbesteuerung geschuldet. Der übrige Teil des Steuerausfalls führt zu einer Minderbesteuerung und resultiert aus der Typisierung durch das Koalitionsmodell und das Rentenfreibetragsmodell.
