

Antrag

der Abgeordneten Ulrike Schielke-Ziesing, Norbert Kleinwächter, Jürgen Pohl, Jörg Schneider, Martin Sichert, René Springer, Uwe Witt, Kay Gottschalk, Albrecht Glaser, Franziska Gminder, Dr. Bruno Hollnagel, Stefan Keuter, Marc Bernhard, Stephan Brandner, Jürgen Braun, Marcus Bühl, Matthias Büttner, Joana Cotar, Siegbert Droese, Markus Frohnmaier, Wilhelm von Gottberg, Armin-Paulus Hampel, Verena Hartmann, Martin Hebner, Lars Herrmann, Martin Hess, Karsten Hilse, Jörn König, Frank Magnitz, Jens Maier, Dr. Lothar Maier, Dr. Birgit Malsack-Winkemann, Hansjörg Müller, Christoph Neumann, Ulrich Oehme, Gerold Otten, Frank Pasemann, Stephan Protschka, Martin Reichardt, Dr. Robby Schlund, Uwe Schulz, Thomas Seitz, Detlev Spangenberg, Dr. Dirk Spaniel, Dr. Christian Wirth und der Fraktion der AfD

Abschaffung der Renten-Doppelbesteuerung

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

Die gesetzlichen Renten und Basisrenten unterliegen im Rahmen des Übergangs zur sogenannten „nachgelagerten Besteuerung“ der Besteuerung als Leibrenten gemäß § 22 Nr. 1 des Einkommensteuergesetzes. Dabei ist ein vom Jahr des Rentenbeginns abhängiger Anteil der Rente dauerhaft steuerfrei.

In Umsetzung des Urteils des Bundesverfassungsgerichts vom 06.03.2002, Az. 2 BvL 17/99, ist bei der Rentenbesteuerung jede „Zweifachbesteuerung“ von Renten zu vermeiden.

Es gibt jedoch Anhaltspunkte dafür, dass es zu einer nicht unerheblichen „Zweifachbesteuerung“ kommt, als dass auch der Anteil der Renten einer Besteuerung unterworfen wird, der aus Beiträgen stammt, die bereits versteuert wurden. Dies ergibt sich daraus, dass bei der eingeführten Übergangsregelung die Besteuerung in der Auszahlphase nicht hinreichend kongruent zur steuerlichen Berücksichtigung in der Einzahlphase ausgestaltet ist. Die Altersvorsorgeaufwendungen sind erst ab dem Jahr 2025 zu 100 % steuerlich abzugsfähig, in den Jahren davor jedoch nur anteilig abzugsfähig; so sind im Jahr 2019 von den Altersvorsorgeaufwendungen 88 % steuerabzugsfähig. Der Besteuerungsanteil für Renten mit einem Rentenbeginn im Jahr 2019 beträgt 78 % und wächst bis zum Jahr 2040 dann stufenweise auf 100 % an. Die Renten der Rentner der Zugangsjahre 2040 und später werden in ihrer Auszahlungsphase voll versteuert, obwohl diese Rentner bis 2025 einen Teil ihrer Beiträge versteuern mussten.

Nach Auffassung des Bundes der Steuerzahler NRW sind von einer „Zweifachbesteuerung“ vormalige Arbeitnehmer mit einem Rentenbeginn im Jahr 2018 und später sowie Gewerbetreibende und Freiberufler mit einem Rentenbeginn ab den Jahren 2015 und 2016 betroffen. Für Rentner dieser Zugangsjahre ist regelmäßig, und für die Zugangsrentner der Folgejahre bis zum Jahr 2040 anwachsend, mit einer „Zweifachbesteuerung“ zu rechnen. Aufgrund der individuellen Erwerbsbiografien, insbesondere der unterschiedlichen zeitlichen Verteilung der Beitragszahlungen, ergeben sich stark unterschiedliche Betroffenheitsgrade der Rentner; für die Renten der Zugangsjahre 2016 und später ist die bisherige typisierende und pauschalisierende Übergangsregelung jedoch nicht mehr sachgerecht.

Eine Klärung durch die Finanzgerichte bzw. den Bundesfinanzhof ist nicht zeitnah zu erwarten, so dass der Gesetzgeber jetzt handeln muss. Auch ist ein Verweis der Rentner auf den Klageweg nicht zumutbar.

II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf,

kurzfristig einen Gesetzentwurf zur Änderung des § 22 des Einkommensteuergesetzes zur Vermeidung einer „Zweifachbesteuerung“ der Leibrenten und anderen Leistungen, die aus den gesetzlichen Rentenversicherungen, der landwirtschaftlichen Alterskasse, den berufsständischen Versorgungseinrichtungen und aus Rentenversicherungen im Sinne des § 10 Abs. 1 Nr. 2 b) EStG, erbracht werden und einen Rentenbeginn im Jahr 2016 bzw. den Folgejahren haben, vorzulegen.

Berlin, den 31. Mai 2019

Dr. Alice Weidel, Dr. Alexander Gauland und Fraktion

Begründung

Mit dem Alterseinkünftegesetz vom 5. Juli 2004 wurde die sog. „nachgelagerte Rentenbesteuerung“ stufenweise eingeführt. Bei der nachgelagerten Rentenbesteuerung sind die Rentenversicherungsbeiträge steuerlich abzugsfähig und andererseits werden die Rentenbezüge voll versteuert. Die Einkommensbesteuerung wird von der Beitragszahlungsphase in die Rentenzahlungsphase verschoben; dabei ergibt sich ein Steuerstundungseffekt.

Im Rahmen der stufenweisen Umsetzung der nachgelagerten Rentenbesteuerung sind erst die ab dem Jahr 2025 geleisteten Rentenversicherungsbeiträge in vollem Umfange steuerlich abzugsfähig. Die geleisteten Beitragszahlungen waren im Jahr 2005 zu 60 % steuerlich abzugsfähig; der abzugsfähige Teil steigt in der Folgezeit seitdem um jährlich 2 Prozentpunkte an und erreicht im Jahr 2025 100 % (§ 10 Abs. 3 Satz 4 EStG). Die Renten, welche auf vor 2025 geleisteten Beitragszahlungen beruhen, stammen daher teilweise aus Beiträgen, die aus bereits versteuertem Einkommen erbracht wurden.

Für die Renten mit einem Rentenbeginn im Jahr 2005 und davor beträgt der Besteuerungsanteil 50 %, für die nach dem Jahr 2005 beginnenden Renten erhöht sich seitdem der Besteuerungsanteil schrittweise von anfänglich 50 % um je 2 Prozentpunkte jährlich bis auf 80 % im Rentenzugangsjahr 2020 und danach um jeweils 1 Prozentpunkt jährlich bis zu einem Besteuerungsanteil von 100% ab dem Rentenzugangsjahr 2040 (§ 22 Nr. 1 Satz 3 Buchst. a, Doppelbuchst. aa EStG). Der Unterschiedsbetrag zwischen dem Jahresbetrag der Rente und dem der Besteuerung unterliegenden Anteil der Rente ist der steuerfreie Teil der Rente (Rentenfreibetrag). Dieser Rentenfreibetrag gilt ab dem Jahr, das dem Jahr des Rentenbeginns folgt, für die gesamte Laufzeit des Rentenbezugs und bleibt auch bei den jährlichen Rentenerhöhungen unverändert, d. h. der Rentenfreibetrag ist nicht dynamisch.

Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Urteil vom 6.3.2002, Az. 2 BvL 17/99 (www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2002/03/ls20020306_2bvl001799.html) im dritten Leitsatz die Vorgabe gemacht: „Der Gesetzgeber hat im Rahmen der gebotenen Neuregelung 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“. Am Ende der Entscheidung wird nochmals betont, dass „In jedem Fall“ eine „doppelte Besteuerung vermieden“ werden soll. Das Verbot der „Zweifachbesteuerung“ lässt sich zum einen aus dem Gleichbehandlungsgrundsatz des Art. 3 Abs. 1 GG herleiten und zum anderen aus Art. 14 Abs. 1 GG. Der Gleichbehandlungsgrundsatz wäre verletzt, wenn eine Gruppe von Steuerpflichtigen durch eine einkommensteuerliche Doppelbelastung im Vergleich zu anderen Steuerpflichtigen benachteiligt würde; im hiesigen Fall sind die Pensionäre die Vergleichsgruppe zu den Rentnern. Ein zweifacher steuerlicher Zugriff auf ein Einkommen bzw. Vermögen verbietet sich außerdem aufgrund der Bestandsgarantie aus Art. 14 Abs. 1 GG; im hiesigen Fall sind die aus bereits versteuertem Einkommen aufgebauten Rentenanwartschaftsteile betroffen.

Der Gesetzgeber hat sich im Alterseinkünftegesetz für eine Übergangslösung mit einem Stufenmodell zur Freistellung der Beiträge auf der Einzahlungsseite und zur Besteuerung der Renten auf der Auszahlungsseite entschieden. Das Verfahren, den Besteuerungsanteil auf den Umfang zu begrenzen, der dem Umfang der steuerlich abzugsfähigen Beitragszahlungen entspricht, ist folgerichtig auch bei dem stufenweisen Übergang zu beachten. Die Vorgabe des Bundesverfassungsgerichts ist jedoch nur dann hinreichend beachtet, wenn der gesetzliche Besteuerungsanteil den prozentualen Anteil der aus un versteuertem Einkommen des Steuerpflichtigen geleisteten Beitragszahlungen nicht überschreitet.

Die durch das Alterseinkünftegesetz eingeführte Übergangsregelung entspricht nicht der Vorgabe des Bundesverfassungsgerichtes, da sie von einer zu kurzen Übergangsphase ausgeht bzw. die steuerliche Behandlung der Einzahl- und Auszahlphase nicht hinreichend abgestimmt ist. Legt man für einen Eckrentner eine Beitragszeit von 45 Jahren zugrunde, so dürfte, ausgehend von einer vollen steuerlichen Abzugsfähigkeit der Beiträge ab 2025, eine volle Rentenbesteuerung erst bei einem Rentenbeginn im Jahr 2070 vorgenommen werden. Der Gesetzgeber hat die Übergangsphase jedoch um 30 Jahre verkürzt. Dabei liegen die prozentualen gesetzlichen Besteuerungsanteile für die in den Jahren vor 2070 beginnenden Renten regelmäßig über den Besteuerungsanteilen, die sich proportional aus dem Umfang der steuerlich abzugsfähigen Beitragszahlungen errechnen.

Es liegt zur „Zweifachbesteuerung“ die SIEPE-Studie „Doppelbesteuerung von Neurenten ab 2015“ vom Juni 2016 (www.vers-berater.de/tl_files/vers_files/files/Studien/Studie_Doppelbesteuerung_von_Renten.pdf) vor, nach welcher von einer Doppelbesteuerung für die Rentenzugangsjahre 2015 ff. auszugehen ist. Auf diese Studie bezieht sich auch der Bund der Steuerzahler NRW. Überzeugend erscheint auch die seinerzeitige Stellungnahme des Verbandes Deutscher Rentenversicherungsträger (VDR) anlässlich der Anhörung des Finanzausschusses des

Deutschen Bundestages am 08.01.2004, welche sich lehrbuchhaft mit der drohenden „Zweifachbesteuerung“ auseinandersetzt.

Hinzu kommt zu Lasten der Rentner ein weiterer, zumeist übersehener Umstand: Der Gesetzgeber geht von einer intertemporalen Korrespondenz zwischen Beiträgen und Rente aus, mit der sich die Besteuerung der Rente anstelle der Beiträge rechtfertigt. Dabei werden in der Übergangsphase modellhaft sämtliche Beiträge gleichgewichtet. Rentensystembedingt sind jedoch die Beiträge in den verschiedenen Beitragsjahren unterschiedlich wertvoll; so führt ein nominell gleicher RV-Beitrag in der GRV von Jahr zu Jahr zu niedrigeren Entgeltpunkten und damit zu einer niedrigeren Rente. Die durch den Gesetzgeber erfolgte, typisierende Betrachtung nimmt nun aus Praktikabilitätsgründen keine Gewichtung der Beiträge vor. Diese Nichtgewichtung der Beiträge wirkt sich im Rahmen der Übergangsphase zum Nachteil der Rentner aus.

Soweit der Gesetzgeber durch das Alterseinkünftegesetz sicherstellen wollte, dass Ruhestandsbeamte nicht gegenüber Rentnern benachteiligt werden, so ist er partiell über das Ziel hinausgeschossen, denn die Rentner der Zugangsjahre 2016 ff. stehen schlechter als die Pensionäre, bei vergleichbar hohen Bezügen. Die Ungleichbehandlung ist bei den Rentnern und Pensionären des Zugangsjahres 2040 offensichtlich: Beide müssen die Alterseinkünfte voll versteuern, aber die Rentner mussten in den Jahren vor 2025 Beiträge aus versteuertem Einkommen aufbringen (Arbeitnehmer in der Regel nur den Arbeitnehmeranteil, Selbständige in der Regel den gesamten Altersvorsorgebeitrag). Vor dem Hintergrund des auch um etwa 20 Prozentpunkte höheren Versorgungsniveaus der Beamtenpensionen gegenüber den Renten aus der GRV erhält der Umstand, dass die Rente zum Teil aus bereits versteuertem Einkommen herrührt, ein besonderes Gewicht. Letztlich kumuliert hier eine nachteilige Ungleichbehandlung zu Lasten der Rentner.

Durch das Bundesministerium der Finanzen (BMF) wird die Auffassung vertreten, es liege keine „Zweifachbesteuerung“ vor. Dabei wird der steuerliche Grundfreibetrag, einseitig dem steuerfreien Rentenbezug zugeordnet. Das heißt der Grundfreibetrag, im Veranlagungszeitraum 2019 ein Betrag i. H. v. 9.168 EUR, wird als steuerfreier Rentenzufluss gewertet. Dem steht jedoch die Steuersystematik entgegen, denn es werden Vorschriften zu der Ermittlung der Einkünfte bzw. des zu versteuernden Einkommens mit den tariflichen Vorschriften des EStG vermengt; bei dem Grundfreibetrag handelt es sich um einen Teil der Tarifvorschriften. Auch kann der Grundfreibetrag nicht einer einzigen Einkunftsart bzw. einem bestimmten Anteil dieser Einkünfte zugerechnet werden. Steuersystematische Gründe sprechen gleichfalls gegen eine Berücksichtigung von Kranken- und Pflegeversicherungsbeiträgen als de facto steuerfreien Rentenzufluss. In der angeführten VDR-Stellungnahme vom 28.01.2004 erfolgt auch eine Auseinandersetzung mit den Argumenten des BMF. Offensichtlich wird die Ungleichbehandlung bei dem schon oben angeführten Vergleich von Beamtenpension und Rente für das Rentenzugangsjahr 2040, in dem eine vollständige Besteuerung der Rente erfolgt, obwohl erst seit dem Jahr 2025 eine vollständige Abzugsfähigkeit der Altersvorsorgeaufwendungen besteht. Die Auffassung des BMF widerspricht der Vorgabe des BVerfG, denn das BVerfG hat sich seinerzeit auf die Gleichbehandlung der Einkünfte aus verschiedenen Einkunftsquellen (Beamtenpensionen und Renten der GRV) bezogen und damit auf die Ebene der Einkünfteermittlung.

Angesichts der Vorgabe des Bundesverfassungsgerichtes ist auch ein Abwarten etwaiger finanzgerichtlicher Entscheidungen zur Besteuerung der Renten nicht sachgerecht. Die laufenden Verfahren bei den Finanzgerichten betreffen zumeist Sonderkonstellationen, in denen z. B. durch Selbständige sehr hohe Eigenbeiträge aus versteuertem Einkommen geleistet wurden. Im Raume steht aber nunmehr, dass sich ab dem Rentenzugangsjahr 2016 bzw. 2018 eine Betroffenheit in der Breite für Eckrentner bzw. vormals gutverdienende Rentner ergibt, welche dann bis zum Jahr 2040 immer weiter anwächst. Für einen Musterfall mit einem Rentenbeginn 2018 bzw. zum Veranlagungszeitraum 2018 könnte mit einer Grundsatzentscheidung des Bundesfinanzhofes erst im Jahr 2025 oder später gerechnet werden.

Die Handlungsalternativen zur Vermeidung der „Zweifachbesteuerung“ sind sehr begrenzt; so stellt sich die an sich naheliegende Option einer weitergehenden Steuerfreistellung von Beiträgen aufgrund des Zeitablaufs nicht mehr. Eine Vermeidung der „Zweifachbesteuerung“ lässt sich nur noch auf der Leistungsseite realisieren. Zugleich sollten diese Maßnahmen möglichst einfach und praktikabel sein sowie einen geringen Erfüllungsaufwand mit sich bringen. Überdies sollen auch die Steuerausfälle möglichst gering sein.

Diese Regelungsziele sind nur schwer gemeinsam zu realisieren. Die Vergleichsmethode mit einer Gegenüberstellung von Beitragszahlungen, differenziert nach steuerlich abzugsfähigen und nicht abzugsfähigen Anteilen, und den damit alimentierten Rentenzahlungen, begegnet großen praktischen Schwierigkeiten. De facto würde

dies eine lückenlose Dokumentation über die gesamte Beitragsdauer voraussetzen und eine individuelle Bestimmung erforderlich machen. Selbst eine großzügig gestaltete „Öffnungsklausel“ mit Beweiserleichterungen erscheint für ein Massenverfahren zu streitanfällig und letztlich ungeeignet. Dabei ist auch einzustellen, dass aufgrund des statischen Rentenfreibetrages aus dem Rentenzugangsjahr ein Teil der Rentner erst im Laufe der Zeit durch die jährlichen Rentenanpassungen in die Steuerpflicht hineinwachsen. Das heißt viele Rentner sind erst im höheren Alter von über 70 Jahren mit ihrer Steuererklärungsabgabepflicht und einer Auseinandersetzung mit der Finanzverwaltung konfrontiert.

Daher drängt sich eine pauschalisierende Lösung auf, welche auf der Auszahlungsseite ansetzt und die Übergangsphase „streckt“. Dabei kann an die bereits bekannte Übergangsregelung in § 22 Nr. 1 Satz 3 a) aa) EStG (www.gesetze-im-internet.de/estg/_22.html) angeknüpft werden. Die Übergangsphase würde dabei um 30 Jahre gestreckt werden. Die Verlängerung der Übergangsphase bis zum Jahr 2070 ist geboten, weil erst ab dem Jahr 2025 tatsächlich sichergestellt ist, dass sämtliche zugrunde liegenden Rentenbeiträge steuerlich voll abzugsfähig waren; dabei werden 45 Beitragsjahre zu Grunde gelegt.

Nach der Tabelle zu § 22 Nr. 1 Satz 3 a) aa) EStG steigt der Besteuerungsanteil im Zeitraum 2016 bis 2020 um jeweils 2 Prozentpunkte, bis auf einen Besteuerungsanteil von 80 % im Jahr 2020. Vereinfachend sollte typisierend für jedes Jahr, beginnend ab 2016, der Besteuerungsanteil weniger stark anwachsen als in der bisherigen Regelung. Der neue Besteuerungsanteil würde dabei jedes Jahr „nur“ um jeweils 1 Prozentpunkt ansteigen; im Einzelnen für die Jahre 2016 bis 2020:

Rentenbeginn 2016:	Besteuerungsanteil alt 72 %	Besteuerungsanteil neu 71 %
Rentenbeginn 2017:	Besteuerungsanteil alt 74 %	Besteuerungsanteil neu 72 %
Rentenbeginn 2018:	Besteuerungsanteil alt 76 %	Besteuerungsanteil neu 73 %
Rentenbeginn 2019:	Besteuerungsanteil alt 78 %	Besteuerungsanteil neu 74 %
Rentenbeginn 2020:	Besteuerungsanteil alt 80 %	Besteuerungsanteil neu 75 %

Nach der Tabelle zu § 22 Nr. 1 Satz 3 a) aa) EStG steigt der Besteuerungsanteil im Zeitraum 2021 bis 2040 um jeweils 1 Prozentpunkt, bis auf einen Besteuerungsanteil von 100 % im Jahr 2040. Für die neue Regelung bietet sich für die Übergangsphase von 2021 bis 2040 eine proportionale Ausgestaltung an, bei der der Besteuerungsanteil jedes Jahr „nur“ um jeweils 0,5 Prozentpunkte ansteigt; im Einzelnen für die Jahre 2021 bis 2040:

Rentenbeginn 2021:	Besteuerungsanteil alt 81 %	Besteuerungsanteil neu 75,5 %
Rentenbeginn 2022:	Besteuerungsanteil alt 82 %	Besteuerungsanteil neu 76,0 %
Rentenbeginn 2023:	Besteuerungsanteil alt 83 %	Besteuerungsanteil neu 76,5 %
Rentenbeginn 2038:	Besteuerungsanteil alt 98 %	Besteuerungsanteil neu 84,0 %
Rentenbeginn 2039:	Besteuerungsanteil alt 99 %	Besteuerungsanteil neu 84,5 %
Rentenbeginn 2040:	Besteuerungsanteil alt 100 %	Besteuerungsanteil neu 85,0 %

Nach der neuen Regelung würde der Besteuerungsanteil im Jahr 2040 auf 85 % ansteigen. In den Folgejahren der bis in das Jahr 2070 gestreckten Übergangsphase würde der Besteuerungsanteil dann jedes Jahr um 0,5 Prozentpunkte ansteigen; im Jahr 2070 wäre dann ein Besteuerungsanteil von 100 % erreicht.

Rentenbeginn 2041:	Besteuerungsanteil alt 100 %	Besteuerungsanteil neu 85,5 %
Rentenbeginn 2042:	Besteuerungsanteil alt 100 %	Besteuerungsanteil neu 86,0 %
Rentenbeginn 2043:	Besteuerungsanteil alt 100 %	Besteuerungsanteil neu 86,5 %
Rentenbeginn 2068:	Besteuerungsanteil alt 100 %	Besteuerungsanteil neu 99,0 %
Rentenbeginn 2069:	Besteuerungsanteil alt 100 %	Besteuerungsanteil neu 99,5 %
Rentenbeginn 2070:	Besteuerungsanteil alt 100 %	Besteuerungsanteil neu 100 %

