

Die Grenze der Riester-Förderung bei einem Wohnsitz im Ausland

Michael Quinten, Bernhard Sona

Personen, die im Ausland wohnen und in Deutschland arbeiten, sind ebenfalls von der Senkung des deutschen Versorgungsniveaus betroffen. Eine Berechtigung zur Riester-Rente scheidet jedoch häufig an der nicht vorhandenen unbeschränkten Steuerpflicht in Deutschland. Am Beispiel der Grenzgänger aus Frankreich bzw. nach Luxemburg wird deutlich, dass die Voraussetzungen der Riester-Rente ihrer Zielsetzung entgegenlaufen können¹.

1. Allgemeines

Das Alterssicherungssystem der Bundesrepublik Deutschland besteht im Wesentlichen aus der gesetzlichen, der betrieblichen und der privaten Altersvorsorge. Für die meisten Bürger ist die gesetzliche Rentenversicherung (RV) die Haupteinnahmequelle im Alter. Die durchschnittliche Verteilung der Alters-einkünfte hängt vor allem vom Wohnsitz, vom Geschlecht sowie vom Alter ab. Frauen der Geburtsjahrgänge 1942 bis 1947 beziehen in den alten Bundesländern 84 Prozent (Männer: 78 Prozent) ihrer Einnahmen aus gesetzlichen Systemen, 9 Prozent (13 Prozent) aus betrieblicher und 7 Prozent (9 Prozent) aus privater Altersvorsorge².

Vor allem die demographische Entwicklung – wir werden glücklicherweise immer älter, bekommen jedoch leider zu wenig Kinder – stellt die umlagefinanzierte Rente vor große Herausforderungen. Durch den anhaltenden Rückgang der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnisse (Flucht in die Selbständigkeit, versicherungsfreie Minijobs etc.) wird die Situation zusätzlich verschärft. Um einen massiven Anstieg des Beitragssatzes zur RV zu vermeiden, hat der Gesetzgeber reagiert und einen Wandel in der Zielsetzung der gesetzlichen Rente eingeleitet. Die seit der Rentenreform 1957 gültige Grundphilosophie „Lebensstandardsicherung durch die gesetzliche Rente“ ist dem neuen Leitbild der Alterssicherung in Deutschland „Lebensstandardsicherung aus drei Säulen“ gewichen³.

Allgemein kann festgestellt werden, dass durch die Reformen der letzten Jahre das künftige Versorgungsniveau der gesetzlichen Systeme im Vergleich zum Status quo des Jahres 2001 geringer ausfallen wird. Hieraus resultiert für den Einzelnen eine Differenz zwischen altem und neuem Rentenniveau. Die gesetzliche RV bleibt auch in Zukunft Kernelement der Alterssicherung⁴. Um im Alter ein ausreichendes Versorgungsniveau zu gewährleisten, gewinnt die ergänzende betriebliche bzw. private Altersvorsorge zunehmend an Bedeutung.

Eine Möglichkeit, mit staatlicher Förderung ergänzende Altersvorsorge zu betreiben, ist die zum 1.1.2002 eingeführte Riester-Rente. Deren Ziel ist es, Personen, die von der Senkung des Versorgungsniveaus betroffen sind, beim Aufbau der ergänzenden Altersvorsorge zu unterstützen⁵. An diesem Ziel orientieren sich die Fördervoraussetzungen der Riester-Rente:

- Zugehörigkeit zum begünstigten Personenkreis und
- unbeschränkte Steuerpflicht in Deutschland.

Für Personen, die im Ausland wohnen und in Deutschland arbeiten, können die Voraussetzungen der Riester-Rente gegenläufig zur Zielsetzung des Gesetzgebers sein.

2. Zugehörigkeit zum begünstigten Personenkreis

Die Riester-Rente richtet sich vor allem an Personen, die in der Bundesrepublik Deutschland als „Pflichtmitglied“ eines gesetzlichen Sicherungssystems von der Niveausenkung betroffen sind.

Im Wesentlichen gehören zum begünstigten Personenkreis:

- Pflichtversicherte in der gesetzlichen RV (z. B. versicherungspflichtige Arbeitnehmer, Selbständige,

Michael Quinten leitet das Referat Informations-/Kommunikationstechnik – Organisation und Koordination, Bernhard Sona leitet das Grundsatzreferat Ausland bei der Deutschen Rentenversicherung Rheinland-Pfalz.

¹ Die Deutsche Rentenversicherung Rheinland-Pfalz ist unter den Regionalträgern Verbindungsstelle zu Frankreich und Luxemburg. Damit ist sie für ihre Kunden auch Ansprechpartner auf internationalen Beratungstagen in den grenznahen Regionen und in den Ballungszentren der beteiligten Staaten. Der zunehmende Informationsbedarf zur ergänzenden Altersvorsorge war einer der Beweggründe, die Riester-Förderung bei grenzüberschreitenden Beschäftigungsverhältnissen hier näher zu beleuchten.

² Altersvorsorge in Deutschland 2005, Basisszenario, Abb. 6-1.

³ Dr. Herbert Rische, Pressekontaktseminar 11./12. 6. 2007 in Berlin.

⁴ Nationaler Strategiebericht Sozialschutz und soziale Eingliederung 2008–2010, S. 73.

⁵ BT-Drucks. 14/4595, S. 149.

- Sozialleistungsbezieher, Personen, die Kinder erziehen),
- Pflichtversicherte in der Alterssicherung der Landwirte,
 - Besoldungsempfänger und gleichstehende Personen (z. B. Beamte, Richter, Berufssoldaten),
 - Arbeitslose, die nur wegen ihres Einkommens bzw. Vermögens keine Leistung nach dem SGB II erhalten,
 - Personen, die eine Rente wegen voller Erwerbsminderung bzw. eine Versorgung wegen Dienstunfähigkeit beziehen, wenn sie unmittelbar zuvor zum vorgenannten Personenkreis gehörten.

Nicht zum begünstigten Personenkreis gehören:

- freiwillig Versicherte in der gesetzlichen RV,
- versicherungsfreie Personen in der RV (z. B. geringfügig Beschäftigte ohne Aufstockung des Rentenversicherungsbeitrages, Altersvollrentner),
- von der Versicherungspflicht in der RV befreite Personen (u. a. selbständig tätige Handwerker oder Mitglieder berufsständischer Versorgungseinrichtungen wie z. B. Rechtsanwälte, Ärzte, Architekten).

Zum begünstigten Personenkreis gehören auch Pflichtversicherte einer ausländischen gesetzlichen RV, soweit die Pflichtmitgliedschaft mit der deutschen Rentenversicherungspflicht vergleichbar ist. Gleiches gilt für den Fall der Arbeitslosigkeit, wenn die Pflichtversicherung in der ausländischen RV fortbesteht. Die Pflichtversicherungssysteme in sämtlichen Anrainerstaaten der Bundesrepublik Deutschland sind mit der inländischen Versicherungspflicht vergleichbar. Damit gehören auch Personen, die zum Beispiel als Grenzgänger in Frankreich oder Luxemburg arbeiten, zum begünstigten Personenkreis. Als Grenzgänger in diesem Sinne gelten Personen, die in der Regel täglich, mindestens aber einmal in der Woche an den Wohnort zurückkehren⁶.

Ausdrückliche Festlegungen, nach welchen Kriterien die Vergleichbarkeit der Pflichtversicherungssysteme von „Nichtanrainerstaaten“ zu prüfen ist, bestehen nicht. Das Bundesministerium der Finanzen (BMF) hat den Obersten Finanzbehörden der Länder eine Übersicht über ausländische gesetzliche RVen zur Verfügung gestellt⁷. Diese soll vorrangig die Finanzämter bei der Entscheidung unterstützen, ob Beiträge zu einem ausländischen Alterssicherungssystem als Sonderausgaben nach § 10 Abs. 1 Nr. 2 Buchstabe a Einkommensteuergesetz (EStG) abziehbar und dessen Leistungen nach § 22 Nr. 1 Satz 3 Buchstabe a Doppelbuchstabe aa EStG nachgelagert zu besteuern sind. Im Hinblick darauf, dass die Kriterien zur Einordnung eines ausländischen Alterssicherungssys-

tems als gesetzliche RV auf die steuerlich geförderte Altersvorsorge übertragbar sind, orientiert sich auch die Zentrale Zulagenstelle für das Altersvermögen (ZfA) an dieser Übersicht. Einzelfälle werden im Festsetzungsverfahren entschieden⁸.

3. Unbeschränkte Steuerpflicht in der Bundesrepublik Deutschland

Der Gesetzgeber hat die Riester-Rente im Einkommensteuerrecht organisiert. Förderberechtigt ist nur, wer nach § 1 EStG der unbeschränkten Steuerpflicht in der Bundesrepublik Deutschland unterliegt.

Unbeschränkt Steuerpflichtige haben grundsätzlich auf sämtliche Einkommen, die weltweit erzielt werden, in Deutschland Steuern zu zahlen (Welteinkommensprinzip). Um Mehrfachbesteuerungen – z. B. bei Wohnsitz im Inland und Einkünften aus dem Ausland – zu vermeiden, hat die Bundesrepublik Deutschland mit über hundert Staaten „Abkommen zur Vermeidung der Doppelbesteuerung auf dem Gebiet der Steuern vom Einkommen und vom Vermögen“ (Doppelbesteuerungsabkommen) abgeschlossen.

Personen, die ihren Wohnsitz bzw. gewöhnlichen Aufenthalt in der Bundesrepublik Deutschland haben, unterliegen grundsätzlich der unbeschränkten Steuerpflicht (Wohnsitzstaatsprinzip). Darüber hinaus können auch Personen, die im Ausland wohnen, aber in der Bundesrepublik Deutschland beschäftigt sind, der unbeschränkten Steuerpflicht unterliegen.

Die folgenden Ausführungen geben einerseits konkret Auskunft über die verschiedenen Möglichkeiten der unbeschränkten Steuerpflicht und der damit verbundenen Riester-Förderung. Andererseits wird auch auf die steuerliche Gesamtsituation der Arbeitnehmer sowie auf Besonderheiten, die sich aus den Doppelbesteuerungsabkommen mit Frankreich bzw. mit Luxemburg ergeben, eingegangen.

3.1 Wohnsitz in Deutschland

● Grundsatz

Personen, die ihren Wohnsitz oder gewöhnlichen Aufenthalt in der Bundesrepublik Deutschland haben, sind grundsätzlich unbeschränkt steuerpflichtig – § 1 Abs. 1 EStG. Sofern die weiteren Voraussetzungen der Riester-Rente erfüllt sind, besteht ein Anspruch auf die Förderung.

● Im Ausland Beschäftigte

Wer im Ausland arbeitet und in Deutschland wohnt, ist ebenfalls unbeschränkt steuerpflichtig. Die unbeschränkte Steuerpflicht im Sinne des § 1 Abs. 1 EStG ist selbst dann zu bejahen, wenn in Deutschland aufgrund besonderer Vereinbarungen (z. B. Doppelbesteuerungsabkommen mit Luxemburg) keine oder nur begrenzt Steuern zu zahlen sind. Die Riester-Förderung ist lediglich an die unbeschränkte Steuerpflicht gekoppelt. Vor diesem Hintergrund führt selbst die ausschließliche Zahlung von Steuern im Ausland nicht zum Verlust des Förderanspruchs.

⁶ BMF-Schreiben vom 5. 2. 2008, Rz. 9.

⁷ BMF-Schreiben vom 16. 12. 2005.

⁸ Schriftliche Stellungnahme der ZfA gegenüber dem Verfasser.

3.2 Wohnsitz im Ausland und Beschäftigung in Deutschland

● Grundsatz

Personen, die ihren Wohnsitz oder gewöhnlichen Aufenthalt im Ausland haben und in der Bundesrepublik arbeiten, unterliegen nach §§ 1 Abs. 4, 49 EStG grundsätzlich der beschränkten Steuerpflicht in Deutschland. Zur deutschen Besteuerung werden nur die in Deutschland erzielten Einkünfte herangezogen (Quellenstaats- bzw. Territorialitätsprinzip). Bei beschränkt steuerpflichtigen Arbeitnehmern zieht der Arbeitgeber die Steuern vom Arbeitsentgelt ab und leitet sie an das zuständige Finanzamt weiter. Die Einkommensteuer ist damit grundsätzlich abgegolten, d. h., eine Veranlagung zur Einkommensteuer erfolgt in Deutschland nicht (§ 50 Abs. 5 Satz 1 EStG).

Beschränkt steuerpflichtige Arbeitnehmer, die Staatsangehörige eines Mitgliedstaates der Europäischen Union (EU) oder des Europäischen Wirtschaftsraumes (EWR) sind, haben jedoch die Möglichkeit, die Veranlagung zur Einkommensteuer zu beantragen (§ 50 Abs. 5 Satz 2 Nr. 2 EStG). Auch wenn ein Antrag auf Veranlagung zur Einkommensteuer gestellt wird, unterliegen diese Personen lediglich der beschränkten Steuerpflicht. Etwas anderes gilt für Personen, die eine Erklärung zur unbeschränkten Steuerpflicht abgegeben haben (vgl. hierzu die Ausführungen am Ende des Abschnitts 3.2).

Im Ausland ansässige Arbeitnehmer können sich mögliche Lohnsteuerermäßigungen (z. B. Werbungskosten, Sonderausgaben) als Freibetrag vom Betriebsstättenfinanzamt bescheinigen lassen. Der bei Wohnsitz im Inland vorgesehene Grundfreibetrag⁹ gilt für beschränkt Steuerpflichtige grundsätzlich nicht.

Personen, die der beschränkten Steuerpflicht unterliegen, haben – unabhängig von einer tatsächlichen Steuerzahlung in Deutschland – keinen Anspruch auf die Riester-Förderung. Eine Riester-Berechtigung kann unter Umständen im Rahmen einer Erklärung zur unbeschränkten Steuerpflicht erlangt werden – s. hierzu die Ausführungen am Ende des Abschnitts 3.2.

● Deutsche Beschäftigte bei juristischen Personen des öffentlichen Rechts

Deutsche Staatsangehörige, die zu einer inländischen juristischen Person des öffentlichen Rechts in einem Dienstverhältnis stehen und dafür Arbeitslohn aus einer inländischen öffentlichen Kasse beziehen (z. B. Mitarbeiter im öffentlichen Dienst, Diplomaten), unterliegen trotz ihres Wohnsitzes im Ausland der unbeschränkten Steuerpflicht in Deutschland (Kassenstaatsprinzip). Gleiches gilt ggf. für die Angehörigen dieses Personenkreises – § 1 Abs. 2 EStG. Sofern die weiteren Voraussetzungen der Riester-Rente erfüllt sind, besteht ein Anspruch auf die Förderung.

● Beschäftigte aus Luxemburg

Personen, die in Luxemburg ihren Wohnsitz haben und in Deutschland arbeiten¹⁰, sind gemäß Art. 10

Abs. 1 des deutsch-luxemburgischen Doppelbesteuerungsabkommens von der luxemburgischen Einkommensteuer befreit. Diese Personen unterliegen mit ihren Einkünften in Deutschland der beschränkten Steuerpflicht, d. h., es besteht grundsätzlich kein Förderanspruch. Eine Riester-Berechtigung kann unter Umständen im Rahmen einer Erklärung zur unbeschränkten Steuerpflicht erlangt werden – s. hierzu die Ausführungen am Ende des Abschnitts 3.2.

● Beschäftigte aus Frankreich mit Grenzgängerstatus

Grenzgänger, die in Deutschland arbeiten und in Frankreich ihren Wohnsitz haben, werden gemäß Art. 13 Abs. 5 des deutsch-französischen Doppelbesteuerungsabkommens nicht von der deutschen Einkommensteuer (Lohnsteuer) erfasst. Nach der Vereinbarung zwischen der Bundesrepublik Deutschland und Frankreich gilt als Grenzgänger, wer in den französischen Grenzdepartements wohnt und in deutschen Gemeinden arbeitet, deren Gebiet ganz oder teilweise 30 km von der Grenze entfernt liegt. Ferner ist es erforderlich, in der Regel täglich an den Wohnsitz zurückzukehren, wobei kurzfristige Aufenthalte (bis zu 45 Arbeitstage im Jahr) außerhalb der Grenzregion für die Grenzgängereigenschaft nicht schädlich sind. Über den Grenzgängerstatus entscheidet auf Antrag das für den Arbeitgeber zuständige Betriebsstättenfinanzamt (§ 39 b Abs. 6 EStG). Grenzgänger unterliegen mit ihren Einkünften aus nicht-selbständiger Arbeit nicht der deutschen Steuerpflicht. Grenzgänger aus Frankreich sind damit generell von der Riester-Förderung ausgeschlossen. Die Möglichkeit der Erklärung zur unbeschränkten Steuerpflicht besteht für Grenzgänger aus Frankreich nicht.

● Beschäftigte aus Frankreich ohne Grenzgängerstatus

Gemäß Art. 13 Abs. 1 des deutsch-französischen Doppelbesteuerungsabkommens sind in Deutschland erzielte Einkünfte nur in Deutschland zu versteuern. In Frankreich ist auf das bereits in Deutschland versteuerte Entgelt nicht nochmals eine Steuer zu entrichten. Trotz der Steuerzahlung in Deutschland unterliegen Beschäftigte aus Frankreich grundsätzlich „nur“ der beschränkten Steuerpflicht, d. h., es besteht grundsätzlich kein Förderanspruch. Eine Riester-Berechtigung kann allerdings im Rahmen einer Erklärung zur unbeschränkten Steuerpflicht er-

⁹ Der Grundfreibetrag in Höhe von 7 664 EUR soll rückwirkend zum 1.1.2009 auf 7 834 EUR und ab 1.1.2010 auf 8 004 EUR erhöht werden; www.bundesregierung.de/nn_774/Content/DE/Artikel/2009/01/2009-01-13-steuerentlastung.html. Unterschreiten die Einkünfte diesen Betrag, ist gem. § 32 a EStG keine Steuer zu zahlen.

¹⁰ Diese Konstellation ist in der Grenzregion Luxemburg-Deutschland eher die Ausnahme. Die überwiegende Zahl der „Grenzpendler“ wohnt in Deutschland und arbeitet in Luxemburg – s. Abschnitt „Im Ausland Beschäftigte“ unter Ziff. 3. 1.

langt werden – s. hierzu die Ausführungen im folgenden Abschnitt.

● Erklärung zur unbeschränkten Steuerpflicht

Bezieher von überwiegend inländischen Einkünften können sich der unbeschränkten Steuerpflicht nach dem deutschen Einkommensteuerrecht unterwerfen. Eine entsprechende Erklärung kann abgeben, wer mindestens 90 % der Gesamteinkünfte in der Bundesrepublik Deutschland erzielt bzw. wenn die im Ausland zu besteuern den Grundfreibetrag gem. § 32 a Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 EStG nicht übersteigen. Der Antrag auf unbeschränkte Steuerpflicht erfolgt im Rahmen der Einkommensteuererklärung (Mantelbogen Ziff. 47 ff.). Das Antragsrecht ist auf ein Urteil des Europäischen Gerichtshofes (EuGH) aus dem Jahr 1995¹¹ zurückzuführen. Neben der Riester-Förderung resultiert hieraus auch der Vorteil, den deutschen Steuer-Grundfreibetrag zu nutzen.

Wird das in Deutschland erzielte Einkommen aufgrund eines Doppelbesteuerungsabkommens nicht von der deutschen Einkommensteuer erfasst, liegen insoweit keine inländischen Einkünfte vor. Damit ist eine Erklärung zur unbeschränkten Steuerpflicht z. B. für Beschäftigte aus Frankreich mit Grenzgängerstatus (s. Ausführungen in diesem Abschnitt) generell ausgeschlossen, weil keine überwiegend inländischen Einkünfte erzielt werden.

4. Die Riester-Rente im Europäischen Gemeinschaftsrecht

Nach dem deutschen Steuerrecht sind bestimmte Personengruppen von der Riester-Förderung ausgenommen (s. Abschnitt 3.2). Ein weiterer Ansatz, um eine Riester-Berechtigung herzuleiten, könnte im Europäischen Gemeinschaftsrecht liegen¹².

Das Gemeinschaftsrecht und das Recht der Mitgliedstaaten sind eigenständige Rechtsordnungen. Sie bestehen dennoch nicht isoliert nebeneinander, sondern sind in vielfältiger Weise aufeinander bezogen, miteinander verschränkt und wechselseitigen Ein-

wirkungen unterworfen¹³. Hinsichtlich der Rangfolge des anzuwendenden Rechts finden sich weder in den Gründungsverträgen noch in den nationalen Verfassungen ausdrückliche Regelungen. Der Vorrang des EU-Rechts vor dem nationalen Recht ist jedoch allgemein anerkannt¹⁴.

Das EU-Recht gliedert sich in das primäre und das sekundäre Gemeinschaftsrecht¹⁵. Zum primären Gemeinschaftsrecht gehören der Vertrag über die Europäische Union sowie die Gründungsverträge der Europäischen Gemeinschaft. Richtlinien und Verordnungen (VOen) bilden im Wesentlichen das sekundäre Gemeinschaftsrecht.

Der zwischen den Mitgliedstaaten geschlossene Vertrag (EGV) regelt die Organisation der Union und die Freiheitsrechte ihrer Bürger. Zu den Freiheitsrechten gehören das allgemeine Diskriminierungsverbot (Art. 12 EGV), das Recht aller Unionsbürger auf Freizügigkeit innerhalb der EU (Art. 18 EGV) sowie die vier Grundfreiheiten: die Warenverkehrsfreiheit (Art. 23–31 EGV), die Personenverkehrsfreiheit (Art. 39–48 EGV), die Dienstleistungsfreiheit (Art. 49–55 EGV) sowie die Kapitalverkehrsfreiheit (Art. 56–60 EGV). Die Freiheitsrechte sind direkt in jedem Mitgliedstaat anwendbar; Bürger können sich direkt darauf berufen.

Richtlinien bilden den verbindlichen rechtlichen Rahmen für die Mitgliedstaaten hinsichtlich des zu erreichenden Zieles, d. h., sie gelten nicht direkt für die Bürger. Verordnungen berechtigen bzw. verpflichten Bürger unmittelbar. Hierzu ist – im Gegensatz zu den Richtlinien – eine Umsetzung der Verordnung in das nationale Recht nicht erforderlich.

Das Sozialversicherungsrecht innerhalb der Europäischen Gemeinschaft wird durch die VO (EWG) Nr. 1408/71 bzw. 883/2004¹⁶ koordiniert. Hierdurch wird der Verpflichtung aus dem EU-Vertrag Rechnung getragen, wonach die Freizügigkeit der Arbeitnehmer innerhalb der Union garantiert ist und niemand Nachteile erleiden darf, nur weil er von seinem Recht auf Freizügigkeit Gebrauch gemacht hat. Kernelement im Sozialversicherungsrecht ist u. a. die Gebietsgleichstellung. Durch die Riester-Rente sollen zwar Niveausenkungen im Bereich der gesetzlichen RV ausgeglichen werden. Als ergänzende Form der Altersvorsorge ist sie jedoch nicht dem Sozialrecht zuzuordnen und fällt daher nicht unter den Anwendungsbereich der VO (EWG) Nr. 1408/71 bzw. 883/2004¹⁷.

Eine europaweite Koordination der Alterssicherung nach dem Modell der Riester-Rente ist auch nicht durch andere Richtlinien bzw. VOen vorgesehen. Vor diesem Hintergrund kann eine grenzüberschreitende Berechtigung zur Riester-Rente nur am Maßstab der Freiheitsrechte des EGV geprüft werden. In einem derzeit anhängigen Vertragsverletzungsverfahren der EU-Kommission gegen die Bundesrepublik Deutschland wird geprüft, ob die Riester-Rente mit den europäischen Grundfreiheiten vereinbar ist¹⁸.

¹¹ EuGH, Urteil vom 14.2.1995, Rechtssache C-279/93 (Schumacker).

¹² Zum Einfluss europäischer Sozialpolitik auf die RV s. Rische, RVaktuell 1/09, S. 2.

¹³ BVerfGE 73, 339 (368).

¹⁴ EuGH, Urteil vom 15.7.1964, Rechtssache 6/64 (Costa/ENEL) und BVerfGE 73, 339 (374 ff.).

¹⁵ Maschmann, Europäisches Sozialrecht und Sozialgerichtsbarkeit, SGB 13/95, S. 586.

¹⁶ Amtsblatt der Europäischen Union L 166 vom 30.4.2004, die Durchführungsvorschriften befinden sich derzeit in der Abstimmung, mit dem Inkrafttreten wird zum 1.1.2010 gerechnet.

¹⁷ Die Freiheit der Mitgliedstaaten in der Bestimmung des Verhältnisses von öffentlicher und privater Vorsorge beschreibt Eichenhofer in Sozialrecht der Europäischen Union, S. 237.

¹⁸ ec.europa.eu/taxation_customs/common/infringements/general_information/index_de.htm.

5. Vertragsverletzungsverfahren

5.1 Entwicklung des Verfahrens

Die Riester-Rente ist bereits kurz nach ihrer Einführung auf europarechtliche Bedenken gestoßen¹⁹. Nach einer Presseerklärung der Europäischen Kommission vom 13.1.2006²⁰ wurde die Bundesrepublik Deutschland 2005 förmlich ersucht, einen Teil der Riester-Regelungen zu ändern. In dem nicht-öffentlichen Verfahren wurde vonseiten der Bundesregierung ein Anpassungsbedarf offensichtlich nicht gesehen²¹. Die Kommission hat daraufhin beim EuGH Klage erhoben.

Ziel der Klage ist die Feststellung einer Vertragsverletzung der Bundesrepublik durch die Einführung und Beibehaltung bestimmter Regelungen im Bereich der Riester-Rente. Mit dem frühestens im Sommer des Jahres 2009 zu erwartenden Urteil kann lediglich das Bestehen einer Vertragsverletzung durch die Bundesrepublik Deutschland festgestellt werden. Konkrete Rechtsansprüche erwachsen für die Bürger hieraus nicht. Diese können von den Betroffenen nur vor den nationalen Gerichten geltend gemacht werden.

5.2 Inhalt der Klage

Nach Ansicht der Kommission verstößt die Riester-Rente in Teilbereichen gegen folgende europäischen Grundrechte bzw. Grundfreiheiten²²:

- das allgemeine Recht auf Freizügigkeit (Art. 18 EGV),
- das Recht der Arbeitnehmer auf Freizügigkeit (Art. 39 EGV, Art. 7 der VO Nr. 1612/68) und
- das Verbot der Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit (Art. 12 EGV).

Bei folgenden Regelungen der Riester-Rente werden im Einzelnen Verstöße gegen gemeinschaftsrechtliche Bestimmungen gesehen²³:

- Die Zulageberechtigung sei auch an die unbeschränkte Steuerpflicht in Deutschland gekoppelt – § 79 EStG i. V. m. § 1 EStG. Daher könnten Grenzgänger, die in Deutschland Pflichtbeiträge zur Sozialversicherung zahlen und aufgrund eines Doppelbesteuerungsabkommens nicht steuerpflichtig sind, keine Zulage erhalten. Nach Ansicht der Kommission sei die Zulage auch an Pflichtversicherte in Deutschland zu gewähren, wenn diese in der Bundesrepublik nicht der unbeschränkten Steuerpflicht unterliegen. Schließlich sei diese Personengruppe ebenfalls von der Senkung des deutschen Rentenniveaus betroffen. Dem Antrag der Kommission zufolge bezieht sich die Klage lediglich auf den Ausschluss der Zulagen-gewährung. Die Ausgestaltung des Sonderausgabenabzuges wurde nicht beanstandet.
- Die Entnahme des im Rahmen der Riester-Förderung erworbenen Kapitals für den Erwerb einer zu eigenen Wohnzwecken dienenden Wohnung sei nur möglich, wenn die Immobilie in Deutschland liegt – § 92 a Abs. 1 EStG. Diese Beschränkung habe zur Folge, dass es für Grenzgänger aus der EU nicht mög-

lich sei, mit ihrem Sparkapital eine Wohnung in ihrem Wohnsitzstaat zu kaufen.

- Die Zulage müsse zurückgezahlt werden, wenn die unbeschränkte Steuerpflicht endet. Das sei in der Regel der Fall, wenn Wanderarbeitnehmer nach dem Ausscheiden aus dem Erwerbsleben in ihr Heimatland zurückkehren, könne aber beispielsweise auch Deutsche betreffen, die als Rentner im Ausland leben²⁴.

Auch in der Literatur bzw. öffentlichen Diskussion wird von verschiedenen Seiten die Auffassung vertreten, dass die Ausgestaltung der Riester-Rente in mehreren Punkten nicht mit den im EGV garantierten Grundfreiheiten vereinbar ist²⁵.

Die Stellungnahme der Bundesregierung zu den Kritikpunkten der EU-Kommission ist für Dritte leider nicht zugänglich (nicht-öffentliches Verfahren). Insofern können zur konkreten Haltung der Bundesregierung an dieser Stelle keine Ausführungen gemacht werden. Im Übrigen wird, vor dem Hintergrund des derzeit laufenden Verfahrens bzw. der nicht bekannten Argumente der Bundesregierung, von einer Wertung bzw. Prognose zu den Erfolgsaussichten der Klage Abstand genommen.

Allgemeine Überlegungen zu einzelnen Bestimmungen der Riester-Förderung und ihrer Wirkungsweise auf grenzüberschreitende Beschäftigungen seien an dieser Stelle jedoch erlaubt:

6. Laufen die Fördervoraussetzungen dem Ziel der Riester-Rente entgegen?

Das mit der Riester-Rente vom Gesetzgeber verfolgte Ziel – staatliche Förderung der Eigenvorsorge für künftige Rentnergenerationen, die von der Senkung des Rentenniveaus betroffen sind – kann durch die Regelungen zum begünstigten Personenkreis (s. Abschnitt 2) nachvollziehbar erreicht werden. Die weitere Voraussetzung des § 79 EStG – unbeschränkte Steuerpflicht nach § 1 EStG – läuft in bestimmten Fällen der Zielerreichung entgegen. Die folgenden Vergleiche verdeutlichen diese Annahme.

6.1 Grenzgänger aus Frankreich versus Beschäftigte in Luxemburg

Grenzgänger, die in Deutschland arbeiten und in Frankreich ihren Wohnsitz haben, werden gemäß Art. 13 Abs. 5 des deutsch-französischen Doppel-

¹⁹ Dautzenberg/Rinker, Betriebs Berater 2002, S. 1945 ff.

²⁰ EU-Pressemitteilung IP/06/32.

²¹ EU-Pressemitteilung IP/06/919.

²² Amtsblatt der Europäischen Union 25. 8. 2007, 269/07.

²³ europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/06/919&format=HTML&aged=1&language=DE&guiLanguage=en.

²⁴ Die Rückzahlung kann nach § 95 EStG auf Antrag bis zum Beginn der Rentenauszahlung gestundet werden.

²⁵ www.urbs.de/aktuell/change.htm?beruf62.htm und Thomas Dieck, Betriebliche Altersvorsorge 7/2006, S. 617.

besteuerungsabkommens nicht von der deutschen Einkommensteuer erfasst. Die Steuern für das in Deutschland erzielte Einkommen sind daher am Wohnort in Frankreich zu entrichten. In Deutschland pflichtversicherte Grenzgänger aus Frankreich sind damit von der Riester-Förderung ausgeschlossen, obwohl sie zum begünstigten Personenkreis gehören und von der Senkung des deutschen Rentenniveaus betroffen sind.

Personen, die in Deutschland ihren Wohnsitz haben und in Luxemburg arbeiten, sind gemäß Art. 10 Abs. 1 des deutsch-luxemburgischen Doppelbesteuerungsabkommens mit ihren Einkünften aus nichtselbständiger Arbeit von der deutschen Einkommensteuer befreit. Dieser Personenkreis unterliegt selbst dann der unbeschränkten Steuerpflicht, wenn nur in Luxemburg Steuern gezahlt werden. Zum begünstigten Personenkreis gehören nach dem BMF-Schreiben vom 5. 2. 2008, Rz. 9, auch Pflichtversicherte einer ausländischen gesetzlichen RV, soweit die Pflichtmitgliedschaft mit der deutschen Rentenversicherungspflicht vergleichbar ist. Die Pflichtversicherungssysteme in sämtlichen Anrainerstaaten der Bundesrepublik Deutschland sind mit der inländischen Versicherungspflicht vergleichbar. Damit gehören auch Personen, die in Luxemburg pflichtversichert sind, zum begünstigten Personenkreis. Das luxemburgische Rentensystem sieht jedoch gerade keine mit dem deutschen Rentensystem vergleichbaren Niveausenkungen vor und bietet darüber hinaus ein hohes Versorgungsniveau. Luxemburg gehört mit einer Quote von 88,3 % zu den Spitzenreitern im OECD-Vergleich²⁶.

Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass

- beide Grenzgänger in Deutschland keine Steuern zahlen,
- der von einer Rentenniveausenkung in Deutschland betroffene und damit eigentlich „bedürftige“ Grenzgänger aus Frankreich nicht gefördert wird,
- der von einer Rentenniveausenkung in Deutschland nicht betroffene und damit auch nicht „bedürftige“ Beschäftigte in Luxemburg gefördert wird.

6.2 Beschäftigte aus Frankreich versus Beschäftigte in Luxemburg

Personen ohne Grenzgängerstatus, die in Frankreich ihren Wohnsitz haben und in Deutschland arbeiten, haben gemäß Art. 13 Abs. 1 des deutsch-französischen Doppelbesteuerungsabkommens die in Deutschland erzielten Einkünfte nur in Deutschland

zu versteuern. In Frankreich ist auf das bereits versteuerte Entgelt nicht nochmals eine Steuer zu entrichten. Trotz der Steuerzahlung in Deutschland unterliegen Beschäftigte aus Frankreich grundsätzlich „nur“ der beschränkten Steuerpflicht (§ 49 EStG). In Deutschland pflichtversicherte Arbeitnehmer aus Frankreich sind damit von der Riester-Förderung ausgeschlossen, obwohl sie zum begünstigten Personenkreis gehören. Um eine Förderberechtigung zu erlangen, wäre eine Erklärung zur unbeschränkten Steuerpflicht erforderlich.

Zu Personen, die in Deutschland ihren Wohnsitz haben und in Luxemburg arbeiten, s. Ausführungen im Abschnitt 6.1.

Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass

- der von einer Rentenniveausenkung in Deutschland betroffene und damit eigentlich „bedürftige“ Beschäftigte aus Frankreich nicht grundsätzlich gefördert wird, obwohl er in Deutschland Steuern zahlt²⁷,
- der von einer Rentenniveausenkung in Deutschland nicht betroffene und damit auch nicht „bedürftige“ Beschäftigte in Luxemburg gefördert wird, obwohl er in Deutschland keine Steuern zahlt.

7. Ist die Beschränkung der Kapitalentnahme auf den Immobilienstandort Deutschland zulässig?

Eine Kapitalentnahme für den Erwerb einer zu eigenen Wohnzwecken dienenden Immobilie ist nur möglich, wenn diese in Deutschland liegt – § 92 a Abs. 1 EStG. Durch das Gesetz zur verbesserten Einbeziehung der selbstgenutzten Wohnimmobilie in die geförderte Altersvorsorge (Eigenheimrentengesetz – EigRentG) vom 31. 7. 2008²⁸ wurde die Riester-Förderung rückwirkend vom 1. 1. 2008 an um zusätzliche Optionen erweitert. Eine Kapitalentnahme für Immobilien, die im Ausland gelegen sind, ist jedoch weiterhin nicht möglich.

Die Frage, ob eine nationale Vorschrift, die den Immobilienstandort Deutschland fordert, europäische Grundfreiheiten verletzt, war bereits Gegenstand eines Vertragsverletzungsverfahrens. In seinem Urteil vom 17. 1. 2008²⁹ hat der EuGH festgestellt, dass die Bundesrepublik Deutschland gegen ihre Verpflichtung aus den Art. 18, 39 und 43 EGV verstoßen habe, weil die Gewährung der Eigenheimzulage an unbeschränkt Einkommensteuerpflichtige nicht für Immobilien, die in einem anderen Mitgliedstaat gelegen sind, möglich sei.

8. Führt die Rückzahlungspflicht bei Auslandsverzug zu Doppelbelastungen?

Die Riester-Rente unterliegt der nachgelagerten Besteuerung. In der Ansparphase werden die Einzahlungen über den Sonderausgabenabzug zumindest steuerfrei gestellt (§ 10 a EStG). In der Auszahlungsphase sind die Leistungen in voller Höhe steuerpflichtig (§ 22 Nr. 5 EStG)³⁰.

²⁶ OECD-Rentenmodell unter <http://www.oecd.org/dataoecd/16/57/38731041.xls>.

²⁷ Es sei denn, der Beschäftigte gibt eine Erklärung zur unbeschränkten Steuerpflicht (s. Abschnitt 3.2) ab.

²⁸ BGBl. I Nr. 33.

²⁹ EuGH, Urteil vom 17. 1. 2008, Rechtssache C-152/05.

³⁰ Ratgeber zur Einkommensteuer 2007, S. 647.

Wird der Wohnsitz ins Ausland verlegt, endet regelmäßig die unbeschränkte Steuerpflicht in Deutschland. Damit ist dem deutschen Staat die Möglichkeit genommen, die Rentenzahlungen der Einkommensteuer zu unterwerfen³¹. Um den hieraus resultierenden Einnahmeverlust zu vermeiden, ist die erhaltene Förderung (Zulagen und Steuererstattung) gemäß § 95 EStG zurückzuzahlen. Der Zinsvorteil ist allerdings nicht zu erstatten.

Durch die Rückzahlung der Förderung in Deutschland werden Rentner nicht von der ggf. im Ausland bestehenden Steuerpflicht entbunden. Im Ausland sind unter Umständen Steuern auf die Rente zu entrichten. So sehen z. B. die mit Frankreich (Art. 18) bzw. Luxemburg (Art. 16) geschlossenen Doppelbesteuerungsabkommen, wie auch Art. 21 OECD-Musterabkommen (Doppelbesteuerungsabkommen-MA), ein Besteuerungsrecht für den Wohnsitzstaat vor.

Für einen Riester-Rentner, der z. B. nach Frankreich verzieht, bedeutet dies:

- in Deutschland ist die Förderung zurückzuzahlen (entweder als Einmalzahlung oder zumindest als Ratenzahlung in Höhe von 15 % der Rente),
- in Frankreich unterliegt die Rente der französischen Besteuerung (vgl. Art. 18 Doppelbesteuerungsabkommen i. V. m. Art. 79 Code Général des Impôts – CGI).

Ob sich hieraus eine Doppelbelastung ergibt, hängt vom Einzelfall ab.

9. Fazit

Die gesetzlichen Sicherungssysteme bleiben die wichtigste Einnahmequelle im Alter. Zusammen mit den weiteren staatlich geförderten Formen der ergänzen-

den Altersvorsorge trägt die Riester-Rente entscheidend dazu bei, dass in Deutschland auch in Zukunft auf ein ausgewogenes Alterssicherungssystem vertraut werden kann.

Gut sechs Jahre nach Einführung des Riestersparens konnte das BMF im dritten Quartal 2008 den Abschluss von knapp 12 Mio. Riester-Verträgen vermelden³². Rentenversicherungen sind mit einem Anteil von ca. 77 % die beliebteste Sparform. Auf Fondssparpläne entfallen ca. 18 %, der Anteil von Banksparplänen liegt bei ca. 5 %. Nach einer Pressemitteilung der Deutschen Rentenversicherung Bund vom 15. 8. 2008 wurden bisher mehr als 3,4 Mrd. EUR an Zulagen ausgezahlt³³. Diese Resonanz ist ein klares Zeichen dafür, dass die zu Beginn bestehenden Vorbehalte gegenüber der Riester-Rente erfolgreich abgebaut werden konnten. Die zweifellos wichtige und sinnvolle Form der ergänzenden Altersvorsorge ist in unserer Gesellschaft angekommen.

Durch eine entsprechende Anpassung des Einkommensteuerrechtes könnte die unter Ziffer 6 aufgezeigte Schieflage bei der Förderberechtigung von Grenzgängern, zumindest im Hinblick auf die Zulagen-Förderung, beseitigt werden. Damit wäre auch für diesen Personenkreis die Möglichkeit geschaffen, ergänzende Altersvorsorge im Rahmen der Riester-Rente zu betreiben. Ob das derzeit anhängige Vertragsverletzungsverfahren einen entsprechenden Impuls geben wird, bleibt abzuwarten.

³¹ Ratgeber zur Altersvorsorge, 1. Auflage, S. 131.

³² www.bmas.de/coremedia/generator/29428/2008_11_12_riesterzahlen.html.

³³ www.deutsche-rentenversicherung-bund.de/nn_20278/DRVB/de/Inhalt/Presse/Pressemitteilung/2008_8_15_zfa.html_nnn=true.