

Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO
an das Bundesministerium der Finanzen

Steuerrückstände aus der Besteuerung von Altersrenten vermeidbar



13. Februar 2026

Geschäftszeichen: VIII 4 - 0003357

Dieser Bericht enthält das vom Bundesrechnungshof abschließend im Sinne des § 96 Absatz 4 BHO festgestellte Prüfungsergebnis. Er ist auf www.bundesrechnungshof.de veröffentlicht.

Dieser Bericht des Bundesrechnungshofes ist urheberrechtlich geschützt.

Inhaltsverzeichnis

0	Zusammenfassung.....	5
1	Berichtsanlass.....	7
2	Nachgelagerte Besteuerung von gesetzlichen Altersrenten	8
3	Zahl der steuerpflichtigen Personen mit ausschließlich Renteneinkünften stark gestiegen.....	8
4	Steuerrückstände bei Personen mit Rentenbezug zunehmend bedeutsam	11
5	Bewertung und Handlungsbedarf	12
6	Stellungnahme des BMF.....	13
7	Abschließende Bewertung.....	14

Abkürzungsverzeichnis

B

BMF Bundesministerium der Finanzen

F

FÄ Finanzämter

0 Zusammenfassung

Der Bundesrechnungshof prüft zurzeit die Vollstreckung von rückständigen Steuerforderungen. Bei seinen Erhebungen stellte er fest, dass die Finanzämter (FÄ) immer häufiger mit Steuerrückständen befasst sind, denen Steuerfestsetzungen bei Personen mit Renteneinkünften zugrunde liegen. Dies hat inzwischen ein Ausmaß erreicht, das die Finanzverwaltung erheblich beeinträchtigt. Mit dem vorliegenden Bericht informiert der Bundesrechnungshof das Bundesministerium der Finanzen (BMF) vorab über seine Feststellungen und zeigt Lösungsansätze auf. Das BMF hatte Gelegenheit zur Stellungnahme. Seine Hinweise sind berücksichtigt.

0.1

Zum 1. Januar 2005 traten mit der Umstellung auf die sogenannte nachgelagerte Besteuerung grundlegende Änderungen bei der Besteuerung von Altersrenten ein. Dies führt u. a. dazu, dass immer mehr Personen mit Renteneinkünften Einkommensteuer zahlen müssen. Während im Jahr 2004 nur 3 % aller Personen mit ausschließlich Renteneinkünften steuerbelastet waren, stieg dieser Anteil bis zum Jahr 2020 auf 74 % an. Damit ist zugleich ein erheblich wachsendes Steueraufkommen verbunden. Dieses belief sich im Jahr 2020 bereits auf fast 1 Mrd. Euro und war damit 30-mal höher als im Jahr 2010. (Tz. 3)

0.2

Der Bundesrechnungshof hat festgestellt, dass Personen mit Renteneinkünften, die zur Einkommensteuer veranlagt werden, immer häufiger ihren Zahlungsverpflichtungen nicht nachkommen und so die Vollstreckungsstellen der FÄ befallen. Dadurch sind diese mit zusätzlichen Fällen belastet. Eine grundlegende Zahlungsunwilligkeit der Rentenbeziehenden ist hierbei nicht festzustellen. Vielfach sind diese mit der Situation überfordert. Dies lässt darauf schließen, dass die Entstehung der Steuerrückstände vermeidbar wäre. (Tz. 4)

0.3

Der Bundesrechnungshof sieht Handlungsbedarf, die Vollstreckungsstellen von „Rentenfällen“ zu entlasten. Erläuternde Darstellungen in den Steuerbescheiden zu den Zahlungsverpflichtungen sowie verbesserte Angebote, Steuerforderungen mittels Einzugsermächtigung einziehen zu lassen, wären nach seiner Einschätzung geeignete Maßnahmen, um die FÄ

kurzfristig zu entlasten. Darüber hinaus sollten Bund und Länder gemeinsam langfristige Lösungsansätze entwickeln. (Tz. 5)

0.4

Das BMF wies darauf hin, dass es gemeinsam mit den Ländern gezielt daran arbeite, die Verständlichkeit der Steuerbescheide zu verbessern. Ein laufendes Projekt zielle darauf ab, einen überarbeiteten Einkommensteuerbescheid voraussichtlich Mitte des Jahres 2027 zu ermöglichen. Ferner kündigte das BMF an, mit den Ländern zu erörtern, wie insbesondere bei Rentnerinnen und Rentnern für eine stärkere Nutzung des SEPA-Lastschriftverfahrens geworben werden könne.

Zu einem möglichen Quellensteuerabzug bei Renten merkte das BMF an, dass ein solcher Abzug „punktgenau“ erfolgen müsse und die Steuerpflichtigen keine weiteren Einkünfte erzielen dürften. Gemeinsam mit den Ländern würden intensiv verschiedene – auch Zwischenlösungen beinhaltende – Ansätze geprüft, um sowohl Rentnerinnen und Rentner als auch die Steuerverwaltung schnellstmöglich zu entlasten. (Tz. 6)

0.5

Der Bundesrechnungshof begrüßt die vom BMF angekündigten Maßnahmen und empfiehlt, mit deren Umsetzung noch in diesem Jahr zu beginnen. Dies gilt insbesondere für solche Maßnahmen, die darauf abzielen, bei Rentnerinnen und Rentnern für die Nutzung des SEPA-Lastschriftverfahrens zu werben. Der Bundesrechnungshof wird ferner im Blick haben, ob Bund und Länder den anvisierten Zeitplan für einen überarbeiteten Einkommensteuerbescheid einhalten. Das BMF ist gefordert, absehbaren zeitlichen Verzögerungen frühzeitig entgegenzuwirken.

Die Ausführungen des BMF zu einem möglichen Quellensteuerabzug bei Renten nimmt der Bundesrechnungshof zur Kenntnis. Er wird die Überlegungen von Bund und Ländern, wie die Besteuerung von Renten langfristig vereinfacht werden kann, weiterhin begleiten und ggf. in seine Prüfungstätigkeit einbeziehen. (Tz. 7)

1 **Berichtsanlass**

Der Bundesrechnungshof prüft zurzeit die Vollstreckung von rückständigen Steuerforderungen. Damit möchte er sich einen bundesweiten Überblick verschaffen, wie die FÄ bei Steuerpflichtigen mit rückständigen Steuern vorgehen.

Der Bundesrechnungshof führte im Jahr 2025 örtliche Erhebungen beim BMF und bei fünf Ländern durch. Dort informierte er sich in sechs FÄ über die Arbeitsabläufe in den Vollstreckungsstellen. Der Bundesrechnungshof sah eine dreistellige Zahl von Fällen mit Steuerrückständen zwischen wenigen hundert Euro und mehr als einer Million Euro ein und führte zahlreiche Gespräche mit Bediensteten der Vollstreckungsstellen.

Den nicht von den örtlichen Erhebungen betroffenen Ländern übermittelte der Bundesrechnungshof einen Fragebogen. Dadurch konnte er seine bestehenden Erkenntnisse vertiefen, einen bundesweiten Überblick über die Tätigkeiten der Vollstreckungsstellen gewinnen und weitere Problembereiche identifizieren.

Die örtlichen Erhebungen des Bundesrechnungshofes haben ergeben, dass die Arbeitsbelastung in den Vollstreckungsstellen sehr hoch ist. Damit besteht ein erhöhtes Risiko, dass die FÄ nicht mehr in jedem Fall die nach der Abgabenordnung in Betracht kommenden Vollstreckungsmöglichkeiten vollumfänglich ausschöpfen. Dies kann zu Steuerausfällen führen.

Der Bundesrechnungshof stellte zudem fest, dass sich die Arbeitsbelastung in einigen Vollstreckungsstellen durch eine neue Fallkonstellation verschärft hat. Dabei handelt es sich um Fälle mit Steuerrückständen, die aus der Festsetzung von Einkommensteuer bei Personen mit Renteneinkünften stammen. Die Auswertungen der Länderschreiben haben dies bestätigt. Die Belastung der Vollstreckungsstellen durch Steuerrückstände bei Personen mit Rentenbezug erreicht inzwischen ein Ausmaß, dass die Finanzverwaltung erheblich beeinträchtigt. Der Bundesrechnungshof sieht deshalb Handlungsbedarf.

Er nimmt dies zum Anlass, das BMF vorab über seine Feststellungen zu informieren und über mögliche Maßnahmen zu beraten, die das Risiko von Steuerrückständen bei dem vorgenannten Personenkreis reduzieren könnte.

Das BMF hatte Gelegenheit, zu dem Berichtsentwurf Stellung zu nehmen. Seine Stellungnahme ist im Bericht berücksichtigt.

2 Nachgelagerte Besteuerung von gesetzlichen Altersrenten

Zum 1. Januar 2005 trat das sogenannte Alterseinkünftegesetz¹ in Kraft. Damit reagierte der Gesetzgeber auf die Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts, wonach die unterschiedliche Besteuerung von Beamtenpensionen und von Renten aus der gesetzlichen Rentenversicherung nicht mit dem Gleichheitssatz des Artikels 3 Absatz 1 Grundgesetz vereinbar ist.² Um diese Gleichbehandlung herzustellen, hat der Gesetzgeber beschlossen, gesetzliche Altersrenten nachgelagert zu besteuern.³ Um steuerliche Härten abzufedern, hat er einen Übergangszeitraum vorgesehen, bis es im Jahr 2058 zu einem vollständigen Gleichklang bei der Besteuerung von Beamtenpensionen und gesetzlichen Altersrenten kommt. Während dieses Übergangszeitraums steigt der Besteuerungsanteil der Altersrenten stetig an.

Es gilt:

- Für im Jahr 2005 bereits bestehende Renten (Bestandsrenten) beträgt der Besteuerungsanteil dauerhaft 50 %.
- Für Renten, die ab dem Jahr 2006 beginnen, steigt der Besteuerungsanteil – je nach Jahr des Rentenbeginns – bis zum Jahr 2020 schrittweise um zwei Prozentpunkte, in den Jahren 2021 und 2022 jeweils um einen Prozentpunkt und danach um einen halben Prozentpunkt jährlich an.
- Grundsätzlich gilt: Erhöhungsbeträge aus regelmäßigen Rentenanpassungen sind immer in voller Höhe steuerpflichtig.

3 Zahl der steuerpflichtigen Personen mit ausschließlich Renteneinkünften stark gestiegen

Aus dem steigenden Besteuerungsanteil gesetzlicher Altersrenten sowie der vollumfänglichen Steuerpflicht von Rentenanpassungen ergibt sich, dass immer mehr

¹ BGBl 2004 Teil I Nummer 33.

² Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 6. März 2002 – 2 BvL 17/99.

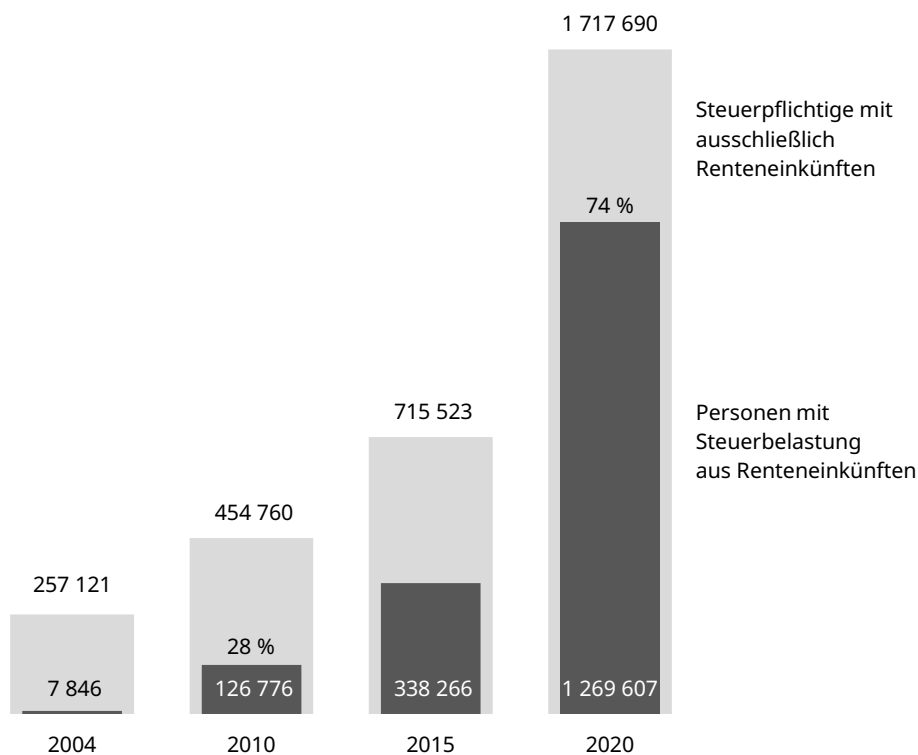
³ Dies trifft ebenfalls zu auf Leistungen aus den landwirtschaftlichen Alterskassen, den berufsständischen Versorgungseinrichtungen sowie den zertifizierten Basisrentenverträgen (Rürup-Renten).

rentenbeziehende Personen eine Einkommensteuererklärung abgeben müssen. Im Jahr 2020 waren 1,27 Mio. Personen mit ausschließlich Renteneinkünften erklärungs- pflichtig. Im Vergleich zum Jahr 2010 verzehnfachte sich diese Zahl. Der prozentuale Anteil der steuerbelasteten Renteneinkünfte bei Personen mit ausschließlich Renten- einkünften stieg seit dem Jahr 2004 exponentiell an. Während dieser im Jahr 2004 noch 3 % betrug, stieg er bis zum Jahr 2010 auf 28 % an und erreichte schließlich im Jahr 2020 einen Wert von 74 % (Abbildung 1).

Abbildung 1

Steuerpflicht aufgrund von Rentenbezügen stark gestiegen

Aufgrund der im Jahr 2005 eingeführten nachgelagerten Besteuerung ist die Zahl der steuer- pflichtigen Personen mit ausschließlich Renteneinkünften von 2010 bis 2020 stark gestiegen. Zu- gleich stieg der prozentuale Anteil der Personen mit Steuerbelastung aus Renteneinkünften von 28 % im Jahr 2010 auf 74 % im Jahr 2020.



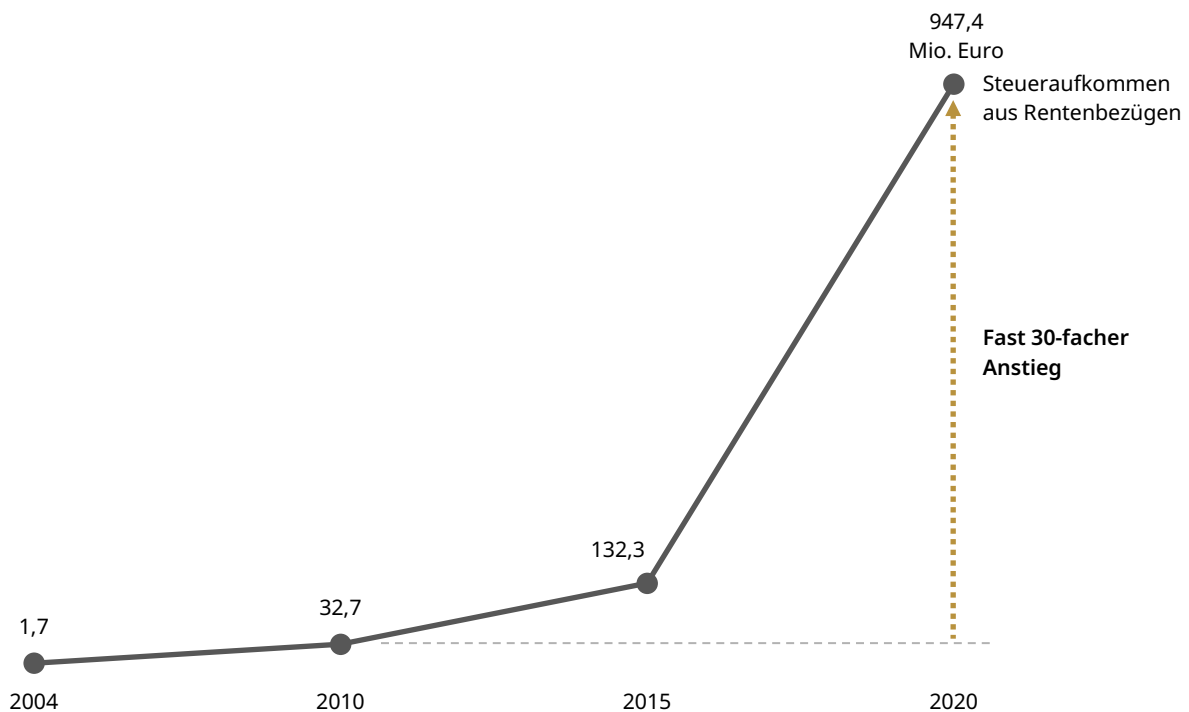
Grafik: Bundesrechnungshof. Quelle: BMF, Datensammlung zur Steuerpolitik, Ausgabe 2025.

Mit dieser Entwicklung ging ein deutlicher Anstieg des Steueraufkommens bei diesem Personenkreis einher. Dieses belief sich im Jahr 2020 auf rund 947 Mio. Euro und war damit fast 30-mal höher als im Jahr 2010 mit rund 32 Mio. Euro (Abbildung 2).

Abbildung 2

30-facher Anstieg des Steueraufkommens aus Rentenbezügen

Das Steueraufkommen aus Rentenbezügen stieg von 2010 bis 2020 auf das fast 30-Fache an.



Grafik: Bundesrechnungshof. Quelle: BMF, Datensammlung zur Steuerpolitik, Ausgabe 2025.

Aus einer Übersicht des Statistischen Bundesamtes „Lohn- und Einkommensteuerstatistik mit Rentenbezugsmitteilungen 2017 bis 2021“ geht hervor, dass das Steueraufkommen im Jahr 2021 bereits mehr als 1 Mrd. Euro betrug.⁴ Der Bundesrechnungshof geht davon aus, dass sich diese Entwicklung in den folgenden Jahren tendenziell fortgesetzt hat und das Steueraufkommen weiter angewachsen ist.

⁴ Vgl. Steuerpflichtige mit Renteneinkünften, abgerufen am 4. Dezember 2025.

4 Steuerrückstände bei Personen mit Rentenbezug zunehmend bedeutsam

Einige FÄ berichteten dem Bundesrechnungshof, sie müssten immer häufiger rückständigen Einkommensteuern nachgehen, denen Steuerfestsetzungen bei Personen mit ausschließlich Renteneinkünften zugrunde lägen. Häufig betreffe dies rückständige Einkommensteuervorauszahlungen. Zu den Gründen führten die FÄ aus:

Für die Vollzugsprobleme sei häufig ursächlich, dass dieser Personenkreis überrascht und nicht darauf vorbereitet sei, Steuern zahlen zu müssen. Wenige der Betroffenen seien sachkundig. Auch dadurch entstünden erhebliche Mehrarbeiten, insbesondere bedingt durch zahlreiche Anrufe und Anträge von Rentnerinnen und Rentnern. Diese wünschten sich beispielsweise, anstatt vierteljährlicher Einkommensteuer-Vorauszahlungen, monatliche Abschläge leisten zu können. Zum Teil gingen von diesen Personen spontan oder nach Absprache monatliche Zahlungen ein, die dann von den FÄ manuell verbucht werden müssten, was zusätzlichen Arbeitsaufwand verursache.

Besonders ärgerlich sei, dass die Vollstreckungsstellen häufig Steuerrückständen nachgehen müssten, obwohl die Steuerschuldnerinnen und Steuerschuldner in der Regel nicht zahlungsunwillig seien. Ein Grund sei zuweilen, dass Rückstände entstünden, weil die Steuerpflichtigen festgesetzte Einkommensteuer-Vorauszahlungen übersähen. Dies komme häufig dann vor, wenn die FÄ die Jahresfestsetzung der Einkommensteuer und die Festsetzung der Vorauszahlungen in einem zusammenfassenden Steuerbescheid mitteilten.

Diese Erkenntnisse veranlassten den Bundesrechnungshof, bei den Ländern, die nicht von örtlichen Erhebungen betroffen waren, abzufragen, ob sie über Vergleichbares berichten könnten. Ergebnis der Abfrage war:

Sieben Länder bestätigten die Feststellungen des Bundesrechnungshofes. Sie gaben u. a. an, dass

- immer häufiger Fälle der nachgelagerten Besteuerung von Alterseinkünften in Vollstreckung gerieten,
- weiterer Arbeitsaufwand durch Anrufe von unkundigen und unberatenden Rentnerinnen und Rentnern, durch die Klärung von Anfragen (z. B. nach Mahnungen oder Vollstreckungsankündigungen), die Bearbeitung von Billigkeitsanträgen oder die Beantwortung von Beschwerdeschreiben entstehe,
- die Darstellungen in den Steuerbescheiden – insbesondere bei gleichzeitiger Festsetzung der Jahressteuer und von Vorauszahlungen in einem gemeinsamen Bescheid –

- bei vielen Rentnerinnen und Rentnern zu Verständnisschwierigkeiten führten, was eine bürgernahe und verständlichere Gestaltung der Steuerbescheide dringend erfordere,
- sich immer häufiger Rentnerinnen und Rentner eine monatliche Zahlweise anstelle der gesetzlich vorgesehenen vierteljährlichen Vorauszahlung wünschten, was zu einem steigenden kassentechnischen Arbeitsaufwand in der Finanzverwaltung führe, insbesondere im Bereich der Zahlungsüberwachung und Buchungsvorgänge und
 - Steuerrückstände auch infolge sogenannter „Blockveranlagungen“ entstünden, weil die daraus resultierenden Gesamtsummen insbesondere für Rentnerinnen und Rentner eine erhebliche Belastung darstellten, der sie oft nicht kurzfristig nachkommen könnten.

Vier Länder äußerten sich zu den Feststellungen des Bundesrechnungshofes nicht konkret. Sie gaben u. a. an, dass die FÄ hierzu entweder keine Anschreibungen führten oder nicht über entsprechende Probleme berichtet hätten.

Nach Kenntnisstand des Bundesrechnungshofes waren die von den Ländern beschriebenen Probleme noch nicht Gegenstand von Erörterungen auf Bund-Länder-Ebene.

5 Bewertung und Handlungsbedarf

Die Umstellung des Systems der Rentenbesteuerung zum 1. Januar 2005 zeigt Wirkung. Sie hat u. a. dazu geführt, dass die Zahl der steuerpflichtigen Personen mit ausschließlichen Rentenbezug von Jahr zu Jahr stärker anstieg (Abbildung 1). Die FÄ stehen vor der herausfordernden Aufgabe, die Besteuerung dieses Personenkreises sicherzustellen. Damit geht ferner ein erhebliches Steuerausfallrisiko einher, denn das Steueraufkommen dieser Personengruppe hat wachsende Bedeutung. Im Jahr 2020 betrug das Steueraufkommen fast 1 Mrd. Euro, im Jahr 2021 lag es bereits über diesem Wert.

Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass diese Entwicklungen bei der Finanzverwaltung zunehmend Vollzugsprobleme auslösen. Für den Bereich der Vollstreckung verdeutlichen dies insbesondere die Ausführungen der Länder (Tz. 4). Dadurch verschärft sich die ohnehin angespannte Arbeitssituation in den Vollstreckungsstellen noch einmal merklich. Folge ist, dass die Steuerausfallrisiken insgesamt steigen, da weniger Zeit für andere Vollstreckungsfälle bleibt. Es besteht daher Handlungsbedarf, die Vollstreckungsstellen von „Rentenfällen“ zu entlasten.

Der Bundesrechnungshof hat nachfolgende Maßnahmen als geeignet angesehen, um einen weiteren Anstieg an Vollstreckungsfällen bei Rentnerinnen und Rentnern

abzuschwächen und damit die derzeitige Situation in den Vollstreckungsstellen kurzfristig zu verbessern:

→ Verständlichkeit von Steuerbescheiden

Erläuternde Ausführungen in Steuerbescheiden zu den Zahlungsverpflichtungen, insbesondere dann, wenn die FÄ die Jahressteuerfestsetzung und die Festsetzung von Steuervorauszahlungen in einem Steuerbescheid vornehmen.

→ Einzug von fälligen Steuern

Verbesserte Angebote an Steuerpflichtige mit Renteneinkünften, Steuerforderungen mittels Einzugsermächtigung einziehen zu lassen (beispielsweise durch Beifügen eines Vordrucks zur Einzugsermächtigung zum bekanntzugebenden Festsetzungsbescheid).

Der Bundesrechnungshof regte an, die hier dargestellten Praxisprobleme bei der Vollstreckung auf Bund-Länder-Ebene zu erörtern.

Darüber hinaus sollten Bund und Länder gemeinsam langfristige Lösungsansätze entwickeln.

→ Steuerabzug bei Renten

Nach den Erkenntnissen des Bundesrechnungshofes gibt es aktuelle Überlegungen, die Steuererklärungspflichten deutlich zu vereinfachen. Angedacht ist, einen Quellensteuerabzug einzuführen, der auch Renteneinkünfte einbezieht. Dieser Ansatz macht die Abgabe von Steuererklärungen für ausschließlich Rentenbeziehende entbehrlich und führt somit zu keinen Steuerrückständen. Dies würde die Vollstreckungsstellen erheblich entlasten.

6 Stellungnahme des BMF

Das BMF wies in seiner Stellungnahme darauf hin, gemeinsam mit den Ländern gezielt daran zu arbeiten, die Verständlichkeit der Steuerbescheide zu verbessern. Ziel sei eine klarere Struktur und ein modernes Design. Dadurch sollten für die Steuerpflichtigen relevante Informationen in den Fokus gerückt und verständlicher gemacht werden. Ein laufendes Projekt zielt darauf ab, einen überarbeiteten Einkommensteuerbescheid voraussichtlich Mitte des Jahres 2027 zu ermöglichen.

Das BMF kündigte ferner an, mit den Ländern zu erörtern, wie insbesondere bei Rentnerinnen und Rentnern für eine stärkere Nutzung des SEPA-Lastschriftverfahrens geworben werden könne.

Zu einem möglichen Quellensteuerabzug bei Renten aus den gesetzlichen Rentenversicherungen, der landwirtschaftlichen Alterskasse, den berufsständischen Versorgungseinrichtungen und aus Basisrentenverträgen merkte das BMF an, dass es von dem dazu gewählten Modell und der konkreten Ausgestaltung abhängt, ob dies einen signifikanten Vereinfachungs- und Entlastungseffekt mit sich bringe. Voraussetzung sei, dass ein solcher Abzug „punktgenau“ erfolge und die Steuerpflichtigen keine weiteren Einkünfte erzielen. Ein tragfähiges Modell müsse daher sowohl die Einnahmenseite als auch die individuellen Abzugstatbestände hinreichend treffsicher abbilden, um das Erfordernis beziehungsweise die Pflicht zur Abgabe einer Einkommensteuererklärung weitestgehend entbehrlich zu machen. Gemeinsam mit den Ländern würden intensiv verschiedene – auch Zwischenlösungen beinhaltende – Ansätze geprüft, um sowohl Rentnerinnen und Rentner als auch die Steuerverwaltung schnellstmöglich zu entlasten.

7 Abschließende Bewertung

Der Bundesrechnungshof begrüßt die vom BMF angekündigten Maßnahmen und empfiehlt, mit deren Umsetzung noch in diesem Jahr zu beginnen. Angesichts der herausfordernden Arbeitssituation in vielen Vollstreckungsstellen gilt dies insbesondere für solche Maßnahmen, die darauf abzielen, bei Rentnerinnen und Rentnern für die Nutzung des SEPA-Lastschriftverfahrens zu werben.

Der Bundesrechnungshof wird ferner im Blick haben, ob Bund und Länder den anvisierten Zeitplan für einen überarbeiteten Einkommensteuerbescheid einhalten. Das BMF ist gefordert, absehbaren zeitlichen Verzögerungen frühzeitig entgegenzuwirken.

Die Ausführungen des BMF zu einem möglichen Quellensteuerabzug bei Renten nimmt der Bundesrechnungshof zur Kenntnis. Er wird die Überlegungen von Bund und Ländern, wie die Besteuerung von Renten langfristig vereinfacht werden kann, weiterhin begleiten und ggf. in seine Prüfungstätigkeit einbeziehen.

Korn

Fritsch

Beglaubigt: Rogall, Tarifbeschäftigte

Wegen elektronischer Bearbeitung ohne Unterschrift und Dienstsiegelabdruck.