

Stellungnahme der Deutschen Renten- versicherung Bund

und der Deutschen Rentenversicherung Bund - Zentrale Zulagenstelle für Alters- vermögen – ZfA

vom 3. November 2022

zu dem

Entwurf eines Jahressteuergesetzes 2022

(JStG 2022)

der Bundesregierung

BT-Drs. 20/3879

vom 1. Oktober 2022

I. Inhalt des Gesetzentwurfs

Der Gesetzentwurf enthält Regelungen zur Weiterentwicklung des Steuerrechts. Diese betreffen insbesondere Anpassungen zur weiteren Digitalisierung, zur Verfahrensvereinfachung, zur Rechtssicherheit und Steuergerechtigkeit sowie zur Umsetzung des Koalitionsvertrages. In dem Gesetzentwurf ist für den Bereich der gesetzlichen Rentenversicherung die Steuerfreiheit des sogenannten „Grundrentenzuschlags“ geregelt. Weiterhin enthält der Gesetzentwurf Regelungen, die die private, staatlich geförderte Altersvorsorge, die sogenannte „Riester-Rente“ betreffen. Durch diese Regelungen ist die Deutsche Rentenversicherung Bund (DRV Bund) auch in der ihr gesetzlich übertragenen Funktion als Zentrale Stelle nach § 81 EStG (Zulagenstelle für Altersvermögen – ZfA –) betroffen. Zu dem Entwurf nimmt die DRV Bund wie folgt Stellung:

II. Artikel 3 und Artikel 2 Nr. 13 JStG 2022 Entwurf Einfügung einer Nr. 14a in § 3 Einkommensteuergesetz (EStG) und Einfügung weiterer Sätze nach § 52 Abs. 4 Satz 4 EStG

Mit der Ergänzung des § 13 EStG um eine neue Nr. 14a wird die Steuerfreiheit des sogenannten „Grundrentenzuschlags“ geregelt. Zur Umsetzung sollen die Träger der gesetzlichen Rentenversicherung als mitteilungspflichtige Stellen für die Rentenbezugsmitteilungen, die ab dem Jahr 2023 zu übermitteln sind, den Grundrentenzuschlag gesondert ausweisen. Für das Jahr 2021 sollen die Träger der Rentenversicherung insoweit korrigierte Rentenbezugsmitteilungen der Finanzverwaltung übermitteln. Die entsprechenden Regelungen hierzu finden sich in einer Ergänzung des § 52 Abs. 4 EStG in den Sätzen 5–8.

Mit dem Gesetz zur Einführung der Grundrente für langjährige Versicherung in der gesetzlichen Rentenversicherung mit unterdurchschnittlichem Einkommen und für weitere Maßnahmen zur Erhöhung der Alterseinkommen vom 12. August 2020 (BGBl. I S. 1879), ist ein einkommensabhängiger Zuschlag zur Rente für langjährige Versicherung in der gesetzlichen Rentenversicherung eingeführt worden. Die Ermittlung des individuellen Grundrentenzuschlags erfolgt nach einer gesetzlich festgelegten Berech-

nungsmethode. Auf Grund der Berechnungsmethode und der vorzunehmenden Einkommensprüfung handelt es sich um einen individuellen Zuschlag, dessen Höhe vor allem vom Versicherungsverlauf und von den Vermögensverhältnissen des Rentenbeziehers und ggfs. seines Ehepartners abhängig ist.

Aus rentenrechtlicher Sicht handelt es bei dem Grundrentenzuschlag um einen individuellen Bestandteil der gesetzlichen Rente. Das heißt, die individuell auf Grundlage von Beitragszeiten etc. berechnete Rente wird um einen individuell ermittelten Bestandteil aufgestockt. Die Berechnung dieses Bestandteils ist in den §§ 76g, 307e und f SGB VI geregelt. Im Hinblick auf diese Verankerung im Rentenrecht stellt sich damit rechtssystematisch die Frage, warum dieser, auf einer Berechnungsformel beruhende Rentenbestandteil steuerrechtlich anders behandelt werden soll, als die Rentenleistung insgesamt.

Im Gesetzentwurf wird zur Begründung auf das mit der Einführung des Grundrentenzuschlags verfolgte Ziel Bezug genommen. Ziel sei es danach gewesen, mit dem Grundrentenzuschlag das Vertrauen in das Grundversprechen des Sozialstaates auf Absicherung und in die Leistungsfähigkeit der gesetzlichen Rentenversicherung zu stärken. Deshalb müsse, so die Ausführungen in der Gesetzesbegründung, auch aus steuerlicher Sicht sichergestellt werden, dass der die Lebensleistung der berechtigten Person anerkennende Grundrentenzuschlag nicht durch die Steuerpflicht geschmälert wird. Diese Begründung vermag bereits insoweit nicht zu überzeugen, da sich auch andere Lebensleistungen, wie z.B. Zeiten der Kindererziehung bzw. die Mindestentgeltpunkte bei geringen Arbeitsentgelt nach § 262 SGB VI im System der gesetzlichen Rentenversicherung rentensteigernd auswirken, ohne dass eine gesonderte steuerrechtliche Betrachtung stattfindet.

Soweit ausgeführt wird, dass der Grundrentenzuschlag damit dem Rentenbeziehenden steuerlich unbelastet in voller Höhe zur Verfügung steht und so ungeschmälert zur Sicherung des Lebensunterhaltes beiträgt, wird deutlich, dass mit der Regelung eine steuerrechtliche Entlastung für Bezieher geringer Renten beabsichtigt ist. Diese müsste nach Auffassung der DRV Bund über die allgemeinen steuerrechtlichen Regelungen erreicht werden und nicht dadurch, dass ein Rentenbestandteil in diesem besonderen Fall steuerrechtlich differenziert betrachtet wird. Dies würde wiederum Fragen nach einer dem Gleichheitsgrundsatz entsprechenden steuerrechtlichen Behandlung anderer Rentenanteile aufwerfen. Aus Sicht der DRV Bund ergibt sich hieraus auch ein Konflikt mit dem Grundsatz der nachgelagerten Besteuerung der Renten.

Hinzu kommt, dass, wie in der Begründung ausgeführt, die Umsetzung der angedachten Regelungen für die DRV Bund mit einem nicht unerheblichen Programmieraufwand verbunden ist. Dabei wird ausdrücklich darauf hingewiesen, dass in Bezug auf die zu korrigierenden Rentenbezugsmitteilungen für das Jahr 2021 keine zeitnahe Realisierung erfolgen kann. Ein Einsatz kann wegen der Priorität der Umsetzung anderer Gesetzesvorgaben erst zum Jahreswechsel 2023/2024 erfolgen, was wiederum zu vermehrter Kritik seitens der Betroffenen und damit zu unnötigen Rückfragen und zu Arbeitsaufwänden bei den Rentenversicherungsträgern führen wird.

III. Artikel 4, 5 und 27 JStG 2022 Entwurf Verfahrensverbesserungen bei der Riester-Förderung (Weitere Änderungen des Einkommensteuergesetzes [01.01.2023 bzw. 01.01.2024] sowie Änderung der Altersvorsorge-Durchführungsverordnung [01.01.2023]) Verfahrensverbesserungen bei der Riester-Förderung

Zielsetzung und wesentliche Inhalte

Die Deutsche Rentenversicherung Bund begrüßt, dass mit dem vorliegenden Gesetzentwurf notwendige Gesetzesänderungen zur Behebung von wesentlichen Kritikpunkten an der zulagegeförderten privaten Altersvorsorge auf den Weg gebracht werden.

Für das Gelingen einer Reform des Systems der privaten Altersvorsorge entscheidend ist das Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger in eine langfristige, verlässliche Rentenpolitik.

Bereits in der letzten Legislaturperiode hat sich die DRV Bund mit Vorschlägen in die Diskussion um die zusätzliche private staatliche geförderte Altersvorsorge eingebracht, die teilweise auch Eingang in den Bericht der Kommission „Verlässlicher Generationenvertrag“ gefunden haben. An diesen Vorschlägen wird festgehalten.

Aus Sicht der DRV Bund bedarf es neben der Diskussion um ein Absenken der Beitragsgarantien für die Zukunft vor allem der Transparenz und klarer Zielvorstellungen zum Umfang, Personenkreis und Instrumenten einer staatlichen Förderung der privaten zusätzlichen Altersvorsorge. In der Beratungspraxis stellen wir fest, wie wichtig diese Sicherheit und Orientierung für die Bürger*innen ist, wenn es um die Entscheidung für eine zusätzliche private Altersvorsorge geht.

Grundlegende Einschätzung und Bewertung

Der im Gesetzentwurf verfolgte Ansatz der Vereinfachung der Verwaltungsverfahren ist im Sinne einer Verringerung des Aufwandes für Kunden und Administration sinnvoll. Die geplanten Änderungen können das Verwaltungsverfahren optimieren und eliminieren eine Reihe von Kritikpunkten am bisherigen Verfahren.

Positiv hervorzuheben sind insbesondere die folgenden im Entwurf enthaltenen (Verfahrens-) Verbesserungen:

- Umfassende Überprüfung von Anspruchsvoraussetzungen bereits vor Auszahlung der Altersvorsorgezulage
- Anpassung der Zulageberechtigung von Kindererziehenden
- Antrag auf Festsetzung der Altersvorsorgezulage direkt bei der Zentralen Zulagenstelle für Altersvermögen (ZfA)
- Unmittelbare und zeitnahe Information der Anleger*innen über Ermittlungsergebnisse und Besteuerungsgrundlagen durch Festsetzung der Altersvorsorgezulage von Amts wegen.
- Optimierung des Verfahrens bei Verzug ins Ausland.

Einzelne Aspekte der Neuregelungen gehen jedoch nicht weit genug, um die Effizienz und Verständlichkeit des Verwaltungsverfahrens für die Bürger*innen, die Wirtschaft und die Verwaltung noch besser zu adressieren.

So wird das mit der Änderung des § 10a Absatz 1a EStG verfolgte Ziel, das Verfahren der Zulagegewährung für Kindererziehende zu vereinfachen, ausdrücklich begrüßt. Dies schließt maßgeblich das Ziel der Bundesregierung ein, die Services der Verwaltung für Bürger*innen und andere Adressaten von Verwaltungsleitungen durch „Once Only“ zu verbessern.

Die neue nachgelagerte Überprüfung, ob tatsächlich Kindererziehungszeiten fristgerecht beantragt und bewilligt wurden, konterkariert jedoch diesen Ansatz. Dem steht –

wie unten näher ausgeführt – kein nennenswerter Nutzen gegenüber. Zudem erhöhen die zusätzliche Frist und Überprüfungsverpflichtungen die Komplexität der rechtlichen Regelungen sowie der Verfahren.

Die Neuregelung zur Festsetzung der Altersvorsorgezulage von Amts wegen setzt das Kundeninteresse nach schnellen und rechtssicheren Entscheidungen in den Vordergrund. Um diese Regelung möglichst effizient und kostengünstig auszugestalten, ist eine automatisierte Bescheiderteilung notwendig. Dies technisch umzusetzen ist aufgrund des geplanten Inkrafttretens der Regelung jedoch eine große Herausforderung (siehe Ausführungen zum Inkrafttreten).

Zulageberechtigung für Kindererziehende und deren Überprüfung

Das Ziel, die Zulageberechtigung für Kindererziehende zu optimieren ist sinnvoll (Artikel 4 Nummer 4 Buchstabe a) und b) und Nummer 16). Dass nach dem Gesetzesentwurf Steuerpflichtige, die Kinder erziehen, bereits dann eine Zulageberechtigung erhalten, wenn ihnen gegenüber oder gegenüber dessen Ehegatten Kindergeld festgesetzt worden ist, ist ein Schritt in die richtige Richtung.

Die neue nachgelagerte Überprüfung, ob tatsächlich Kindererziehungszeiten fristgerecht beantragt und bewilligt wurden (siehe Änderung zu § 90 Absatz 3 EStG durch Artikel 4 Nummer 16), sollte jedoch entfallen, denn dies erhöht den Aufwand sowohl bei der ZfA als auch bei den Trägern der Deutschen Rentenversicherung und ggf. auch bei den Bürgerinnen und Bürgern.

Da das Gesetz in diesem Fall keine proaktive Information durch den Rentenversicherungsträger vorsieht, müsste die ZfA daher regelmäßig, ggf. mehrmals, beim jeweils zuständigen Rentenversicherungsträger bezüglich der Kindererziehungszeiten nachfragen. Wie bisher in diesen Fällen müssten die betroffenen Anleger*innen durch die ZfA angeschrieben werden mit dem Hinweis auf die Notwendigkeit, die Kindererziehungszeiten bis zu einem bestimmten Zeitpunkt beim Rentenversicherungsträger zu beantragen, da sonst die Zulagen zurückgefordert werden müssten (siehe § 90 Absatz 3 EStG). Durch die Überprüfungsnotwendigkeit entsteht somit erheblicher Sachbearbeitungsaufwand bei der ZfA und den Trägern der Deutschen Rentenversicherung. Dies führt auch dazu, dass Kindererziehende nur unzureichend erreicht werden, da viele, denen die Kindererziehungszeiten zustehen, diese zu diesem frühen Zeitpunkt nicht beantragen werden. Dies zeigen die Erfahrungen aus dem bestehenden Verfahren. Bereits seit

2005 schreibt die ZfA betroffene Steuerpflichtige mit dem Hinweis an, die Kindererziehungszeiten beim Rentenversicherungsträger vorzeitig zu beantragen, um eine Rückforderung der Kinderzulage zu vermeiden. Trotz dieser Verfahrensweise können mehr als dreiviertel der Steuerpflichtigen dieser wichtigen Zielgruppe die Altersvorsorgezulage nicht behalten, während Anträge auf Feststellung von Kindererziehungszeiten in der Regel bewilligt werden.

Aus Gründen der Verfahrensökonomie, Verständlichkeit und Bürgerfreundlichkeit sowie Zweck der Förderung (Zielgruppe: „Familien und Kindererziehende“) wird deshalb folgende Formulierung für § 10a Absatz 1a EStG vorgeschlagen:

(1a) Steuerpflichtige, die eine Kinderzulage für ein Kind beantragen, das im Beitragsjahr sein viertes Lebensjahr noch nicht vollendet hat und für das gegenüber dem Steuerpflichtigen oder seinem Ehegatten Kindergeld festgesetzt worden ist, stehen einem in der inländischen gesetzlichen Rentenversicherung Pflichtversicherten gleich.

Darüber hinaus wird vorgeschlagen, in § 90 Absatz 3 EStG die Sätze 6 bis 8 zu streichen.

Ein Missbrauch hinsichtlich einer womöglich entstehenden unmittelbaren Zulageberechtigung für beide Ehegatten kann mit der hier vorgeschlagenen Formulierung ausgeschlossen werden. Selbst wenn beide Ehegatten aufgrund des Kindergeldbezuges eine unmittelbare Zulageberechtigung nach dieser Regelung erhielten, hätten sie daraus keinen Vorteil. Denn beide Ehegatten hätten ohnehin eine – ggfs. mittelbare – Zulageberechtigung und müssten den Mindestbeitrag in Höhe von 60,00 Euro erbringen, um eine ungekürzte Zulage zu erhalten.

Darüber hinaus trägt diese Verfahrensvereinfachung dazu bei, das „Once-Only-Prinzip“ in der Verwaltung umzusetzen.

Inkrafttreten

Im Hinblick auf die IT-Umsetzung einiger Verfahrensänderung ist das geplante Inkrafttreten zum 01.01.2024 eine sehr große Herausforderung. Dies gilt insbesondere für die Neuentwicklung des bislang nicht vorhandenen Festsetzungsverfahrens von Amts wegen und für die Neuentwicklung eines Datensatzes im Fall des Festsetzungsverfahrens

auf Antrag. Die bereits abgeschlossenen IT-Planungen für 2023 der ZfA aber auch aller betroffener Kommunikationspartner muss umfangreich angepasst werden.

Um einen neuen Datenaustausch per Datensatz zum Jahresende 2023 einzusetzen, hätte zudem mit der Konzeption der Verarbeitungslogik sowie mit der Erstellung des Datensatzes bereits begonnen werden müssen. Bei einem regulären zeitlichen Vorlauf hätten geplante Datensatzänderungen den Kommunikationspartnern (hier den Anbietern) bereits bekannt sein müssen, um diesen ausreichend Zeit zu geben, ihre eigenen Verfahrensplanung rechtzeitig anzupassen. Ferner ist eine Abstimmung mit dem BZSt, dem BMF und den Ländern zum neu zu entwickelnden Datensatz im Festsetzungsverfahren auf Antrag und zur konkreten Umsetzung der Änderungen erforderlich, welche bis zum Herbst 2023 abgeschlossen sein muss. Diese großen Herausforderungen können nur dann gelingen, wenn alle Beteiligten reibungslos zusammenarbeiten und die erforderlichen Kapazitäten auf allen Seiten zur Verfügung stehen. Mit Blick auf die Vielzahl der Beteiligten und Kommunikationspartner erscheint dies aber kaum möglich.

Im Hinblick auf die technische Umsetzung wird daher eine Klarstellung im Gesetz in dem Sinne gefordert, dass die den XI. Abschnitt des EStG betreffenden Regelungen des Artikels 5 erst ab dem Beitragsjahr 2024 in Kraft treten. Dies gilt insbesondere für die Neuentwicklung des bislang nicht vorhandenen Festsetzungsverfahrens von Amts wegen, die Neuentwicklung eines Datensatzes im Fall des Festsetzungsverfahrens auf Antrag sowie für die umfassende Überprüfung von Anspruchsvoraussetzungen bereits vor Auszahlung der Altersvorsorgezulage.

Für zukünftige Gesetzgebungsverfahren wird an dieser Stelle erneut darauf hingewiesen, dass insbesondere die digitale und verwaltungsarme Umsetzung neuer gesetzlicher Regelungen einen ausreichenden zeitlichen Vorlauf benötigt. Die ist einerseits im Hinblick auf die in diesen Bereichen vorhandenen personelle Kapazitäten als auch insoweit erforderlich, als neue Verfahren vorher getestet und nur zu geplanten technischen Einsatzterminen produktiv eingesetzt werden können.