

Stellungnahme

Stellungnahme des Deutschen Gewerkschaftsbundes

zum Gesetzentwurf der Bundesregierung

Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung von Wachstumschancen, Investitionen und Innovation sowie Steuervereinfachung und Steuerfairness (Wachstumschancengesetz) – Bundestagsdrucksache 20/8628

I. Anlass, Zielsetzung und wesentlicher Inhalt des Gesetzentwurfs

Der Bundesregierung zu Folge ist dieser Gesetzentwurf eine steuerpolitische Reaktion auf die ökonomischen Herausforderungen für die deutsche Wirtschaft in Folge der Corona-Pandemie, des Ukraine-Krieges, der Dekarbonisierung und des demographischen Wandels. Deshalb sollen mit den avisierten Steuerrechtsänderungen die Rahmenbedingungen für mehr Wachstum, Investitionen und Innovationen verbessert werden. Ausweislich des Finanztableaus gehen die geplanten Maßnahmen mit Mindereinnahmen von insgesamt rund sieben Milliarden Euro für Bund, Länder und Gemeinden einher.

Von der Vielzahl der Maßnahmen in dem 46 Artikel umfassenden und eine ganze Reihe von Steuergesetzen berührenden Entwurf, hebt die Bundesregierung einige besonders hervor. Bei den bedeutsamsten darunter, gemessen an ihrer Aufkommenswirkung¹, handelt es sich um:

- die bis Ende 2024 befristete degressive Abschreibung in Höhe von bis zu 25 Prozent, höchstens dem zweieinhalbfachen der linearen Abschreibung für bewegliche Wirtschaftsgüter des Anlagevermögens (- 2.045 Mio. Euro);
- die auf sechs Jahre befristete degressive AfA mit sechs Prozent für Wohngebäude (-540 Mio. Euro);
- die Erhöhung der Grenze, bis zu der bei der Mindestgewinnbesteuerung Verluste oberhalb von einer Million Euro verrechnet werden können von 60 auf 80 Prozent in den Jahren 2024 bis 2027. (- 1.565 Mio. Euro) und die dauerhafte zeitliche und betragsmäßige Erweiterung des Verlustrücktrages (150 Mio. Euro);
- die Ausweitung der förderfähigen Aufwendungen im Rahmen des Forschungszulagengesetzes und die Verdreifachung der maximal förderfähigen Bemessungsgrundlage (-985 Mio. Euro) sowie die Möglichkeit der Berücksichtigung der Zulage im Rahmen des Vorauszahlungsverfahrens ab 2024 (-270 Mio. Euro im Kassenjahr 2025);
- die Anhebung der Betragsgrenze für geringwertige Wirtschaftsgüter auf 1.000 Euro und damit zusammenhängende Maßnahmen (- 550 Mio. Euro);

1. November 2023

Raoul Didier
Referatsleiter Steuerpolitik

**Deutscher Gewerkschaftsbund
Bundesvorstand**
Keithstraße 1
10787 Berlin

Raoul.Didier@dgb.de

¹ Soweit nicht anders beschrieben handelt es sich um die volle Jahreswirkung ausweislich des Finanztableaus im GE.

- die Einführung einer steuerlichen Klimaschutz-Investitionsprämie für Umwelt- und Klimaschutzmaßnahmen in Höhe von 15 Prozent der begünstigten Aufwendungen (-390 Mio. Euro);
- die Anhebung der abschreibungsfähigen Investitionskosten von 20 auf 50 Prozent im Rahmen der Investitionsabzugsbeträge für ab 2024 angeschaffte oder hergestellte bewegliche Wirtschaftsgüter (-225 Mio. Euro);
- die Herstellung der Unionsrechtskonformität bei der Quellenbesteuerung von Dividenden- und Zinszahlungen an ausländische gemeinnützige Organisationen (-250 Mio. Euro);
- eine Reform der Zinsschranke und die Einführung einer Zinshöhenschranke (zusammen: +320 Mio. Euro);
- der Verzicht auf die Besteuerung der im Erdgas-Wärme-Soforthilfegesetz geregelten Dezemberhilfe 2022 (-170 Mio. Euro);
- die Anpassung des Rentenfreibetrags im Übergang zur vollen nachgelagerten Besteuerung (-150 Mio. Euro) sowie
- eine Reihe weiterer Maßnahmen, wie: höherer Preisdeckel für E-Kfz in der Dienstwagenbesteuerung, Anhebung der Freigrenze bei Vermietung & Verpachtung, Anhebung der Abzugsgrenze für Geschenke, höhere Pauschalen für die Verpflegungsmehraufwendungen, höherer Freibetrag je Arbeitnehmer bei Betriebsveranstaltungen sowie einzelne Maßnahmen bei der Umsatzbesteuerung (je nach Maßnahme zwischen - 5 und -200 Mio. Euro).

Für den DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften kommt dabei der geplanten Anpassung des Rentenfreibetrags als „Jahrhundertreform“ eine besondere Bedeutung zu. Entsprechend ausführlich wird sich deshalb diese Stellungnahme mit diesem Teil des Gesetzentwurfes beschäftigen. Auch ist hierzu auf den Anhang zur Stellungnahme zu verweisen.

II. Darstellung und Bewertung einzelner Maßnahmen

Artikel 1

Gesetz zur steuerlichen Förderung von Investitionen in den Klimaschutz

Mit diesem Gesetz soll eine Klimaschutz-Investitionsprämie geschaffen werden, die Unternehmen erhalten können, wenn sie zur Verbesserung der betrieblichen Energieeffizienz bewegliche Wirtschaftsgüter des Anlagevermögens anschaffen oder herstellen oder an diesen Verbesserungen durchführen. Ziel der Effizienzverbesserung muss es dabei sein, bestehende oder binnen 18 Monate nach Abschluss der Investition in Kraft tretende Normen der EU zur Energieeffizienz zu übertreffen. Die Prämie beträgt 15 Prozent der Herstellungs- oder Anschaffungskosten von maximal 200 Mio. Euro innerhalb des sechsjährigen Förderzeitraums von 2024 bis Ende 2029, höchstens also 30 Mio. Euro. Mit der Begründung den Bürokratieaufwand gering zu halten, muss die beantragte Bemessungsgrundlage mindestens 10.000 Euro betragen.

Der Umfang und die Definition der begünstigten Maßnahmen sind maßgeblich vom EU-Beihilferecht, insbesondere durch Artikel 38 AGVO „Investitionsbeihilfen für andere Energieeffizienzmaßnahmen als in Gebäuden“ geprägt. Aus diesem Grund sind Beihilfen für den Einbau von Energieanlagen, die mit fossilen Brennstoffen befeuert werden, ebenso von der Förderung ausgeschlossen wie Förderungen für KWK-Anlagen oder für Fernwärme/-kälte.

Bewertung

Die Klimaschutz-Investitionsprämie kann grundsätzlich konjunkturbelebend wirken und ist in der momentan angespannten gesamtwirtschaftlichen Lage daher zu begrüßen. Wichtig ist, dass diese Instrumente weder mit der Gießkanne noch unkonditioniert vergeben werden. Das heißt, diese Maßnahmen müssen sowohl zur Treibhausgasneutralität beitragen als auch den Kriterien Guter Arbeit folgen.

Die Inanspruchnahme sollte insbesondere an die Voraussetzung einer Tarifbindung, sowie auch an Standort- und Beschäftigungsgarantien der betroffenen Unternehmen geknüpft werden. So kann die Prämie dazu beitragen, dass zielgerichtet nachhaltig wirtschaftende Unternehmen unterstützt und keine Dumping-Geschäftsmodelle befördert werden. Neben dem klaren Bekenntnis zum Standort kann so auch frühzeitig ein Fahrplan entwickelt werden, der Perspektiven und Anpassungsmaßnahmen für die betroffenen Beschäftigten aufzeigt. Das Wissen und die Beteiligung der Beschäftigten können so die Innovationskraft stärken und damit zu noch mehr Effizienz und Treffsicherheit führen. Abgesichert würde dies durch Vereinbarungen der Betriebs.- bzw. Tarifvertragsparteien. Diese sind es gewohnt, im Dialog entsprechende Regelungen zu finden und langfristig umzusetzen. Dieses Vorgehen reduziert zudem den Verwaltungsaufwand für Behörden. Als Vorbild können die entsprechenden Regelungen der Klimaschutzverträge oder aus der Energiepreisbremse herangezogen werden.

Die Klimaschutz-Investitionsprämie hat großes Potential, private Investitionen auszulösen und Klimaschutzmaßnahmen zielgenau anzureizen. Auch die große Spannbreite der förderfähigen Investitionen ist zu begrüßen. In Anbetracht der möglichen hohen Förderung von bis zu 30 Mio. Euro je Anspruchsberechtigten scheint der Finanzbedarf mit insgesamt 390 Mio. Euro aber außerordentlich gering bemessen. (Zumal der vorangegangene Referentenentwurf bei einer noch fünf Mal höheren Mindestbemessungsgrundlage bereits von der gleichen Aufkommenswirkung ausging.) Die Investitionsprämie sollte daher mit realistischen und angemessenen Mitteln hinterlegt und in der Finanzplanung entsprechend dargestellt werden.

Artikel 2

Nr. 3

Verzicht auf die Besteuerung der im Erdgas-Wärme-Soforthilfegesetz geregelten Dezemberhilfe 2022

Der Verzicht auf die Besteuerung der Dezemberhilfe wegen des damit verbundenen unverhältnismäßigen Vollzugsaufwandes ist insoweit nachvollziehbar und keineswegs überraschend. Dennoch ist die grundsätzliche Einsicht des Gesetzgebers richtig, dass den Haushalten mit den höchsten Einkommen bei der Bewältigung von wirtschaftlichen Krisenfolgen nicht auch noch zusätzlich unter die Arme gegriffen werden muss. Soweit sich dies aus Praktikabilitäts Erwägungen aber bei der zügigen Umsetzung einer Soforthilfe nur mit unverhältnismäßigem Aufwand realisieren lässt, so sollte dies wenigstens Anlass sein, die höchsten Einkommen bei der regulären Entrichtung der Einkommensteuer stärker zu belasten. Dazu haben der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften Vorschläge für einen gerechteren Tarifverlauf der Einkommensteuer entwickelt, auf die auch anlässlich dieser Maßnahme verwiesen werden muss.² Die „ersatzlose“ Streichung der §§ 123 bis 126 EStG ist von daher nicht geboten.

Artikel 4

Nr. 1

a) Anhebung des Preisdeckels privat genutzter betrieblicher E-Kfz

Im Rahmen der sog. Ein-Prozent-Regelung ist bei der privaten Nutzung eines betrieblichen Kraftfahrzeugs, das keine CO₂-Emissionen hat (reine Elektrofahrzeuge, inkl. Brennstoffzellenfahrzeuge) nur ein Viertel der Bemessungsgrundlage (Bruttolistenpreis bzw. Anschaffungskosten) anzusetzen. Dies gilt bislang jedoch nur, wenn der Bruttolistenpreis des Kraftfahrzeugs nicht mehr als 60.000 Euro beträgt. Zur Steigerung der Nachfrage und um den gestiegenen Anschaffungskosten zu entsprechen, soll dieser Höchstbetrag auf 80.000 Euro angehoben werden. Das Finanztableau beziffert die Kosten hierfür mit Mindereinnahmen von 70 Mio. Euro.

Der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften sehen eine Ausweitung dieses Instrumentes auf teurere Fahrzeuge kritisch. Stattdessen ist es eher geboten den Bau und Vertrieb von Fahrzeugen, die sich auch Menschen mit durchschnittlichem Einkommen leisten können und meist auch leichter und damit klimafreundlicher sind, zu befördern. Angesichts der Planung, die Förderung des Individualverkehrs auszuweiten, erscheint es vor allem aber umso dringlicher, dass sich Bund, Länder und Gemeinden endlich auf eine tragfähige Finanzierung zur Fortsetzung des sogenannten Deutschlandtickets einigen. Für den DGB gehören dazu auch die notwendigen Mittel für den ÖPNV-Ausbau- und den

² Vgl.: Das Steuerpolitische Gesamtkonzept des DGB und dessen Update für die Jahre 2023 und 2024 unter: <https://www.dgb.de/-/0Fe>

Modernisierungspakt sowie ein flächendeckendes Sozialticket, damit die soziale Teilhabe für alle gesichert wird.

Weiterhin halten wir die Einlassung des Bundesrates zu der geplanten Rechtsänderung für bedenkenswert, da es für die weitere Entwicklung des elektrifizierten Individualverkehrs durchaus erheblich ist, wie sehr sich auch die Unternehmen weiterhin auf die Anschaffung entsprechender Fahrzeuge einlassen werden. Wie der Bundesrat, so halten auch wir daneben technisch anspruchsvollere Voraussetzungen für die Förderung von Hybrid-Fahrzeugen für ein geeignetes Mittel, um zügiger den Umstieg auf die Nutzung vollelektrischer Fahrzeuge zu schaffen.

b) und c) Anhebung der Obergrenzen für GWG und Sammelposten

Nach mehr als einem halben Jahrhundert wurde die GWG-Grenze zuletzt mit Wirkung zum 1.1. 2018 von 410 auf 800 Euro angehoben. Da damit die zwischenzeitliche Preisentwicklung nicht hinreichend nachvollzogen wurde und seither die Preisentwicklung weiteren starken Auftrieb erfahren hat, erscheint die geplante Anhebung der Obergrenze für geringwertige Wirtschaftsgüter gerechtfertigt. Auch die Anhebung der Obergrenze für Sammelposten, die für Güter des beweglichen Anlagevermögens gebildet und im Jahr der Bildung und in den folgenden vier Jahren gleichmäßig abgeschrieben werden können, erleichtert die Entscheidung zur Anschaffung entsprechender Güter. Besonders die Anhebung der Obergrenze für GWG erleichtert nicht zuletzt auch die Geltendmachung von Werbungskosten für Bezieher von Einkünften aus nichtselbständiger Tätigkeit.

Es empfiehlt sich daneben aber auch zu prüfen, ob die Einbeziehung immaterieller Wirtschaftsgüter in den Anwendungsbereich der Vorschrift ermöglicht werden kann, da die Regelung des § 6 Abs. 2 EStG diese nicht umfasst. So ist beispielsweise ein betrieblich oder beruflich benutztes gedrucktes Buch im Wert von 200 Euro sofort abzugsfähig, die Anschaffungskosten eines entsprechenden eBook jedoch nicht. Es empfiehlt sich zu prüfen, ob das Wort „beweglich“ gestrichen werden kann, oder ob dadurch nicht zu rechtfertigende Umgehungsmöglichkeiten geschaffen würden.

Nr. 3

a) Befristete degressive Abschreibung für bewegliche Wirtschaftsgüter

Mit Verweis auf die anhaltende wirtschaftliche Krise soll als konjunkturstützende Maßnahme die degressive steuerliche Abschreibung wieder befristet bis Ende 2024 ermöglicht werden, um Anreize für zügige Investitionsentscheidungen zu setzen. Sie kann somit für bewegliche Wirtschaftsgüter des Anlagevermögens, die nach dem 30. September 2023 und vor dem 1. Januar 2025 angeschafft oder hergestellt worden sind, in Höhe von 25 Prozent höchstens dem 2,5-fachen der linearen Abschreibung anstelle dieser in Anspruch genommen werden.

Der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften erkennen an, dass die zeitlich befristete Möglichkeit angeschaffte oder hergestellte bewegliche Wirtschaftsgüter

degressiv abschreiben zu können eine wirtschaftsstabilisierende Funktion hat, die sich immer wieder bewährt hat. Keinesfalls sollte die Bundesregierung Wünschen nach einer Entfristung nachgeben. Dies wäre zum einen auf die Dauer mit erheblichen Steuerausfällen verbunden und würde insbesondere dem beabsichtigten Zweck zuwiderlaufen, dass Investitionsentscheidungen möglichst zügig getroffen werden. Gleichwohl sind die berechtigten Sorgen des Bundesrates um die Haushaltssituation der Länder berechtigt. Insoweit unterstützen wir die Forderung nach einer ergebnisoffenen Prüfung, ob auch mit einer weniger starken degressiven Abschreibung als mit dem 2,5-fachen der linearen Abschreibung der gleiche Impuls ausgelöst werden kann.

b) Einführung einer befristeten degressiven AfA für Wohngebäude

Wohngebäude werden derzeit linear nach einem festen, je nach Zeitraum der Fertigstellung pauschalierten Satz von zwei, zweieinhalb oder drei Prozent abgeschrieben. Zur Förderung des Wohnungsbaus und zur Unterstützung der Bauwirtschaft soll mit dem Wachstumschancengesetz nunmehr die Inanspruchnahme einer geometrisch-degressiven Abschreibung für Gebäude mit fallenden Jahresbeträgen befristet bis zum 30.9. 2029 ermöglicht werden. Im ersten Jahr könnten dann sechs Prozent der Gebäudeherstellungs- oder Anschaffungskosten steuerlich geltend gemacht werden. In den folgenden Jahren könnten dann jeweils sechs Prozent des Restwertes angesetzt werden. Ein späterer Wechsel zu der dann günstigeren Abschreibungsmethode der linearen AfA wäre dem Gesetzentwurf zufolge möglich.

Auch befristet geltende und für die Steuerpflichtigen bessere Abschreibungsbedingungen für neue Wohngebäude können den Anreiz dafür erhöhen, dass entsprechende Investitionsentscheidungen schneller getroffen werden und der Steuervorteil einen gewissen Teil der zuletzt stark gestiegenen Finanzierungskosten zu kompensieren vermag. Insoweit ist ein Rückgriff auf dieses Instrument sinnvoll, um einen Beitrag zur Überwindung der Wirtschaftskrise und der katastrophalen Lage auf dem Wohnungsmarkt zu leisten, wie es die Gesetzesbegründung vorgibt. Allerdings zielt die Konditionierung des § 7 Absatz 5a EStG-E ausschließlich auf das konjunkturstützende Moment und ignoriert was erforderlich ist, um den bestehenden Problemen am Wohnungsmarkt möglichst zielgenau beizukommen.

Daher fordern der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften eine Konditionierung der Steuererleichterung hinsichtlich Zielgruppe und Miethöhe der entstehenden Wohnungen. So kann verhindert werden, dass am Bedarf vorbei gefördert wird. Eine zielgenaue Förderung ist am besten über öffentlichen und gemeinnützigen Wohnungsbau zu erreichen, da so dauerhaft preisgedämpfter Wohnraum entsteht. Dies bringt positive Effekte aus beschäftigungspolitischer und wohnungspolitischer Sicht.

Nr. 5

Anhebung abschreibungsfähiger Investitionen auf 50 Prozent im Rahmen der Investitionsabzugsbeträge

Die Sonderabschreibung nach § 7g Absatz 5 EStG beträgt derzeit bis zu 20 Prozent der Investitionskosten und gilt für Betriebe, die die Gewinngrenze von 200.000 Euro im Jahr, das der Investition vorangeht, nicht überschreiten. Diese 20-Prozent-Schwelle soll auf 50 Prozent angehoben werden. Die Sonderabschreibung kann unabhängig von der Inanspruchnahme eines Investitionsabzugsbetrags geltend gemacht werden und beliebig auf das Jahr der Anschaffung oder Herstellung und die folgenden vier Jahren verteilt werden.

Vor dem Hintergrund einer zunehmenden Rezessionsgefahr, kann eine höhere Sonderabschreibung die Entscheidung für Investitionen, die ansonsten unterblieben oder erst zu einem späteren Zeitpunkt durchgeführt würden, erhöhen und wird insoweit als konjunkturstützende Maßnahme vom DGB und seinen Mitgliedsgewerkschaften begrüßt. Allerdings sollte die Maßnahme auf zwei Jahre befristet werden. Dies erhöht den Anreiz, Investitionen in den Zeitraum des drohenden bevorstehenden wirtschaftlichen Abschwungs vorzuziehen. Da aber im Gesetzentwurf keine Befristung der Maßnahme vorgesehen ist, begünstigt dies hingegen eher ein abwartendes Investitionsverhalten, wirkt damit zu wenig antizyklisch und beschert der öffentlichen Hand dauerhafte Einnahmeverluste. Als unbefristete Maßnahme wird die Anhebung der 20-Prozent-Grenze deshalb vom DGB und seinen Mitgliedsgewerkschaften abgelehnt.

Nr. 9, 10 und 11

Maßnahmen zur Vermeidung einer zukünftigen „doppelten Besteuerung“ von Renten

Der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften begrüßen, dass die Bundesregierung die Zweifachbesteuerung bei Renten endlich ausschließen möchte. Dies ist zwingend geboten und wird von den Gewerkschaften seit vielen Jahren eingefordert. Mit dem Urteil des Bundesfinanzhofs (BFH) vom 19. Mai 2021 ist Bewegung in die seit 15 Jahren strittig geführte, aber festgefahrene Debatte gekommen. Der BFH hat dabei die Positionen des DGB, wie Zweifachbesteuerung berechnet wird, bestätigt.³

Zwar ist angesichts des langen Verzugs seit dem BFH-Urteil zeitnah eine sachgerechte Lösung zu finden und umzusetzen, doch sollte sich der Gesetzgeber vor allzu überstürztem Handeln hüten. Denn eine ausgewogene Lösung ist nicht einfach, wenn ein großer Ausfall an Steuereinnahmen einerseits vermieden werden soll und andererseits den Anforderungen des BFH umfänglich entsprochen werden muss.

Artikel 4, Nr. 9 bis 11 des Gesetzentwurfes sieht entsprechend der Vereinbarung im Koalitionsvertrag vor, dass die Prozentwerte zur Ermittlung des steuerfreien

³ Ausführungen hierzu finden sich in Schäfer, Ingo (2022): Den Übergang zur nachgelagerten Besteuerung der Renten rechtskonform ausgestalten. In: „Deutsche Rentenversicherung“, Ausgabe 1/2022. Herausgeber: Deutsche Rentenversicherung Bund.

Anteils der Rente (Rentenfreibetrag) gemäß § 22 EStG ab 2023 in 0,5-Prozentschritten statt nach geltendem Recht in 1,0 Prozentschritten steigen. Dabei erläutert der Gesetzentwurf in seiner Begründung, dass die vorgesehenen Schritte unzureichend sind und weitere Maßnahmen zu ergreifen sind.

Auch Schäfer sowie Kiesewetter et al.⁴ zeigen, dass dies den Umfang der Zweifachbesteuerung mindern würde, ohne diese jedoch zu beseitigen. Gleichzeitig entstünde, insbesondere bei in den 2040er Jahren zugehenden Renten, beiden vorliegenden Studien zu Folge in weit größerem Maße als bisher Unterbesteuerung (keinmal besteuert). Vor allem bei hohen Renten und solchen mit weniger als 45 Beitragsjahren vor Rentenbeginn wäre dies relevant. Steuermindereinnahmen müssten von anderen Steuerpflichtigen durch relativ höhere Steuern getragen werden, Leistungen und Investitionen des Staates würden gekürzt oder die Neuverschuldung müsste steigen. Der wesentliche Teil des Steuerausfalls ist dabei erst in den 2030er und 2040er Jahren zu erwarten. Der Gesetzentwurf würde zwar heute diese steuerlichen Mindereinnahmen festschreiben, legt die Wirkung aber nur bis 2028 offen. Auch wird nicht zwischen den Mindereinnahmen aufgrund der notwendigen Vermeidung der Zweifachbesteuerung und der nicht gebotenen Minderbesteuerung unterschieden.

Mit dem Gesetzentwurf wird also die Zweifachbesteuerung nicht vermieden, aber gleichzeitig große Summen gänzlich steuerfrei gestellt. Damit vergrößert er die inter- und intragenerationale Ungleichbehandlung. Auch werden gleiche steuerliche Leistungsfähigkeit und gleiches Steuersubstrat je nach Beitragsbiografie und Rentenbeginn effektiv unterschiedlich besteuert, was Fragen der horizontalen und vertikalen Steuergerechtigkeit tangiert.

Der vorliegende GE schafft Fakten bezüglich des steuerfreien Rentenzufusses. Gleichzeitig ist nicht bekannt, wie die weitere angedachte aufsetzende Regelung aussehen soll und wann diese kommt. Das BMF-Gutachten schlägt hierfür einen typisierten Rentenfreibetrag vor, der auf der gestreckten Tabelle des §22 EStG aufsetzt. Der typisierte Freibetrag soll heute nominell so festgelegt werden, dass er das heute nominell berechnete Delta schließt.

Dieses Vorgehen ist jedoch problematisch. Denn das Gutachten unterschätzt den steuerfreien Rentenzufuss, wie er sich aufgrund der gestreckten Prozenttabelle ergeben würde (vgl. Abschnitt 0: Ausführliche Anmerkungen zum Gutachten im Auftrag des BMF) – ein über 50 Prozent bzw. über 20.000 Euro höherer steuerfreier Rentenfluss sind dabei nicht unwahrscheinlich. Wird der Wert des typisierten Rentenfreibetrag heute auf Basis dieser schwankungsanfälligen Zahlen festgelegt, muss er faktisch seine Zweckbestimmung verfehlen. Da das BMF-Gutachten das Problem überschätzt, wäre es zumindest verfassungsrechtlich unproblematisch, da zweifache Besteuerung dadurch nicht aufträte. Allerdings gehen in den 2040er Jahren ungefähr zehn Millionen Menschen in Rente.

⁴ Kiesewetter et al. (2023): Überprüfung der Übergangsregelung zur nachgelagerten Besteuerung nach dem AltEinkG im Hinblick auf eine »doppelte Besteuerung« unter Berücksichtigung der aktuellen BFH-Rechtsprechung - Gutachten im Auftrag des Bundesfinanzministeriums, im Internet unter: https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Steuern/Steuerliche_Themengebiete/Rentenbesteuerung/2023-09-14-wissenschaftliche-expertise-doppelte-besteuerung.html

Würde dann ihr steuerfreier Rentenzufluss im Schnitt um 10.000 Euro unterschätzt, stiege die Minderbesteuerung noch über die im BMF-Gutachten ausgewiesenen Werte um rund 100 Mrd. Euro weiter an.

Die Wirkung der im Wachstumschancengesetz vorgesehenen gestreckten Prozenttabelle ist also unzureichend und nicht zielführend, da sie sowohl zu Zweifachbesteuerung wie auch bei Einzelnen zur größeren Nichtbesteuerung führt. Da der angekündigte weitere Schritt nicht mal umrissen ist, bleibt die Gesamtwirkung völlig unklar und damit auch die Frage nach weiteren Ungerechtigkeiten und Problemen. Dabei geht es darum, dass die Zweifachbesteuerung tatsächlich sachgerecht vermieden wird, dass das Gesetz nicht zu komplex wird, dass bei Jahrzehnten übergreifenden Regelungen Unwägbarkeiten und damit Korrekturbedarf möglichst ausgeschlossen wird und dass Minderbesteuerung als Frage der Verteilungsgerechtigkeit möglichst vermindert wird.

Die Beratungszeit für die vorliegende Neuregelung ist sehr kurz bemessen. Auswirkungen, Fehlsteuerung und Umsetzung sind unzureichend erörtert, dies moniert auch der Bundesrat und bittet in seiner Stellungnahme die notwendigen Gesetzesänderungen „einer nochmaligen sorgfältigen Prüfung unter der weiteren Einbeziehung der Fachebene der Länder zu unterziehen und durch ein eigenständiges Gesetzgebungsverfahren umzusetzen.“ (Bundesratsdrucksache 433/23). Es braucht eine zusammenhängende, in sich konsistente und effektive Lösung dieses alle Generationen umfassenden Problems.

Der DGB schlägt daher vor:

1. **Jetzt keine langfristigen Fakten schaffen!** Die vorgesehene Regelung in Artikel 4, Nr. 9 bis 11 des Wachstumschancengesetzes auf Drucksache 20/8628 sowie die Folgeregelung zum Versorgungsfreibetrag sind zu streichen und die zu regelnden Sachverhalte sollten in einem gesonderten Gesetzgebungsverfahren der Klärung zugeführt werden.
2. **Ein Moratorium:** Um das Problem der Zweifachbesteuerung kurzfristig nicht anwachsen zu lassen, sollte der aktuelle Anstieg des Prozentwerts in § 22 Satz 1, Nr. 1, Satz 3 Buchstabe a, Doppelbuchstaben aa bis einschließlich 2025 ausgesetzt werden – also bei 82 Prozent verbleiben – und ab 2026 wie bisher mit jährlich einem Prozent erfolgen (analog auch bei den §§ 19 und 24a). Diese Regelung ist bis einschließlich 2028 nicht ungünstiger als der im GE beabsichtigte Verlauf. Das Moratorium schafft aber keine langfristig erheblichen, nicht zielführenden Fakten.
3. **Gesamtvorschlag erarbeiten:** Der Gesetzgeber sollte die Zeit nutzen, um das Problem der Zweifachbesteuerung und die gerechte Ausgestaltung des Übergangs zur nachgelagerten Besteuerung in einem eigenen Gesetzgebungsverfahren breit beraten. Dabei müssen die Rententräger, der Bundesrat, die Sozialpartner, die Autoren des BMF-Gutachtens sowie weitere Sachverständige einbezogen werden. Ziel sollte eine politisch und fachlich breit getragene und ausgewogene Neuregelung aus

einem Guss sein, die die Zweifachbesteuerung vermeidet und gleichzeitig die Unterbesteuerung möglichst minimiert. Das Gesetz wäre noch in dieser Wahlperiode zu beschließen, für die Umsetzung durch die Finanzverwaltung und die Rententräger bliebe aber Zeit bis 2026 – ggf. auch später.

Der DGB möchte dazu folgenden Lösungsansatz unterbreiten:

Der Rentenfreibetrag sollte bei künftig erstmals gezahlten Renten - nicht aber für den Bestand - aus dem Volumen an versteuerten Rentenbeiträgen und der ferneren Lebenserwartung bei Rentenbeginn berechnet werden. Damit wäre er vollständig unabhängig von künftiger nomineller Entwicklung, da seit 2023 das Volumen an versteuerten Beiträgen prinzipiell feststeht. Hierfür ist mit den Trägern der Basisrenten zu klären, welche Daten dafür digitalisiert zur Verfügung stehen. Daraus könnte das Volumen möglichst transparent und einfach ermittelt und den Versicherten bescheinigt werden. Umsetzbar erscheint dabei jedenfalls eine typisierende⁵ Berechnungen des besteuerten Beitragsvolumens aus digitalisiert vorliegenden Daten über den Bruttolohn und die allgemeinen Beitragssätze zu den Sozialversicherungen. Die festgelegten Berechnungsregeln (Formeln, Frei- und Absetzbeträge, zu verwendende Beitragssätze etc.) aufgrund der gesetzlichen Neuregelung müssten zentral vom Bundesfinanzministerium den Rententrägern zur Verfügung gestellt werden (analog den Programmablaufplänen für die Lohnsteuerberechnung). Mit dem ausgewiesenen Volumen an besteuerten Beiträgen würde das Finanzamt zum Rentenbeginn anhand der aktuellen Sterbetafel den jährlichen Rentenfreibetrag festlegen.

4. **Günstigerprüfung:** Um im Übergang eine Verschlechterung zu vermeiden, sollte als Günstigerprüfung jedoch mindestens der aus der Bruttorente und anhand des um drei Jahre rechtsverschobenen Prozentwerts ermittelte Rentenfreibetrag gewährt werden.

⁵ Dem entspräche in Grundzügen auch die Methode zur Ermittlung eines typisierten Rentenfreibetrags, wie er im BMF-Gutachten vorgeschlagen wird. Allerdings nur bis das Volumen an versteuerten Beiträgen typisiert ermittelt ist, ohne daraus in weiteren Schritten einen typisierten Rentenfreibetrag zu berechnen.

Artikel 5

Nr.7

Anhebung bestimmter als Werbungskosten abzugsfähige Pauschbeträge

Der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften begrüßen die Anhebung der inländischen Verpflegungspauschale von 28 auf 30 Euro bzw. von 14 auf 15 Euro für An- und Abreisetage sowie für Auswärtstätigkeiten ohne Übernachtung. Als Reaktion auf die allgemein stark gestiegenen Kosten der Lebenshaltung ist es zudem aber auch erforderlich die Übernachtungspauschale für Kraftfahrer zu erhöhen. Insbesondere an den Autobahnraststätten sind die Kosten seit Einführung dieses Pauschbetrages stark gestiegen. Aus diesem Grund fordern wir auch für diesen Pauschbetrag eine Anhebung um zwei Euro.

Nr. 9

a und b - Ausweitung von Verlustrücktrag und -vortrag

Anlässlich des 2. Corona-Steuerhilfegesetzes haben der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften die Anhebung der Höchstbetragsgrenzen beim Verlustrücktrag von einer Million (bzw. zwei Millionen bei Zusammenveranlagung) auf fünf (bzw. zehn) Millionen Euro als eine grundsätzlich geeignete Maßnahme zur Sicherung von Unternehmensliquidität im Umfeld des kurzfristigen und massiven Einbruchs der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage unterstützt. Auch die weitere und ebenfalls befristete Anhebung auf 10 bzw. 20 Millionen Euro durch das 3. Corona-Steuerhilfegesetz traf auf die grundsätzliche Zustimmung der Gewerkschaften. Allerdings verwiesen wir stets darauf, dass zu berücksichtigen ist, dass auch Unternehmen, die im operativen Geschäft weiterhin durchaus profitabel sind und Umsätze und Produktivität steigern, Verluste ausweisen können. Beispielsweise dann, wenn Unternehmen durch kreditfinanzierte Zukäufe ihre Marktmacht ausdehnen, wird insbesondere das Instrument des Verlustvortrages auch zur Steuergestaltung durch gewinnträchtige Unternehmen ohne jegliche Liquiditätsprobleme zweckentfremdet. Aber auch die Ausweitung des Verlustrücktrags wird eher Unternehmen nützen, die wirtschaftlich gut durch die vergangenen Jahre gekommen sind. Unternehmen, die wegen der Corona-Krise keine oder nur geringe Gewinne erwirtschaftet haben, wird ein erweiterter Verlustrücktrag wenig helfen. Deshalb und weil der Gesetzentwurf keine weiteren Maßnahmen vorsieht, den genannten Möglichkeiten der Steuergestaltung vorzubeugen - die Gewährung des Verlustvortrags könnte man etwa von entsprechenden Kennzahlen des operativen Geschäfts abhängig machen - stoßen die vorgesehenen Maßnahmen zur weiteren Ausdehnung sowohl des Verlustvortrags wie auch des Verlustrücktrags auf die Ablehnung des DGB und seiner Mitgliedsgewerkschaften. Zumal mit 1,7 Milliarden Euro ausweislich des Finanztableaus rund ein Viertel des Finanzierungsvolumens des Wachstumschancengesetzes mit der Novellierung des Verlustabzugs nach § 10d EStG verbunden ist, halten wir zumindest eine exaktere Konditionierung für unumgänglich.

Nr. 11, 13 und 15

Wegfall der sog. Fünftelregelung im Lohnsteuerabzugsverfahren

Nach geltendem Recht kann die Tarifiermäßigung nach der sog. Fünftelregelung für Abfindungen, Entschädigungen und Vergütungen für mehrjährige Tätigkeiten bereits bei der Berechnung der Lohnsteuer durch den Arbeitgeber im laufenden Lohnsteuerabzug berücksichtigt werden. Der Vorteil für die Steuerpflichtigen besteht dabei darin, dass sich die steuerprogressionsmindernde Wirkung sofort einstellt und die zu viel entrichtete Steuer nicht erst nachträglich im Wege der Jahressteuererklärung zurückgeholt werden muss. **Auch ist es nur im Zusammenhang der Berechnung und Abführung der Lohnsteuer durch den Arbeitgeber möglich, eine damit ggf. zusammenhängende Sozialversicherungsfreiheit in Anspruch zu nehmen.** Diese Regelungen zur Berechnung der Lohnsteuer im Zusammenhang mit tarifiermäßigt zu besteuern dem Arbeitslohn sollen ersatzlos aufgehoben werden, um damit die Arbeitgeber von Prüfungs- und Berechnungsaufwand zu entlasten.

Ebenso wie der Bundesrat, teilen auch der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften „nicht die Einschätzung der Bundesregierung, dass mit der vorgesehenen Änderung ein relevanter Beitrag zum Bürokratieabbau geleistet werden kann. Das geltende Verfahren ist in die Lohnsteuer-Berechnungsprogramme integriert, weshalb es auch keiner regelmäßigen aufwändigen Anpassungen bedarf. Insbesondere bei Vergütungen für mehrjährige Tätigkeiten ist die erforderliche Zusammenballung von Einkünften in der Regel ohne Probleme für den Arbeitgeber erkennbar beziehungsweise kann unterstellt werden, wenn der Arbeitnehmer voraussichtlich bis Ende des Kalenderjahres beim Arbeitgeber beschäftigt sein wird.“

Hingegen ist die Behauptung in der Begründung des Gesetzentwurfes, dass sich für die betroffenen Steuerpflichtigen keine Nachteile ergeben würden, nicht richtig. Wird die Abfindung beispielsweise zu Beginn des Jahres ohne Anwendung der Fünftel-Regelung voll besteuert, so müssen Betroffene ein ganzes Jahr warten, bis die zu viel entrichtete Lohnsteuer zurückerstattet wird. Gerade dann, wenn mit einer Abfindungszahlung auch eine Zeit der Arbeitslosigkeit droht, erscheint es nicht zumutbar das verfügbare Einkommen aus Gründen fragwürdiger Bürokratieentlastung unnötig zusätzlich zu verringern.

Noch schwerer aber wiegt, dass nur im laufenden Lohnsteuerabzug durch den Arbeitgeber eine entsprechende Sozialversicherungsfreiheit berücksichtigt werden kann. So sind bspw. Arbeitgeberzahlungen zum Ausgleich von Rentenabschlägen über §3 Nr. 28 hinaus nach §24 Nr. 1 i.V.m. §34 Abs. 1 und 2 in voller Höhe lohnsteuerfrei und damit gemäß SvEV nicht dem beitragspflichtigen Arbeitsentgelt nach § 14 SGB IV zuzurechnen. Im Vertrauen auf diese Rechtslage konnten in den vergangenen Jahren zunehmend mehr Tarifverträge abgeschlossen werden, in denen solche zusätzlichen Arbeitgeberleistungen vereinbart wurden. Am Beispiel der tariflich geregelten monatlichen Arbeitgeberleistungen von 50 Euro im Metall verarbeitenden Handwerk in Niedersachsen würde dies bedeuten, dass für jeden Beschäftigten, der diese Leistung in

Anspruch nimmt, mindestens der Betrag von 25 Euro monatlich steuer- und beitragspflichtig würde. Die Steuer dürfte zumeist bei 5 bis 10 Euro und die Sozialbeiträge bei weiteren 10 Euro liegen. Die vorgesehene Regelung des Gesetzentwurfes würde also einen erheblichen steuer- und beitragsrechtlichen Eingriff in bestehende Tarifverträge bedeuten.

Sollte der Gesetzgeber trotz dieser Bedenken an der Streichung festhalten, sollte wenigstens in § 3 Nr. 28 EStG der letzte Halbsatz „, soweit sie 50 Prozent der Beiträge nicht übersteigen“ gestrichen werden, um so über den § 3 Nr. 28 wenigstens die volle Steuer- und Beitragsfreiheit dieser tariflich vereinbarten Arbeitgeberleistungen beizubehalten und bestehende Tarifverträge nicht zu gefährden.

Nr. 14

Pauschalbesteuerung für Beiträge für eine Gruppenunfallversicherung

Nur bis zu einem Durchschnittsbetrag von 100 Euro können Beiträge des Arbeitgebers für eine Gruppenunfallversicherung pauschal mit 25 Prozent besteuert werden. Nach dem Gesetzentwurf soll diese Grenze künftig vollständig entfallen. Dabei geht die Bundesregierung davon aus, dass eine „unerwünschte Inanspruchnahme“ als „Lohnoptimierung“ nicht zu befürchten sei, begründet dies aber nicht.

Mit Blick auf die Vielzahl der Sachverhalte, die es ermöglichen der Entrichtung von Steuern, vor allem aber von Sozialabgaben zu entgehen, gibt es keinen ersichtlichen Grund, warum nicht auch Gruppenunfallversicherungen dazu genutzt werden sollten. Ob das im Einzelfall tatsächlich mit einem Nutzen (vergleichsweise sehr günstige Versicherungsbedingungen) oder einem Nachteil (keine Entrichtung von Sozialabgaben, insbesondere des AG-Anteils) für die Arbeitnehmer verbunden ist lässt sich nicht generell feststellen. Aus diesem Grund fordern der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften, die Möglichkeit zur Pauschalbesteuerung einer Gruppenunfallversicherung an das Vorhandensein einer tarifvertraglichen Regelung zu knüpfen. Nur wenn diese besteht, sollte davon ausgegangen werden können, dass es sich um eine Leistung des Arbeitgebers handelt, die auch tatsächlich mit Vorteilen für die Beschäftigten verbunden ist.

Artikel 6

Nr. 2

Anwendung des Progressionsvorbehalts auf das Qualifizierungsgeld

Der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften lehnen die Anwendung des international unüblichen Progressionsvorbehalts auch auf das Qualifizierungsgeld aus grundsätzlichen Erwägungen ab. Zwar sind Lohn- und Entgeltersatzleistungen wie das Arbeitslosengeld I, das Kurzarbeiter-, das Kranken- oder das

Elterngeld und nun auch das Qualifizierungsgeld selbst steuerfrei. Allerdings werden sie durch die Anwendung des sogenannten Progressionsvorbehaltes bei der Berechnung des Steuersatzes auf die übrigen, steuerpflichtigen Einkommen herangezogen. Als Besteuerung „durch die Hintertür“ führt dies dazu, dass der Bezug von Lohnersatzleistungen die Steuerlast anheben kann. Das war nicht immer so. Erst mit der Zunahme der Massenarbeitslosigkeit zu Beginn der 1980er Jahre wurde der Progressionsvorbehalt auf die Lohnersatzleistungen ausgeweitet, hauptsächlich um den krisenbedingten Einbruch der Steuereinnahmen auf Kosten von Menschen in Kurzarbeit und Arbeitslosigkeit zu begrenzen.

Lohnersatzleistungen liegen regelmäßig unterhalb des Einkommens und sind häufig nicht ausreichend, um den Lebensstandard wenigstens vorübergehend zu sichern. Zu der großen Unsicherheit für Beschäftigte, wie es beruflich weitergeht, kommt die Sorge hinzu in dieser Situation auch noch mit zusätzlichen Steuerzahlungen rechnen zu müssen.

Nicht zuletzt auch um Menschen, die sich mit einer Weiterqualifizierung den Herausforderungen des Strukturwandels stellen, nicht auch noch steuerrechtliche Knüppel in die Beine zu werfen, sollte von der vorgesehenen Regelung Abstand genommen und perspektivisch auch alle anderen Lohn- und Einkommensersatzleistungen aus dem Anwendungsbereich des Progressionsvorbehaltes herausgenommen werden.

Artikel 33

Änderung des Forschungszulagengesetzes

Die Förderung nach dem Forschungszulagengesetz erfolgt bisher nur in Bezug auf die dem Lohnsteuerabzug unterliegenden Arbeitslöhne von in Forschungs- und Entwicklungsvorhaben Beschäftigten. Mit dem Wachstumschancengesetz soll die Forschungszulage ab 2024 auf das im Forschungsvorhaben genutzte bewegliche Anlagevermögen ausgeweitet werden.

In Auftrag gegebene Forschungs- und Entwicklungsvorhaben werden bislang mit 60 Prozent der Kosten, die der Auftraggeber aufwendet, als förderfähige Aufwendungen berücksichtigt. Analog zur vorgenannten Ausweitung der Förderung auf das Anlagevermögen, sollen künftig 70 Prozent des Auftragswertes förderfähig sein.

Nachdem durch das 2. Corona-Steuerhilfegesetz die maximale Bemessungsgrundlage befristet bis Mitte 2026 auf vier Mio. Euro verdoppelt wurde, soll sie nun ab dem kommenden Jahr dauerhaft auf 12 Mio. Euro verdreifacht werden.

Bewertung

Aus guten Gründen sieht das 2020 in Kraft getretene Forschungszulagengesetz in § 17 eine Evaluierung der Forschungszulage spätestens nach fünf Jahren vor, über die der Deutsche Bundestag zu unterrichten ist und die unseres Wissens bislang nicht erfolgt ist. So hatte der Bundesrechnungshof 2019 zum Gesetzentwurf auf Bundestagsdrucksache 19/10940 eine Reihe von Bedenken geäußert, die auch im weiteren Gesetzgebungsverfahren nicht ausgeräumt werden konnten.⁶ Ähnliche Kritik, weitere Bedenken und Forderungen zur Gewährung der Forschungszulage hatten die DGB-Gewerkschaften bereits zuvor in ihrer Stellungnahme zum vorangegangenen Referentenentwurf geäußert.⁷ Und da auch die Bundesregierung selbst in ihrer Antwort auf eine kleine Anfrage im Jahre 2021 auf Drucksache 19/31672 Änderungen an der gesetzlichen Ausgestaltung der Forschungszulage vor der für das Jahr 2025 vorgesehenen Evaluierung abgelehnt hat, können der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften keinen Grund erkennen, warum ohne weiteres Wissen über die tatsächlichen Gesetzesfolgen die Bemessungsgrundlage und der sachliche Anwendungsbereich drastisch ausgeweitet werden sollten. Vor diesem Hintergrund und vor der allgemein schwierigen haushaltspolitischen Situation, in die sich die Bundesregierung hineinmanövriert hat, sollte die vorgesehene Ausweitung der Forschungszulage aus dem Gesetzentwurf gestrichen werden.

⁶ Bericht an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages nach § 88 Abs. 2 BHO zu dem Entwurf eines Gesetzes zur steuerlichen Förderung von Forschung und Entwicklung (Forschungszulagengesetz – FZulG) vom 8. Juli 2019

⁷ Stellungnahme des Deutschen Gewerkschaftsbundes zum Referentenentwurf des Bundesministeriums der Finanzen „Entwurf eines Gesetzes zur steuerlichen Förderung von Forschung und Entwicklung“ vom 3.5. 2019

Anhang

Ausführliche Betrachtungen zum Auftragsgutachten des BMF zur Übergangsregelung zur nachgelagerten Besteuerung von Alterseinkünften

1.1 Problem der zweifachen Besteuerung

Die Zweifachbesteuerung kann nur im Übergang von der bis 2004 geltenden Ertragsanteilsbesteuerung bis zur vollen nachgelagerten Besteuerung auftreten. Die Besteuerung der Renten an sich ist keine Zweifachbesteuerung. Die nachgelagerte Besteuerung als Prinzip ist für die Versicherten tendenziell günstiger als das bis 2005 geltende Prinzip. Aber im Übergang kommt es zu großen Verwerfungen.

Die volle nachgelagerte Besteuerung ist erst in Jahrzehnten erreicht, wenn neue Versichertenrenten nur noch auf Beitragszahlung nach dem Jahr 2022 beruhen. Damit sind alle heute aktiv Versicherten potenziell von zweifacher Besteuerung betroffen, wenn sie in Rente gehen. Aktuelle Rentner*innen sind bislang nur im Ausnahmefall zweifach besteuert. Der Handlungsbedarf ist daher sehr groß und zeitlich drängend, denn in den kommenden Jahren würden ansonsten zunehmend mehr Personen von zweifacher Besteuerung betroffen sein.

Zweifache Besteuerung liegt vor, wenn die nominelle Summe, der während des Erwerbslebens aus versteuertem Einkommen geleisteten Beiträge, größer ist als die nominelle Summe steuerfrei zufließender Renten.

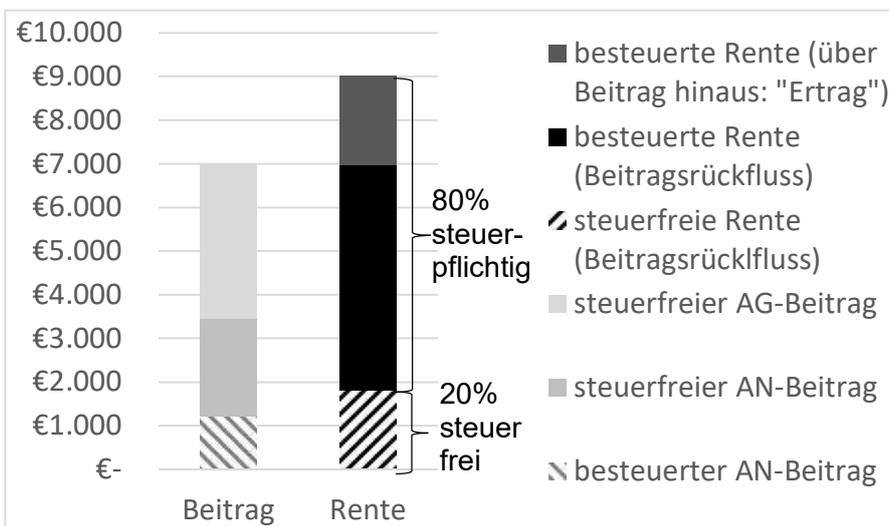
Auf der Beitragsseite geht es hier nur um eigene Beiträge der Beschäftigten, die bereits versteuert waren. Die Beiträge wurden jedoch in einzelnen Jahren sehr unterschiedlich umfangreich im Rahmen der Vorsorgeaufwendungen steuerfrei gestellt. Vor 2005 gab es eine gemeinsame Vorsorgepauschale für alle Sozialversicherungsbeiträge zusammen, die nominell auf niedrige Höchstbeträge gedeckelt war. Vor allem höhere Einkommen haben vor 2005 erhebliche Teile ihres Rentenbeitrags daher aus versteuertem Einkommen geleistet. Ab 2005 stammt ein bis 2023 auf 0 Prozent sinkender Anteil des Rentenbeitrags aus versteuertem Einkommen. Insbesondere für hohe Einkommen sank daher das Volumen aus versteuertem Einkommen nach 2005 sehr schnell, während es für mittlere und untere Einkommen sogar bis 2010 weiter anstieg. Für die Ermittlung der zweifachen Besteuerung werden die versteuerten Beiträge über den Beitragsverlauf zusammengezählt (grau schraffierte Fläche in Abbildung 1).

Auf der Leistungsseite (die Rentenzahlung) kommt es auf den steuerfreien Zufluss pro Jahr multipliziert mit der statistischen ferneren Lebenserwartung bei

Rentenbeginn an. Als steuerfreier Zufluss darf nach dem Urteil des BFH vom Mai 2021 nur der Rentenfreibetrag berücksichtigt werden. Aus dem festgelegten Prozentwert des Jahres bei Rentenbeginn wird anhand der Jahresrente des Kalenderjahres nach dem Jahr des Rentenbeginns ein nomineller Rentenfreibetrag festgelegt. Dieser steigt nicht mit den jährlichen Rentenerhöhungen. Der Prozentwert sinkt von 83 Prozent im Jahr 2023 bis auf null Prozent bei Rentenbeginn im Jahr 2040 oder später. Hier will der Gesetzentwurf ansetzen und den Prozentwert langsamer sinken lassen.

Der so berechnete steuerfreie Rentenzufluss (schwarz schraffierter Teil) muss größer oder gleich der Beitragssumme aus versteuertem Einkommen sein, damit keine zweifache Besteuerung entsteht. Ist der steuerfreie Rentenzufluss kleiner, liegt Zweifachbesteuerung vor. Auf eine tatsächliche Steuerzahlung

Abbildung 1: Ermittlung zweifache Besteuerung



Quelle: eigene Berechnung und Darstellung. Fiktives Beispiel zur schematischen Darstellung.

kommt es hier nicht an.

Der Umfang der Zweifachbesteuerung hängt damit vor allem davon ab,

- in welchem Jahr wie viel an Beiträgen gezahlt wurde (auf Mittelwerte kommt es dabei nicht an),
- ob eine Person abhängig beschäftigt oder selbstständig tätig war,
- wie sich die nominelle Rente künftig entwickelt (Lohnentwicklung, Stabilität des Rentenniveaus) und
- wie sich die Lebenserwartung entwickelt, da ein jährlicher Freibetrag bei längerer Lebenserwartung zu einem höheren steuerfreien Rentenzufluss führt.

Wie Schäfer und Kiesewetter et al. zeigen, ist die Betroffenheit auch bei gleich hohen Renten stark von der Beitragsbiografie abhängig. Gleichzeitig ist die

Betroffenheit erheblich von der Rentenhöhe abhängig. Und beides entwickelt sich im Zeitverlauf sehr unterschiedlich. Das führt dazu, dass ein einfacher einheitlicher Prozentwert unzureichend ist und zu unerwünschten Ergebnissen führt. Daher sind andere Lösungen zu suchen.

Beschreibung der hier verwendeten Modellannahmen und -rechnungen

Analog BMF-Gutachten:

aktueller Rentenwert: steigt bis 2035 analog RVB 2021, ab 2036 dann mit 2 Prozent fortgeschrieben.

Lebenserwartung: aktuelle Sterbetafel bei Rentenbeginn, ab Rentenbeginn 2020 durchgehend Sterbetafel 2018/2020 (Lebenserwartung bleibt damit konstant); fernere Lebenserwartung jeweils gerundete auf volle Jahre

Beitragszahlung: erfolgt immer nur für ganze Kalenderjahre (1.1. bis 31.12.)

besteuerter Beiträge: bis 2022 entsprechend steuerlicher Regelung; ab 2023 voll absetzbar

Rentenbezug: immer ganze Kalenderjahre (Beginn 1.1., Ende 31.12.)

Rentenfreibetrag: steuerpflichtiger Anteil von 2005 bis 2022 von 50 Prozent auf 82 Prozent gestiegen. Ab 2023 alternativ geltendes Recht (=1 Prozentschritte bis 100 Prozent ab 2040) oder gemäß Koalitionsvertrag (gemäß KoA) 0,5 Prozentschritte bis 2058 auf 100 Prozent (= volle Besteuerung der Rente). Der Rentenfreibetrag wird für die gesamte Bezugsdauer anhand der Rente des Jahres des Rentenbeginns berechnet.

Alternativszenario:

aktueller Rentenwert:

Variante 1 (RVB 2022): gemäß RVB 2022 und ab 2037 mit 2,25 Prozent fortgeschrieben

Variante 2 (stabiles Rentenniveau): Rente nach Sozialbeiträgen steigt wie Löhne nach Sozialbeiträgen gemäß Lohnannahmen RVB 2022 und ab 2036 mit 3 Prozent

Variante 3 (Inflation): wie Variante 2 (stabiles Rentenniveau), aber aufgrund der Inflation höhere Lohnsteigerungen: 5,5 Prozent in 2023, 6 Prozent in 2024 und 2025, 5 Prozent in 2026 und 4 Prozent in 2027 und ab 2028 konstant 3 Prozent

Lebenserwartung: gemäß Sterbetafel; ab 2020 steigt diese analog dem Mittelwert zwischen Lebenserwartung V1 und V2 der Männer nach 14. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung des Statistischen Bundesamt

Beitragszahlung: Beitragsbeginn und abhängig von der Regelaltersgrenze Beitragsende werden Monatsgenau berechnet (unterjähriger Beginn und Ende möglich)

besteuerter Beiträge: bis 2022 entsprechend steuerlicher Regelung; ab 2023 voll absetzbar

Rentenbezug: Rentenbeginn und -ende werden entsprechend dem Geburtsdatum, der Regelaltersgrenze und der Lebenserwartung monatsgenau berechnet (unterjähriger Beginn und Tod)

Rentenfreibetrag: steuerpflichtiger Anteil von 2005 bis 2022 von 50 auf 82 Prozent gestiegen. Ab 2023 alternativ 0,5 oder 1 Prozentschritte; wird auf Basis der Rente nach dem Jahr des Rentenbeginns ermittelt; im Jahr des Rentenbeginns wird der Prozentwert von der monatsweisen anteiligen Rente des Jahres berechnet; abhängig vom Rentenbeginn und der Lebenserwartung auch im Todesjahr (bei unterjährigem Tod) voll gewährt

Ausführliche Anmerkungen zum Gutachten im Auftrag des BMF

Das Gutachten von Kiesewetter et al. hat den vom Finanzministerium erteilten Auftrag grundsätzlich sachgerecht umgesetzt. Der Vorschlag eines typisierenden Rentenfreibetrags mit letztlich 2.922 Fällen ist zwar gut durchdacht im Sinne eines zielgenaueren Systems. Aber in seiner Ausgestaltung höchst komplex und selbst für sachkundige Laien wohl kaum nachvollziehbar. Daher erscheint der Vorschlag nur wenig geeignet, die Streitigkeiten zu mindern, sondern dürfte im schlimmsten Falle eine Vielzahl noch nicht durchgeklagter Einzelfälle provozieren.

Die größte Schwäche liegt jedoch in den getroffenen Annahmen, da diese das berechnete Volumen der Zweifachbesteuerung ganz erheblich beeinflussen. Denn der zusätzliche typisierte Freibetrag setzt auf dem prozentual aus der Bruttorente ermittelten Rentenfreibetrag auf und soll in seiner Höhe dem dann noch verbliebenen Volumen der Zweifachbesteuerung entsprechen.

Dieser prozentuale Freibetrag wird mit einem Prozentsatz nach dem Jahr des Rentenbeginns aus der nominellen Rente berechnet. Die vom Gutachten getroffenen Annahmen führen überwiegend zu einer Überschätzung des Volumens der Zweifachbesteuerung, da sie den steuerfreien Rentenzufluss systematisch unterschätzen. Einzelne Aspekte mindern jedoch auch das Volumen, da sie die Zweifachbesteuerung unterschätzen. Es erscheint nicht unwahrscheinlich, dass die Volumina an steuerfreiem Rentenzufluss dadurch – insbesondere mittelfristig – um etwa 50 Prozent über den Modellrechnungen liegen.

Dieses Vorgehen hat erhebliche Auswirkungen auf die vom Gutachten unterbreitete Gesamtlösung. Denn der typisierte Rentenfreibetrag, wie ihn die Gutachter vorschlagen, setzt auf einer mit großen Unsicherheiten verbundenen

Basis auf. Das zu schließende Delta wird also systematisch überschätzt und der typisierte Freibetrag auf Grundlage dieser Modellrechnungen dürfte nach aktuellen Erwartungswerten deutlich zu hoch festgelegt werden. Sollte sich dies zukünftig bewahrheiten, könnte der Gesetzgeber zwar eingreifen, was aber systematisch als Steuererhöhung wahrgenommen würde, da ein vorhandener Freibetrag gekürzt werden müsste.

Die wesentlichen Anmerkungen zu den relevanten Wirkungen sind:

„(+“ = erhöht rechnerisch die Zweifachbesteuerung; „(++)“ erhöht sie deutlich

„(-“ = mindert rechnerisch die Zweifachbesteuerung; „(--“ mindert sie deutlich

a) Die Beitragszeiten beginnen stets zum 1.1. und enden zum 31.12. (+)

Hier entstehen mehrere Teileffekte. Die Erwerbstätigkeit beginnt regelmäßig unterjährig. Damit stehen aber im ersten Jahr die vollen Jahres-Höchstbeträge für die Vorsorgeaufwendungen einem nur anteiligen Lohn gegenüber, so dass die steuerbelasteten Beiträge geringer sind. Die Erwerbstätigkeit endet damit auch unterjährig. Die letzten Monate liegen damit ein Steuerjahr später und sind damit etwas mehr steuerfrei gestellt (für Jahre bis 2023). Der Effekt ist aufgrund des Nominalwertprinzips nicht sehr groß. Bei einer 1978 begonnenen Beitragsbiografie mit 45 Jahren zum Entgelt in Höhe der Beitragsbemessungsgrenze würde eine Verschiebung vom Zeitraum 1.1.1978 bis 31.12.2022 auf den 1.7.1978 bis 30.6.2023 das Volumen von aus versteuertem Einkommen geleisteten Beiträgen um gut 900 Euro mindern.

b) Rentenbeginn ist stets zum 1.1. und Rentenende zum 31.12. eines Jahres. (+)

Mit der Annahme, dass die Rente stets nur ganze Kalenderjahre fließt, wird der steuerfreie Rentenzufluss gemindert. Um jeweils ein halbes Jahr geschoben, ergäbe sich im Jahr des Rentenbeginns zwar ein geminderter Rentenfreibetrag (auf Basis der Rente des zweiten Halbjahres). Dafür würde im Jahr des Todes nochmal der volle Rentenfreibetrag (auf Basis der Jahresrente im Jahr nach dem Rentenbeginn) hinzukommen. Damit stünde mehr als ein halber zusätzlicher Rentenfreibetrag zur Verfügung.

c) Der Rentenfreibetrag wird mit der Rente des Jahres des Rentenbeginns berechnet. (+)

Dies führt dazu, dass der Freibetrag um zwei Prozent (ab Rentenbeginn 2035) zu gering berechnet wird – vor 2034 sogar um mehr als zwei Prozent). Dies entspricht der angenommenen Rentenerhöhung. Damit fällt der steuerfreie Rentenzufluss durchgehend um zwei Prozent geringer aus. Bei Rentenbeginn 2040, bei einer Rente mit 90 Entgeltpunkten und auf Basis der Daten des Gutachtens, wird der steuerfreie Rentenzufluss damit um rund 1.600 Euro zu gering ausgewiesen.

d) Die fernere Lebenserwartung wird ab 2020 konstant gehalten (++)

Angenommen wird die Lebenserwartung anhand der zum Rentenbeginn jüngsten Periodensterbetafel des Statistischen Bundesamts. Diese ist vom BFH vorgegeben. Allerdings erscheint dies bei Modellrechnungen bis 2105 fraglich. Das statistische Bundesamt geht selbst davon aus, dass die fernere Lebenserwartung künftig deutlich ansteigt. Dies wird als Ergebnis der koordinierten Bevölkerungsvorausberechnungen in den Kohortensterbetafeln veröffentlicht. Wendet man für die Modellrechnung den mittleren Trend auf die Periodensterbetafel an, dann läge die fernere Lebenserwartung 2031 bei rund 17,5 statt der im Gutachten angenommenen 16,5 Jahre (wobei das Gutachten dieses auf 16 Jahre abrundet). Bis 2040 stiege diese dann auf etwa 18 Jahre und bis 2055 auf 19 Jahre. Damit wäre der steuerfreie Rentenzufluss 2031 gute neun, 2040 dann gute zwölf und 2055 knapp 19 Prozent höher als im Gutachten ausgewiesen. Natürlich unterliegen diese Annahmen hohen Unsicherheiten. Es soll hier nur gezeigt werden, dass eine Abweichung von den Annahmen hier sehr große Wirkung auf das Ausmaß an zweifacher Besteuerung haben dürfte. Diese Unsicherheiten werden beim zusätzlichen typisierten Rentenfreibetrag des BMF-Gutachtens nicht berücksichtigt. Stiege die Lebenserwartung an, dann würde dies zu einer Minderbesteuerung führen, die umso größer ausfällt, je stärker die Lebenserwartung ansteigt. Bei 45 Entgeltpunkten läge der steuerfreie Rentenzufluss durch die gestiegene Lebenserwartung im Jahr 2031 rund 4.800 Euro und im Jahr 2040 gut 5.100 Euro höher.

e) Der aktuelle Rentenwert wird bis 2035 anhand des Rentenversicherungsberichts 2021 und danach mit zwei Prozent fortgeschrieben (++)

Das Gutachten verwendet bis 2035 die aktuellen Rentenwerte des Rentenversicherungsberichts 2021 – zum Zeitpunkt der Veröffentlichung des BMF-Gutachtens lag der RV-Bericht 2022 bereits fast ein halbes Jahr vor. Der gemittelte Rentenwert für 2035 (2034 und 2035) liegt laut Rentenversicherungsbericht 2022 mit 49,48 rund 5,3 Prozent höher als laut Rentenversicherungsbericht 2021 mit 46,98 Euro. Der steuerfreie Rentenzufluss einer 2035 zugehenden Rente (bei 16 Rentenbezugsjahren, berechnet nur mit Rentenwert 2035) läge damit rund 2.500 Euro höher.

Dabei berücksichtigen weder der Rentenversicherungsbericht 2022 noch das Gutachten die starken Preisanstiege ab 2022, die zu einer deutlichen Lohnerhöhung führen. Da die Renten aber – aktuell ab 2026 mit bestimmten Abschlägen – den Löhnen folgen, muss von deutlich höheren Rentenerhöhungen in den kommenden Jahren gerechnet werden. Allein für 2024 dürfte die Erhöhung um rund vier Prozent höher ausfallen als im Rentenversicherungsbericht 2021 angenommen. Hinzu kommt, dass das BMF-Gutachten –

richtigerweise – auf die Rechtslage eines ab 2026 sinkenden gesetzlichen Rentenniveaus abstellt. Die Koalition will das Rentenniveau jedoch dauerhaft stabilisieren. Dies führt zu einer Erhöhung der Renten, die der Lohnerhöhung folgt, statt - wie im Gutachten angenommen - langsamer als die Löhne zu steigen. Die Gesamtwirkung ist schwer abzuschätzen. In der Zusammenschau muss jedoch davon ausgegangen werden, dass die ausbezahlten Renten um das 2040 herum um über 20 Prozent höher liegen dürften als im Gutachten angenommen. Bei einer Standardrente läge der steuerfreie Rentenzufluss dadurch 2040 rund 8.500 Euro höher als im BMF-Gutachten angenommen (bei 16 Rentenjahren und einem Rentenfreibetrag auf Basis der Jahresrente des Jahres des Rentenbeginns).

f) Geschlossene Beitragsbiografien liegen unmittelbar vor dem Rentenbeginn (- bis --)

Das BMF-Gutachten geht davon aus, dass die Beitragsjahre geschlossen unmittelbar vor dem Rentenbeginn liegen. Dies erscheint problematisch, da es im abweichenden Fall das Volumen der Beiträge aus besteuertem Einkommen unterschätzt, insbesondere bei kurzen Beitragsbiografien. Eine Person die 2058 das 67 Lebensjahr erreicht und unmittelbar davor 35 Beitragsjahre hatte, hat im ersten Beitragsjahr 2023 keinen Cent aus versteuertem Einkommen geleistet. Hätte die Person jedoch eine Ausbildung im Alter von 17 Jahren im Jahr 2008 begonnen und danach 35 Jahre eingezahlt und stets durchschnittlich verdient, dann hätte sie rund 19.000 Euro Beiträge aus versteuertem Einkommen gezahlt. Eine Gruppe mit einer vorne liegenden Beitragsbiografie – wenn auch meist nicht mit 35 Jahren – dürfte vor allem unter den versicherungspflichtigen selbstständigen Handwerkern zu finden sein, da diese die ersten 18 Jahren versicherungspflichtig sind und danach aus der Versicherungspflicht heraus optieren können. Da aber gerade Selbstständige von zweifacher Besteuerung betroffen sein werden, erscheint es kritisch, dass das BMF-Gutachten auf diese besondere Gruppe nicht eingegangen ist. Auch Personen, die im mittleren Alter auswandern und zum Rentenbeginn wieder nach Deutschland zurückkehren, haben in der zweiten Hälfte ihres Arbeitslebens keine Rentenbeiträge in Deutschland geleistet und wären bei den Berechnungen des Gutachtens nicht sachgerecht berücksichtigt.

g) Anstieg der Beitragsbiografien von 35 auf 37, 40 auf 42 und 45 auf 47 Jahre in zwei Jahresschritten (ab 2012 bzw. ab 2024) aufgrund der Anhebung des Rentenalters auf 67 (+)

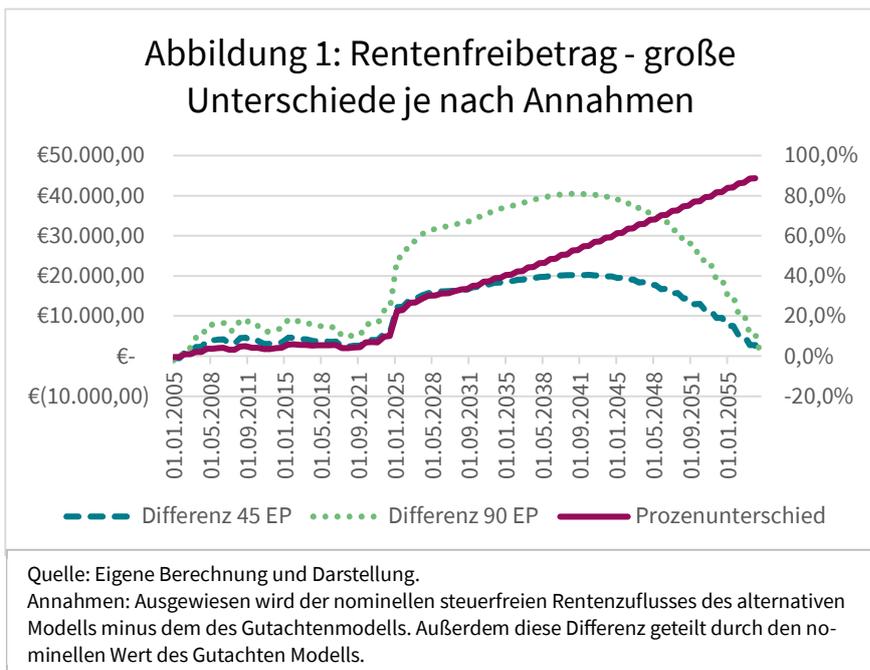
Da das Gutachten immer ganze Kalenderjahre betrachtet, steigt dort das Rentenalter im Jahr 2012 von 65 auf 66 Jahre – trotz der in 2012 nur um einen Monat angehobenen Regelaltersgrenze – und von 66 auf 67 im Jahr

2024. Dies hat zwei gegenläufige Effekte: einerseits wird vom Rentenbeginn her gesehen die Beitragszahlung jeweils am Anfang der Beitragszahlung verlängert – bzw. es bleibt das 46. bzw. 47. zurückliegende Jahr als Beitragsjahr erhalten. Andererseits werden rechnerisch in den Jahren 2012/2013 und 2024/2025 jeweils bei Beitragsdauern von 35/40/45 Jahren die gleichen Jahrgänge zweimal in Rente geschickt. Bei der Kategorie 45 Beitragsjahre würde mit diesem Vorgehen der Jahrgang 1958 nach 46 Beitragsjahren in 2024 im Alter von 66 und nochmal 2025 mit der Beitragsdauer von 47 Jahren im Alter von 67 in Rente gehen. Faktisch bleibt also das erste Beitragsjahr (im Beispiel also das Jahr 1978) erhalten. Dadurch entsteht im Jahreswechsel 2024/2025 ein zusätzlicher Beitrag aus versteuertem Einkommen. Im Jahreswechsel 2024/2025 bei Verdienst in Höhe der Beitragsbemessungsgrenze der RV rund 1.350 Euro. Auch der Rentenfreibetrag ändert sich, da ein Jahr länger eingezahlt wurde. Im Beispiel entsteht ein zusätzlicher Rentenfreibetrag in Höhe von 123 Euro, für 16 Jahre also ein steuerfreier Rentenzufluss von knapp 1.975 Euro. Im Falle eines Selbstständigen würde der Beitrag um rund 2.850 Euro steigen. Je nach Fall erhöht bzw. mindert sich die Zweifach- bzw. Minderbesteuerung. Tendenziell aber steigt sie, da ein zusätzliches versteuertes Beitragsjahr in der Vergangenheit hinzutritt. Dieser Effekt bewirkt eine durchgehende Erhöhung, da ja alle Kohorten danach nun 47 Jahre und damit zwei zusätzliche Jahre in der Vergangenheit einzahlen. Bei einer monatsweisen Verschiebung des Beitrags- und Rentenbeginns bei konstanter Beitragsdauer träte dieser Effekt nicht auf. Dazu müsste von den Geburtsjahrgängen ausgehend jeweils der Monat und das Jahr des Rentenbeginns berücksichtigt werden. Davon ausgehend würden dann die Monate und Jahre davor berücksichtigt.⁸

⁸ Im Zeitraum 2012 bis 2020 mit der Günstigerprüfung bzgl. der alten Rechtslage würde dies dazu führen, dass die Beiträge auf den Lohn für das anteilige Jahr und die Beiträge auf die Rente des zweiten Teils des Jahres zusammen in die Günstigerprüfung der Vorsorgepauschale einbezogen werden müssten.

1.2 Darstellung der Annahmesensitivität der Modellrechnungen

Die folgenden Berechnungen dienen zur Veranschaulichung der geschilderten Unsicherheiten. Zunächst zeigt die **Abbildung 1**, wie groß die nominale sowie prozentuale Differenz zwischen den Annahmen des BMF-Gutachtens (mit gestreckter Prozenttabelle) und exakteren Berechnungen gemäß des „Alternativszenarios“ wäre. Hier zeigt sich zunächst 2024 und 2025 ein deutlicher Sprung, der mit dem Unterschied zwischen den Rentenversicherungsberichten 2021 und 2022 zu erklären ist (geänderte gesetzliche Grundlage zur Neuberechnung des Rentenwerts) aber auch aus ersten Effekten einer inflationsbedingt höheren Lohnentwicklung. Dieser Effekt ist permanent und die weiteren Unterschiede setzen darauf auf. Bis 2040 steigt (aufgrund des Effekts der gestreckten Tabelle) die nominale Differenz permanent an,

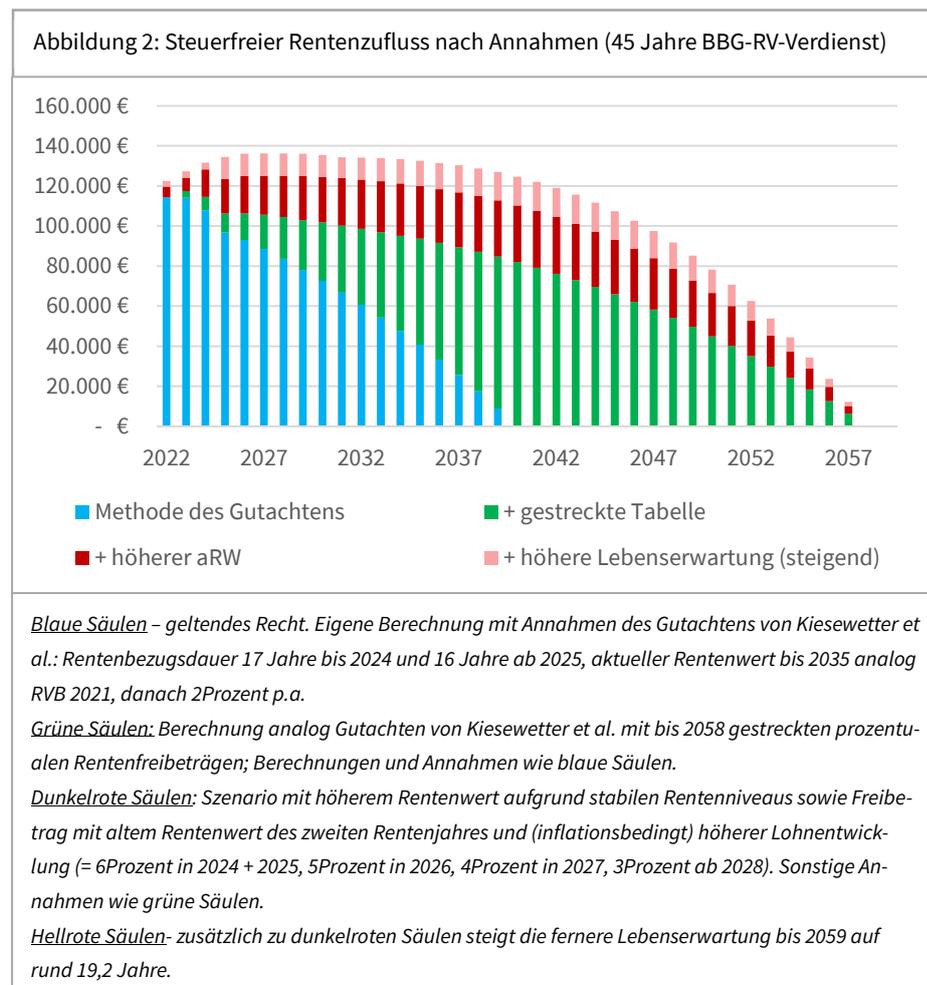


danach sinkt sie bis 2058 aufgrund des rückläufigen Prozentwerts für den Freibetrag auf null Euro. Der prozentuale Anteil jedoch steigt permanent weiter an, da sowohl der Rentenwert als auch die Lebenserwartung im Alternativszenario jährlich stärker steigen als im BMF-Gutachten. Wie sehr das Volumen an Zweifachbesteuerung davon abhängt, soll am Beispielfall einer unselbstständig beschäftigten Alleinstehenden mit 45 Beitragsjahren vor Rentenbeginn und einem Verdienst stets in Höhe der jeweiligen Beitragsbemessungsgrenze (Im Gutachten für das BMF: „BBG_45_ledig“) gezeigt werden. Das Volumen an besteuerten Beiträgen wird in diesem Beispiel nicht näher betrachtet, da es bei ab 2023 zugehenden Renten in der absoluten Höhe feststeht. Im Beispielfall liegt dies bei maximal 133.000 Euro (Zugang 2023),

sinkt aber stetig und liegt beim Zugang 2040 bei 96.000 Euro und 2050 noch bei 54.000 Euro. Die Volatilität betrifft nur das Volumen steuerfrei zufließender Rente.

Abbildung 2 zeigt dazu nur die Summe an steuerfrei zufließenden Renten bei einem prozentualen Freibetrag und wie diese wegen der Annahmen zur Vorausberechnung variieren. Es ist zu sehen, wie das Volumen der zweifachen Besteuerung bzw. der Unterbesteuerung variiert, da das Volumen an besteuerten Beiträgen ab 2023 nominell feststeht.

Gegenüber dem geltenden Recht tritt das Maximum der Entlastungswirkung durch den gestreckten Freibetrag logischerweise im Jahr 2040 ein. Wegen des gestreckten Prozentwerts läge der nominelle Freibetrag dann rund 82.000 Euro höher als ohne Streckung (grüne Säule). Ein höherer Rentenwert (stabiles Rentenniveau + höherer Lohn wegen Inflation) würde den

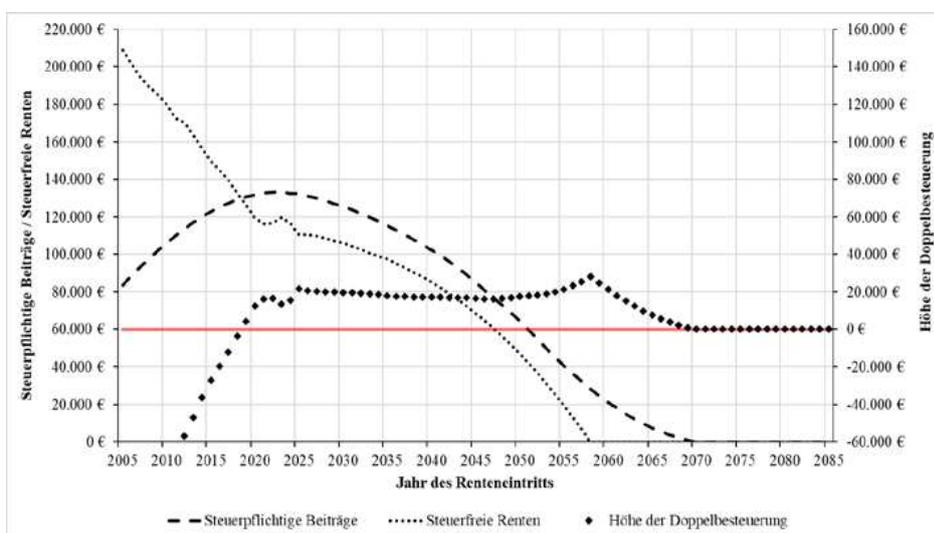


Freibetrag um weitere gut 28.000 Euro erhöhen (dunkelrote Säule). Wird abweichend vom BMF-Gutachten auch eine steigende Lebenserwartung berücksichtigt, dann steigt der nominelle steuerfreie Rentenzufluss um weitere 14.000 Euro. Je nach den hier gezeigten Annahmen schwankt der

Steuerfreizufluss bei Rentenbeginn im Jahr 2040 also zwischen rund 82.000 und gut 124.000 Euro.

Wie in **Abbildung 3** (Abbildung des Gutachtens für das BMF) zu sehen ist, läge die Doppelbesteuerung im Jahr 2040 durch den gestreckten Freibetrag bei weniger als 20.000 Euro. Die eigene Berechnung kommt auf 14.000 Euro Zweifachbesteuerung. Würde der Rentenwert und Lebenserwartung jedoch höher ausfallen, käme es zu einer Unterbesteuerung von rund 28.000 Euro.

Abb. 3: Abbildung aus Gutachten BMF AN_BBG_45_ledig



Das Gutachten will die berechnete Zweifachbesteuerung von knapp 20.000 Euro (in den eigenen Berechnungen 14.000 Euro) auch im Fall „BBG_45_ledig“ durch einen entsprechend hohen typisierten Rentenfreibetrag von knapp 20.000 Euro auf null zu reduzieren. Würde der typisierte Rentenfreibetrag so festgelegt und der Rentenwert wie die Lebenserwartung höher ausfallen, würde sich die Unterbesteuerung auf 40.000 Euro aufsummieren. Das Wachstumschancengesetz schlägt ebenfalls ein weiteres noch einzuführendes aber nicht näher benanntes Element vor. Würde dies ähnlich berechnet wie der typisierte Rentenfreibetrag, in dem unsichere verbleibende Volumina heute festgeschrieben würden, dann dürfte das Ausmaß der Unterbesteuerung noch deutlich größer ausfallen als im Gutachten für das BMF ausgewiesen.

1.3 Option: nur typisierter Rentenfreibetrag nach BMF-Gutachten

Kiesewetter et al. schlagen vor, ergänzend zur gestreckten Tabelle einen typisierten Rentenfreibetrag einzuführen, um in den meisten Fällen eine Zweifachbesteuerung auszuschließen. Dazu führen sie aus: Im Vergleich zum prozentualen Freibetrag „ist die Entlastung deutlich zielgenauer, weil die

Höhe des Entlastungsbetrags von Merkmalen der Erwerbsbiografie des Steuerpflichtigen abhängt, die ursächlich für die Höhe des verbleibenden Doppelbesteuerungsrisikos sind.“ (S. 82 a.a.O.)

Der typisierte Rentenfreibetrag entspricht also dem nach Anwendung des prozentualen Rentenfreibetrags „verbleibenden Doppelbesteuerungsrisiko“. Damit knüpft die Höhe des typisierten Rentenfreibetrags aber unmittelbar an den Modellrechnungen unter Verwendung der gestreckten Tabelle an. Wie gezeigt, ist dieses aber nur schwer abschätzbar. Das berechnete Volumen wird also mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit von den Modellergebnissen abweichen. Wie stark und in welche Richtung ist unklar und kann über die Jahre sogar unterschiedlich ausfallen – auch weil wesentliche Parameter von einfachen und änderbaren, gesetzlichen Regelungen abhängen.

Das Problem ist dabei nicht der typisierte Rentenfreibetrag an und für sich, sondern die unsichere Basis, auf die er aufsetzen soll. Im Zusammenspiel ergibt sich aber keine zielgenaue und funktionale Lösung. Am typisierten Rentenfreibetrag wäre lediglich seine relativ komplexe Berechnung zu kritisieren, die aufgrund dessen natürlich auch anfällig für Fehler ist. Aber eine passgenauere Vermeidung der Zweifachbesteuerung ist nicht mit einer einfachen Regelung zu erreichen.

Damit legen Kiesewetter et al. aber einen Vorschlag vor, der konzeptionell nicht nur ohne den prozentualen Rentenfreibetrag auskommen könnte. Er wäre dann sogar wesentlich zielgenauer. Damit dürfte das Volumen an Unterbesteuerung reduziert werden, ohne das Verfahren komplexer und weniger funktional zu gestalten. Dazu müsste anhand der drei Dimensionen das typisierte Volumen an steuerteren Beiträgen festgelegt (Ankerpunkte) und mit den Varianten der drei Dimensionen auf die 2992 typisierten Fälle umgerechnet werden. Der individuell zuzuordnende Betrag könnte dann bei Rentenbeginn auf die fernere Lebenserwartung umgerechnet werden. Dies erscheint als hilfswise gangbarer Weg, auch wenn er nicht optimal ist. Unter anderem würden Erwerbsbiografien mit Beitragszahlungen nur in jungen Jahren sowie mit über 47 Jahren nur unzureichend erfasst.

Allein dies zeigt schon, dass es machbare Alternativen zum Vorhaben des Wachstumschancengesetzes gibt. Es ist nicht erkennbar, wieso die Bundesregierung und insbesondere das zuständige Finanzministerium hier keinen breiteren Diskurs angestrebt und solche Alternative nicht aufgezeigt haben. So steht unter „C. Alternativen“ zum Wachstumschancengesetz (Bundestagsdrucksache 20/8628, S. 3) lapidar: „Keine.“

1.4 Ideale und praktische Lösung

Ideal wäre es, wenn die Rententräger aus dem Beitragsverlauf errechnen könnten, wie hoch die der Besteuerung unterliegenden Beiträge im jeweiligen Kalenderjahr waren. Denn wäre das Volumen an besteuerten Beiträgen

individuell bekannt, könnte man genau dieses von der Steuer freistellen. Damit wäre die Zweifachbesteuerung in jedem Falle ausgeschlossen und gleichzeitig eine Nicht-Besteuerung von Einkommen vermieden. Dies ist aber nicht möglich, da wesentliche Daten nicht vorliegen.

Deswegen muss man einen praktikablen Ansatz suchen. Das Gutachten für das BMF hat hier einen denkbaren Weg mit seinem typisierten Rentenfreibetrag vorgeschlagen, der jedoch hoch komplex und mit 2.992 verschiedenen Modellfällen fehleranfällig ist. Vor allem aber setzt er rechnerisch auf einem prozentual ermittelten, unsicheren Rentenfreibetrag auf und ist so untauglich für die Anwendung.

Denkbar wäre eine typisierte Berechnung aus dem Versicherungsverlauf bei der Deutschen Rentenversicherung. Ein Moratorium wäre nötig, um dies zu verifizieren und auch mit den anderen Trägern der Basisrenten abzuklären. Die Idee dahinter: Die Deutsche Rentenversicherung hat für jedes Kalenderjahr (oder Kalendermonat) das versicherungspflichtige Einkommen gespeichert. Auch müsste dort bekannt sein, ob die Meldung von einem Arbeitgeber für eine unselbstständig beschäftigte Person oder von einer selbstständig berufstätigen Person stammt (oder von dritten). Zu klären wäre, ob diese Daten für alle Personen ohne Rentenbezug digitalisiert vorliegen oder jedenfalls bei Rentenbeginn digitalisiert werden.

Lägen diese Zahlen vor, könnte eine relativ einfache Rechenvorschrift einen typisierten Betrag an Beiträgen aus besteuertem Einkommen in jedem Kalenderjahr berechnen. Dazu müsste das gemeldete beitragspflichtige bzw. versicherungspflichtige Einkommen lediglich mit dem Rentenbeitragssatz und vor 2005 zusätzlich mit dem im jeweiligen Kalenderjahr höchsten Beitragssatz einer voll gesetzlich versicherten Person multipliziert werden; getrennt nach selbstständig und nicht selbstständig erwerbstätig. Für Zeiten vor 2005 könnte anhand des Gesamtbeitrags nach den geltenden Regeln das Volumen des versteuerten Beitragsermittelt werden und der versteuerte Rentenbeitrag durch Multiplikation mit dem Verhältnis des eigenen Rentenbeitrags zum gesamten Sozialbeitrag berechnet werden. Ab 2005 wäre dafür einerseits der besteuerte Beitrag nach neuem Recht gemäß dem Prozentwert des Kalenderjahres und dem Rentenbeitrag zu ermitteln und wegen der Günstigerprüfung bis 2020 andererseits noch mit dem nach dem bis 2004 geltenden Steuerrecht ermittelten versteuerten Beitrag zu vergleichen (der geringere Wert wäre zu nehmen).

Wäre dies machbar, dann könnten diese Beträge über jede beliebige Erwerbsbiografie addiert und ausgewiesen werden. Diese Summe wäre letztlich bei Rentenbeginn nur über die jeweilige Lebenserwartung zu verteilen. Politisch wäre ergänzend denkbar, dass der nach bisherigem Recht in prozentual von der Rente berechneter Freibetrag weiter ausgewiesen wird und im Sinne einer Günstigerprüfung angewendet wird, falls er höher als der nach der neuen Methode berechnete Wert ausfiele.