

Stellungnahme der Deutschen Steuer-Gewerkschaft

zum Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und der SPD „Gesetz zur verbesserten Einbeziehung der selbstgenutzten Wohnimmobilie in die geförderte Altersvorsorge (Eigenheimrentengesetz – EigRentG)“ – Drucksache 16/8869

I.

Grundsatz

Mit dem Gesetzentwurf zu einem Eigenheimrentengesetz soll die Einbeziehung von selbstgenutzten Wohnimmobilien und Genossenschaftswohnungen in die sog. Rierter-Rente angestrebt werden.

Die bisherigen Regelungen lassen lediglich zu, dass angespartes Altersvorsorgekapital hierfür verwendet werden kann – dieses muss nach derzeitiger Rechtslage jedoch vor der beginnende Auszahlungsphase zurückgezahlt werden.

Mit dem Gesetzentwurf sollen die gesetzlichen Voraussetzungen dafür geschaffen werden, Mittel zur Darlehenstilgung zu verwenden, die noch nicht angespart wurden. Zudem sollen bis zu 100 % des angesparten Altersvorsorgevermögens zur Schaffung von Wohnimmobilien verwendet werden können.

Gesetzesziel soll das mietfreie Wohnen im Alter sein, welches eine Art der individuellen Altersvorsorge darstellen soll.

Die Deutsche Steuer-Gewerkschaft begrüßt die Grundrichtung des Gesetzentwurfs, die Rahmenbedingungen für selbstgenutztes Immobilienvermögen zu verbessern, um dieses als einen Baustein für eine Altersvorsorge einzusetzen.

Jedoch ist für die Deutsche Steuer-Gewerkschaft nicht ersichtlich, warum zum 1. Januar 2006 die Eigenheimzulage als eine unmittelbare und einkommensabhängige Wohnungsbauförderung eingestellt wurde, wenn dieses Ziel nunmehr doch wieder – nur deutlich komplizierter - staatlich gefördert werden soll.

Die Deutsche Steuer-Gewerkschaft lehnt den Ansatz des Gesetzentwurfs eines Eigenheimrentengesetzes ab, selbstgenutzte Wohnimmobilien bzw. Genossenschaftswohnungen über die sog. Riester-Rente zu fördern.

Nach Ansicht der Deutschen Steuer-Gewerkschaft sind die derzeitigen kapitalorientierten Riester-Renten-Produkte – anders als dies in der Begründung zum Gesetzentwurf dargestellt wird – nicht mit einem mietfreien Wohnen im Alter, also immobilienorientierter Altersvorsorge gleichzusetzen.

Daneben weist die Deutsche Steuer-Gewerkschaft auf die umfassende und unnötige Verkomplizierung des Steuerrechts durch die Neuregelungen hin. Die Vorschriften sind für Fachleute und Bürger nicht mehr verständlich und lösen daher einen umfassenden zusätzlichen Beratungs- und Erläuterungsbedarf durch die Beschäftigten der Steuerverwaltung sowohl in der Tilgungs- als auch vor und in der Auszahlungsphase aus.

Administrations- und Beratungsmehrbedarf ergeben sich vor allem daraus, dass zukünftig fiktive Wohnförderkonten geführt werden, welche die auflaufenden Leistungen erfassen und aus denen sich später die nachgelagerte Besteuerung für den jeweiligen Steuerpflichtigen ergeben sollen.

Kein zu besteuender Kapitalfluss im Alter

Nach Ansicht der Deutschen Steuer-Gewerkschaft geht vor allem die Grundkonzeption des Gesetzentwurfs fehl, die auf eine Vergleichbarkeit derzeit bestehender Riester-Produkte mit der Förderung von selbstgenutztem Immobilienvermögen setzt. Denn im Unterschied zu kapitalorientierten privaten Riester-Renten-Anlageprodukten

findet bei einem staatlich geförderten Immobilienerwerb im Alter kein Kapitalverzehr statt, der die sinkenden Rentenleistungen ergänzen soll.

Wie die Begründung zum Gesetzentwurf ausführt, werden allein Mietzahlungen eingespart; dem stehen jedoch erhebliche Reparatur-, Instandhaltungs- und sonstige Unterhaltskosten des Steuerbürgers gegenüber, um die vor vielen Jahren erworbene - möglicherweise im Alter viel zu große - Immobilie zu unterhalten.

Die Sicherung des Bestands einer Immobilie bindet erhebliches Kapital, wobei die Wertentwicklung der Immobilie, auch aufgrund der regional unterschiedlichen Bevölkerungsentwicklung, nach Ansicht der Deutschen Steuer-Gewerkschaft als unsicher bezeichnet werden muss.

Diese besonderen Strukturen führen bei der Steuerverwaltung zu erheblichen administrativen Folgeproblemen.

Der Steuerbürger muss in der Auszahlungsphase von seinen Alterseinkünften nicht nur die Kosten zum Erhalt der Immobilie und die altersbedingt steigenden Aufwendungen für Gesundheit und Pflege tragen, sondern wird zusätzlich noch durch Steuern auf eine staatliche Förderung belastet, die er während der Erwerbsphase seiner Immobilie in Anspruch genommen hat.

Es muss damit gerechnet werden, dass – gerade im Hinblick auf die drastisch steigenden Lebenshaltungskosten und die Thematik rund um die Altersarmut – zahlreiche Steuerbürger mit diesen finanziellen Verpflichtungen überfordert sein werden.

Hohe Beratungsnotwendigkeit durch Steuerverwaltung

Darüber hinaus weist die Deutsche Steuer-Gewerkschaft auf den immensen Beratungsbedarf, den der Gesetzentwurf eines Eigenheimrentengesetzes auch für die Steuerverwaltung mit sich bringt, hin.

Ansprechpartner der Steuerbürger werden zu Beginn der Auszahlungsphase, dem Zeitpunkt des Einsetzens der nachgelagerten Besteuerung, weder der Anbieter des (ausgelaufenen) Riester-Vertrags noch die Zentralstelle sein, sondern vor allem die Beschäftigten der Steuerverwaltung. Das Problem der zusätzlichen Einkommensteuer wird in vielen Fällen erst mit einer entsprechenden Aufforderung durch die Steuerverwaltung für den Bürger transparent werden. Dies gilt umso mehr, als die nachge-

lagerte Besteuerung zum individuellen, und damit höchst unterschiedlichen Steuersatz erfolgen wird. Ein ähnlich aufwendiger Erläuterungsbedarf, vergleichbar dem zum Alterseinkünftegesetz, dürfte die Folge sein.

Nach Ansicht der Deutschen Steuer-Gewerkschaft sollte deshalb das beabsichtigte Ziel des Gesetzgebers, die Verbesserung der Rahmenbedingungen für einen Immobilienerwerb, nicht mit der gleichfalls nachvollziehbaren Stärkung der privaten Altersvorsorge vermischt werden.

Speziell die höchst komplexen Fördermechanismen über das Steuerrecht erweisen sich dahingehend als untaugliches Mittel.

Die Deutsche Steuer-Gewerkschaft spricht sich nachdrücklich für eine direkte und damit zielgenauere staatliche Förderung des privaten Wohnungsbaus – beispielsweise durch Wiedereinführung der Eigenheimzulage – aus. Hier ließe sich der Förderumfang den angestrebten finanziellen Vorstellungen des Gesetzgebers anpassen.

Aus der Sicht der Deutschen Steuer-Gewerkschaft hätte dies den Vorteil, dass sich Administration und Überwachung auf überschaubare Zeiträume von 8 bis 10 Jahren beschränken würden. Eine nachgelagerte Besteuerung, die bereits im Rahmen der so genannten „Riester-Rente“ im höchsten Maße komplex sowie dem Steuerpflichtigen schwer vermittelbar ist, könnte entfallen. Damit würde auch eine in der Auszahlungsphase notwendig werdende Erhebung relativ geringer Steuerbeträge inklusive den damit in Zusammenhang stehenden Beitreibungsrisiken entfallen.

II.

Zu den Vorschriften im Einzelnen

1. Zu Artikel 1 – Änderung des Einkommensteuergesetzes, zu Nummer 5 (§ 82)

§ 82 EStG bestimmt, welche Beitragsleistungen im Rahmen des § 10 a EStG sowie in Abschnitt XI steuerlich begünstigt werden sollen.

Zukünftig sollen auch die vom Zulageberechtigten erbrachten Tilgungsleistungen zugunsten eines zertifizierten Altersvorsorgevertrags in Form eines Darlehensvertrags begünstigt werden.

Nach dem Wortlaut des § 82 EStG sollen Altersvorsorgeverträge Berücksichtigung finden, die auf den Namen des Zulageberechtigten laufen.

Die Deutsche Steuer-Gewerkschaft weist darauf hin, dass in zahlreichen Fällen insbesondere Darlehensverträge in Form einer Gesamtschuldnerschaft von beiden Eheleuten bzw. Lebenspartnern abgeschlossen werden.

Nach dem Wortlaut des § 82 EStG müssten damit z. B. Ehegatten zwei getrennte Darlehensverträge für eine gemeinsam zu erwerbende Immobilie aufnehmen, was administrativ aufwändig wäre.

2. Zu Artikel 1 Nummer 6 (§ 84 Satz 2 und 3 neu)

Mit einem vorgesehenen Berufseinsteigerbonus sollen ab dem Jahr 2008 alle Förderberechtigten, die das 21. Lebensjahr noch nicht vollendet haben, einmalig eine um 100 Euro erhöhte Grundzulage erhalten, um damit einen Anreiz zum erforderlichen Aufbau ergänzender Altersvorsorge beim Berufseinstieg zu schaffen.

Die Deutsche Steuer-Gewerkschaft ist der Ansicht, dass dieser Berufseinsteigerbonus auch bei einer über das 21. Lebensjahr hinaus andauernden Ausbildung und Hochschulabsolventen zu gewähren ist.

Eine Vielzahl von Ausbildungen, insbesondere aber ein Studium an einer Hochschule, ist nicht mit dem 21. Lebensjahr beendet. Auch ist eine Nichtübernahme nach der Ausbildung leider vielfach üblich. Dieser Personenkreis darf nicht über feste Altersgrenzen vom Bonus ausgeschlossen werden. Schließlich liegt es hier nicht an den jungen Menschen, wenn Sie mit 21 Jahren noch nicht über ein eigenes, zu Vorsorgezwecken nutzbares Einkommen verfügen.

Auf eine feste Altersgrenze ist daher zu verzichten. Vielmehr ist auf den Einstieg in den Beruf nach abgeschlossener Ausbildung abzustellen. Alternativ ist das Alter zumindest auf das 25. Lebensjahr heraufzusetzen, denn im Hinblick auf die Bezugsdauer für Kindergeld bzw. die Gewährung kinderbedingter Freibeträge geht der Gesetzgeber typischerweise davon aus, dass zu diesem Zeitpunkt der Berufseinstieg erfolgt ist.

3. Zu Artikel 1 Nummer 10 (§§ 92 a und 92 b)

§ 92 a Abs. 1 Satz 2 EStG regelt, dass der Altersvorsorge-Eigenheimbetrag unmittelbar für die Anschaffung oder Herstellung einer inländischen Wohnung im eigenen Haus oder einer inländischen Eigentumswohnung, die zu eigenen Wohnzwecken als Hauptwohnsitz genutzt werden soll, verwendet werden muss.

Nach Ansicht der Deutschen Steuer-Gewerkschaft erschließt sich aus dem Gesetzentwurf nicht, ob daneben der Erwerb von Anteilen einer Wohnung in die Zulageberechtigung fällt. Wenn dies nicht der Fall sein sollte, wären diejenigen von der Förderung ausgeschlossen, die gemeinsam Wohneigentum erwerben.

Des Weiteren ist fraglich, ob und inwieweit eine Überlassung von Teilen einer Wohnung an Dritte - vergleichbar dem früheren § 10 e Abs. 1 Satz 3 EStG - erfolgen kann.

Gemäß § 92 a Abs. 3 EStG hat der Zulagenberechtigte in den Fällen, in denen er die Wohnung nicht nur vorübergehend zur Selbstnutzung aufgibt, der zentralen Stelle diesen Umstand zu melden, da ab diesem Zeitpunkt das in der Wohnimmobilie gebundene Kapital der nachgelagerten Besteuerung zuzuführen ist.

Nach Ansicht der Deutschen Steuer-Gewerkschaft erweist sich die Regelung als streitanfällig und damit schwer administrierbar.

Es ist gesetzlich nicht geregelt, in welchen Fällen und ab welchem Zeitraum eine nicht mehr nur vorübergehende Nichtnutzung im Sinne des § 92 a Abs. 3 Satz 1 EStG vorliegt. Hier liegt ein breiter Gestaltungsspielraum, der von keiner Stelle überwacht werden kann.

Gemäß § 92 a Abs. 3 Satz 7 Nr. 1 und Nr. 2 EStG kann bei Wegfall der Eigennutzung der Wohnung die Nachversteuerung vermieden werden, wenn der Zulageberechtigte einen Betrag in Höhe des noch nicht zurückgeführten Betrags im Wohnförderkonto für eine weitere Wohnung verwendet oder er den Auflösungsbetrag auf einen anderen Altersvorsorgevertrag überträgt.

Die Deutsche Steuer-Gewerkschaft macht dahingehend deutlich, dass gerade im Alter der Wegfall der Eigennutzung der Wohnung der Regelfall sein wird, weil beispielsweise die Wohnung zu groß geworden ist oder Krankheit und Pflegebedürftigkeit Umzüge zu nahen Verwandten oder in Pflegeheime notwendig machen.

Die Deutsche Steuer-Gewerkschaft stellt im Hinblick auf § 92 a Abs. 3 Satz 7 Nr. 2 EStG in Frage, ob der möglicherweise hoch betagte Steuerpflichtige in einem solchen Fall – unabhängig von seinem Alter und gesundheitlichem Zustand – noch einen zertifizierten Altersvorsorgevertrag abschließen kann. Besteht kein Kontrahierungszwang auf Seiten des Vertragsanbieters, müsste der Steuerpflichtige zur Vermeidung der Nachversteuerung bereits in jungen Jahren vorsorglich einen parallel laufenden Altersvorsorgevertrag abschließen, der ihm die Heilung der steuerschädlichen Verwendung der Fördermittel bei Wegfall der Eigennutzung der Wohnung ermöglicht. Aus Sicht der Praxis und der Verbraucherfreundlichkeit erscheint letzterer Umstand als nicht sachgerecht.

III.

Fazit

Selbstgenutztes Wohneigentum ist ein Baustein unter mehreren zum Aufbau einer privaten Altersvorsorge.

Konsequent und richtig ist damit auch das Grundanliegen des Gesetzentwurfs, die Rahmenbedingungen für die Schaffung privaten Immobilienvermögens zu verbessern.

Der mit dem Gesetzentwurf eines Eigenheimrentengesetz verfolgte Ansatz, selbstgenutztes Wohneigentum ähnlich wie klassische Riester-Produkte finanziell zu fördern, ist nach Ansicht der Deutschen Steuer-Gewerkschaft jedoch verfehlt.

Im Gegensatz zu klassischen Riester-Renten-Produkten werden im Zuge der nachgelagerten Besteuerung bei Immobilienvermögen keine Kapitalzuflüsse, sondern lediglich fiktive Werte besteuert. Der Bürger muss die Steuerlast also ohne zusätzliche

liquide Mittel tragen. Dieser Umstand wird vor allem die Steuerverwaltung im Hinblick auf die Steuerbeitreibung vor administrative Folgeprobleme stellen.

Daneben wird infolge der späteren Besteuerung Personal der Steuerverwaltung durch erhöhten Beratungs- und Erläuterungsbedarf gebunden. Praxiserfahrungen mit den steuerlichen Neuerungen rund um das Alterseinkünftegesetz haben gezeigt, dass gerade bei der häufig steuerlich unberatenden Personengruppe der aus dem Erwerbsleben Ausgeschiedenen der Informationsbedarf besonders hoch ist.

Vor allem das komplexe System der Besteuerung über ein fiktives Wohngeldkonto wird gerade älteren Mitbürgerinnen und Mitbürgern schwer zu vermitteln sein.

Die Deutsche Steuer-Gewerkschaft spricht sich deshalb nachdrücklich für eine direktere und damit zielgenauere Förderung des Erwerbs von eigenen Immobilien aus. Komplizierte lebenslange Überwachungs- und Meldepflichten sowie das Führen fiktiver Konten bis zum Tode des Steuerpflichtigen könnten so vermieden werden.

Darüber hinaus ist festzuhalten, dass Immobilien, anders als Kapitalversicherungen, nicht personengebunden sind. Häuser, Wohnungen oder Genossenschaftsanteile werden erworben oder veräußert, wie es der jeweiligen Lebenssituation der Bürger entspricht. Umzüge, familiäre Veränderungen, Krankheit oder andere äußere Einflüsse sind maßgeblich, wenn es um die Frage der Lage, der Größe und der Nutzbarkeit von Wohneigentum geht. Da diese Lebensumstände vielfachen Änderungen ausgesetzt sind, ist es eher der Ausnahmefall, wenn eine Immobilie angeschafft und anschließend ein Leben lang gleichmäßig genutzt wird. Die Veräußerung des Wohneigentums vor Ablauf der Auszahlungsphase wird daher nicht der Ausnahme sondern der Regelfall sein. Als Folge wird die Kapitalisierung und Nachversteuerung des fiktiven Wohnförderkontos notwendig.

Damit ist ein kompliziertes und verwaltungsaufwendiges Verfahren auf den Weg gebracht, welches zusätzlich noch auf Unverständnis bei den Bürgern treffen wird, die durch äußere Umstände zur Aufgabe ihres bisherigen Wohnumfeldes und zur Veräußerung des Wohneigentums gezwungen sind.