



Stellungnahme zum Entwurf des AltvVerbG (BT-Drs. 17/10818) für die öffentliche Anhörung im Finanzausschuss am 26.11.2012

Albert-Ludwigs-Universität
Freiburg

Institut für
Volkswirtschaftslehre und
Finanzwissenschaft I

Forschungszentrum
Generationenverträge

Dipl.-Vw. Arne Leifels

Bertoldstr. 17
79098 Freiburg

Tel. 0761/203-2356
Fax 0761/203-2290

arne.leifels@vwl.uni-freiburg.de
www.fwi1.uni-freiburg.de

leifels@generationenvertraege.de
www.generationenvertraege.de

Freiburg, 23.11.2012

1. Vorbemerkungen

Das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung hat im Dezember 2010 das Forschungszentrum Generationenverträge der Universität Freiburg mit einem Forschungsprojekt betraut, dessen Ergebnisse in Kürze als Studie mit dem Titel „Das Wohneigentum in der Riester-Förderung – Hintergrund, Marktüberblick und Reformoptionen der Eigenheimrente“ veröffentlicht werden. Die Verfasser sind Bernd Raffelhüschen, Christian Hagist und Arne Leifels.

Das Forschungsprojekt verfolgt drei wesentliche Ziele: Erstens wird die Datenverfügbarkeit zur empirischen Untersuchung der Eigenheimrente untersucht. Auf dieser Grundlage wird zweitens der erste empirische Überblick des 2008 geschaffenen Marktes für Eigenheimrenten-Produkte erarbeitet, indem die identifizierten Informationsquellen ausgewertet werden. Im Wesentlichen wird dafür eine eigens erstellte Stichprobe von Anbieterdaten verwendet.

Drittens unterstützt das Forschungsprojekt mit Vorschlägen zur konzeptionellen und ergebnisorientierten Verbesserung des Förderinstruments den politischen Entscheidungsprozess. In diesem Zusammenhang erörtert die Studie den Neuregelungsbedarf im Bereich der Riester-Rente mit dem Schwerpunkt auf der Einbeziehung des Wohneigentums. Sie zeigt u. a., wie das Wohneigentum auf Basis des bestehenden Förderrahmens der Riester-Rente effizienter als bisher in die geförderte Altersvorsorge einbezogen werden kann.

Um ein umfassendes Bild verschiedener Standpunkte einzubeziehen, wurden im Rahmen des Forschungsprojekts mehrere Fachgespräche veranstaltet, in denen ein konstruktiver Austausch von Anbietern, Fachjournalisten, Verwaltung, Politik und Wissenschaft stattfand. Neben dem auftraggebenden Ministerium war auch das Bundesfinanzministerium eingebunden. Nach den Inhalten des vorliegenden Gesetzentwurfs zu urteilen sind einige der erarbeiteten Anregungen bereits in den Gesetzgebungsprozess eingeflossen.

2. Stellungnahme zu einzelnen Maßnahmen des Gesetzentwurfs

2

2.1. Eigenheimbetrag: unbegrenzte Entnahme

*(Artikel 1 Nummer 10 Buchstabe a;
§ 92a Absatz 1 Satz 1 EStG)*

Grundsätzlich ist festzustellen, dass jede Beschränkung der Entnahmemöglichkeit einer Rechtfertigung bedarf, weil sie die Liquidität und Flexibilität der Sparer beeinträchtigt. Eine denkbare Rechtfertigung sind Effizienzargumente, die sich auf ein Missverhältnis zwischen dem Liquiditätsvorteil einer unbegrenzten Entnahme und den verbundenen Verwaltungskosten beziehen. Diese sind nach unserer Einschätzung an zwei Stellen relevant: Erstens als Verwaltungskosten der Entnahme selbst, zweitens als Kosten der „Kontoführung“. Diese Kosten dürften nahezu konstant sein, also weitgehend unabhängig von den entnommenen bzw. verwalteten Beträgen. So kann es bei der Entnahme kleiner Beträge zu unverhältnismäßigen Kosten der Entnahme kommen. Analog hierzu kann auch der Verbleib eines kleinen Altersvorsorgevermögens im Vertrag (infolge einer nahezu vollständigen Entnahme) zu einem extremen Kostenverhältnis führen. Auf Basis einer fundierten Schätzung der Kosten und einem Werturteil, welches Kostenverhältnis noch zumutbar ist, ließen sich Restriktionen der Entnahmemöglichkeit rechtfertigen. Geeignete Instrumente wären erstens ein Mindestentnahmebetrag und zweitens ein Mindestvermögen, das bei unvollständiger Entnahme im Vertrag verbleiben muss.

Der anfänglich geltende Mindestentnahmebetrag von 10.000 Euro wurde mittlerweile abgeschafft, weil die Liquiditätsbeschränkung als zu gravierend angesehen wurde (bzw. das Kriterium der Verhältnismäßigkeit als nicht erfüllt). Nach unserer Kenntnis soll die derzeit geltende Beschränkung von unvollständigen Entnahmen auf maximal 75 Prozent des Altersvorsorgevermögens der Vermeidung von Verwaltungskosten bei relativ kleinen Altersvorsorgevermögen dienen. Sie wirkt ähnlich wie ein vorgeschriebenes Restvermögen. Allerdings ist der relative Bezug auf variierende Altersvorsorgevermögen nach der obigen Argumentation inkonsistent; schließlich kann es sich bei kleinen Teilen großer Vermögen um Beträge handeln, auf welche die Verwaltungskostenargumente nicht zutreffen.

Die im Gesetzentwurf vorgesehene Abschaffung der 75-Prozent-Regel wird damit begründet, dass sie zu erheblichem Aufwand in Verbindung mit der Kommunikation zwischen ZfA und Anbietern führt. Diese Argumentation können wir nicht vollständig nachvollziehen. Nach unserer Kenntnis der Verwaltungsabläufe entsteht der Aufwand der Entnahme weniger durch die Beschränkung auf maximal 75 Prozent als durch die mitunter komplizierte Abstimmung, welche der Mitteilung der möglichen Entnahmebeträge an den

■ Sparer vorausgeht. Aus unserer Sicht bleibt das Grundproblem bestehen, dass einerseits nur die ZfA die Obergrenze „Anschaffungs-/Herstellungskosten“ beurteilen kann, andererseits nur der Anbieter das aktuelle Altersvorsorgevermögen exakt mitteilen kann. Diese Informationen werden (ergänzt um zusätzliche Beschränkungen wie die 75-Prozent-Regel) für den Bescheid zusammengeführt. Über eine Lösung haben wir in Fachgesprächen diskutiert, aber keinen Konsens erzielen können. Aussichtsreich ist aus unserer Sicht vor allem der Vorschlag des GdW, dass die ZfA lediglich die direkt aus den Anschaffungskosten folgende Obergrenze festlegt, woraufhin der Anbieter die tatsächlich zu entnehmenden Beträge nennt – und dabei etwaige weitere Beschränkungen berücksichtigt. (Die Vorgabe einheitlicher Formulierungen kann hierbei im Sinne der Verbraucher sein.)

Im Hinblick auf die administrativen Kosten der Entnahme selbst weist unsere Studie darauf hin, dass Anbieter und Fachjournalisten von Entnahmen im Bereich weniger Hundert Euro berichten. Bei diesen Entnahmen stehen die in etwa konstanten Verwaltungskosten einem vergleichsweise kleinen Liquiditätsvorteil der Sparer gegenüber. Vorbehaltlich einer empirischen Überprüfung der Relevanz dieses Phänomens ist festzuhalten, dass die Abschaffung des ursprünglichen Mindestentnahmebetrags von 10.000 Euro der Vereinfachung der Förderregeln und der Flexibilität bzw. Liquidität der Sparer diene. Vor diesem Hintergrund sind ineffiziente Kleinbetragsentnahmen zu bewerten.

Eine eigentlich naheliegende Marktlösung, bei der kostendeckende Entnahmegebühren Anreize gegen Kleinbetragsentnahmen setzen, wird auch von Anbieterseite kritisch gesehen, weil dadurch Schaden an der öffentlichen Wahrnehmung des Förderinstruments entstehen könne. Eine gesetzliche Regulierung, d. h. ein Mindestentnahmebetrag, wird deshalb von den beteiligten Anbietern vorgezogen. Im Fachgespräch bestand Einigkeit darüber, dass eine Grenze von 10.000 Euro zu hoch ist. Die meisten Gesprächsteilnehmer schätzten einen Betrag im oberen dreistelligen oder unteren vierstelligen Bereich als angemessen ein.

Grundsätzlich lassen sich sowohl ein Mindestentnahmebetrag sowie ein „Mindestrestvermögen“, welches bei unvollständiger Entnahme im Riester-Vertrag verbleiben muss, mit Kostenargumenten rechtfertigen. Absolute Beträge sind angesichts der in etwa konstanten Kosten besser geeignet als relative Beschränkungen. Neben der empirischen Ermittlung der relevanten Kosten wäre für die konkrete Ausgestaltung die politische Festlegung einer vertretbaren Kostenbelastung notwendig.

2.2. Eigenheimbetrag: Entnahme zur Entschuldung während der Ansparphase

(Artikel 1 Nummer 10 Buchstabe a;
§ 92a Absatz 1 Satz 1 Nummern 1, 2 EStG)

Derzeit ist die Entnahme während der Ansparphase nur unmittelbar für die Anschaffung bzw. Herstellung des Wohneigentums zulässig. Somit ist erstens die Entnahme zur Entschuldung nicht vorgesehen. Zweitens verhindert der (im entsprechenden BMF-Schreiben präzisierende) zeitliche Bezug die Entnahme für vor 2008 angeschaffte Immobilien.

Die Entnahme zur Entschuldung ist während der Ansparphase nur durch den Wechsel zu einem Bausparvertrag mit Vorfinanzierungsdarlehen möglich, wobei allerdings zusätzliche Kosten entstehen. Abgesehen von diesem Umweg ist die Entnahme zur Entschuldung nach dem Gesetz nur zu Beginn der Auszahlungsphase möglich (dann auch für vor 2008 angeschaffte Immobilien).

Diese inkonsistente Ausgestaltung dürfte eine signifikante Zahl von Sparern beeinträchtigen, da es im Regelfall vorteilhaft ist, vorhandenes Vermögen möglichst schnell für die Entschuldung zu verwenden. Ein Aufschub bringt dann finanzielle Nachteile mit sich. Dies ließe sich durch die Entnahme zur Entschuldung während der Ansparphase verhindern.

Auch die uneinheitliche Beschränkung hinsichtlich des Anschaffungszeitpunktes ist aus fördersystematischer Perspektive nicht erforderlich. Es wäre insofern konsequent, die Entnahme zur Entschuldung nicht nur während der Ansparphase, sondern auch für vor 2008 angeschaffte Immobilien zuzulassen. Die derzeitige Restriktion führt zu Ungleichbehandlungen der Riester-Sparer, da die Verwendung der Förderung für ein vor 2008 angeschafftes Eigenheim weitgehend ausgeschlossen ist, obwohl es in gleicher Weise der Altersvorsorge dient wie ein später angeschafftes.

Unsere Studie zeigt, dass die große Mehrheit der Personen mit (hypothekenbelasteten) Eigenheimen diese vor 2008 angeschafft haben. Hier besteht beträchtliches Nachfragepotential für die Riester-Rente. Es handelt sich nach unserer Schätzung (auf Basis des Sozio-oekonomischen Panels) um ca. acht Millionen Personen, von denen etwa ein Drittel bereits einen Riester-Vertrag abgeschlossen hat.

Die Beseitigung der genannten Beschränkungen würde die Eigenheimrente vereinfachen, Ungleichbehandlungen beseitigen und letztlich auch den wohnungspolitischen Vorgaben des Koalitionsvertrags dienen. Als nachteilig könnte die fiskalische Belastung durch zusätzliche Inanspruchnahme der Riester-Förderung aufgefasst werden. Diese Sichtweise steht jedoch im Gegensatz zum Kompensationsgedanken und dem Ziel der möglichst weiten Verbreitung der Riester-Rente.

■ Aus unserer Sicht besteht Klärungsbedarf, ob der Gesetzentwurf bei der Entnahme während der Ansparphase tatsächlich auch die Entschuldung vor 2008 angeschafften Wohneigentums vorsieht. Der Bezug des Wortes „unmittelbar“ könnte hier missverständlich sein.

Bei einer von uns veranstalteten Diskussionsrunde wurde im Übrigen auf ein praktisches Problem hingewiesen, das durch eine Lockerung der Auflagen entstehen kann: Aufgrund des zu erwartenden Prüfungsaufwands (und eventueller Missbrauchsgefahr) ist eine eindeutige und einfache Definition von „entschuldungsfähigen“ Darlehen nötig. Die Beschränkung auf grundbuchrechtlich gesicherte Darlehen als relativ strenges, Missbrauch vermeidendes und Prüfungsaufwand reduzierendes Kriterium fand im Teilnehmerkreis allgemeine Zustimmung.

2.3. Eigenheimbetrag: Entnahme für Umbaumaßnahmen

*(Artikel 1 Nummer 10 Buchstabe a;
§ 92a Absatz 1 Satz 1 Nummer 3 EStG)*

Anders als die Anschaffung oder Herstellung einer selbstgenutzten Immobilie sind Umbau-, Modernisierungs- und Sanierungsmaßnahmen gegenwärtig nicht förderwürdig. Deren Nichteinbeziehung im Status quo der Riester-Förderung ist in gewisser Weise inkonsistent. Dies kann anhand eines einfachen Beispiels veranschaulicht werden: Es ist für einen Wohnungsbesitzer möglich, seine bisherige Wohnung A zu verkaufen und sein Riester-Kapital für den Erwerb einer anderen, z. B. altersgerechten, Wohnung B zu verwenden. Der Umbau der Wohnung A – so dass sie der Wohnung B entspricht – ist hingegen nur unter schädlicher Verwendung des geförderten Kapitals möglich.

Zumindest im Zusammenhang mit einem Teil der genannten baulichen Maßnahmen ist dies problematisch: Etwa drei Viertel der Wohngebäude sind älter als 30 Jahre, 28 Prozent wurden sogar vor 1948 erbaut. Dies lässt vermuten, dass ein beträchtlicher Teil des aktuellen Wohnungsbestands nicht altersgerecht ist, so dass ein Umbau in vielen Fällen nötig sein wird, um eine Nutzung im Alter zu ermöglichen. Ein so enger Zusammenhang mit der Alterssicherungsfunktion von selbstgenutztem Wohneigentum ist bei allgemeinen Modernisierungsmaßnahmen nicht gegeben, bei Umbauten mit dem Ziel der Barrierereduzierung kann aber davon ausgegangen werden.

Der Einbeziehung altersgerechter Umbaumaßnahmen stehen vor allem praktische Probleme im Weg, insbesondere die bereits angedeutete Notwendigkeit entsprechender Abgrenzungskriterien. Das grundsätzliche Abgrenzungsproblem hatte die Bundesregierung bereits im ursprünglichen Gesetzgebungsverfahren zur Eigenheimrente angeführt, um den Einwand des Bundesrates abzuwenden, der die Einbeziehung von Umbaumaßnahmen zum „barrierefreien oder barrierearmen“ Wohnen anregte. Dies lehnte die Bundesregierung jedoch in einer Gegenäußerung

aus folgenden Gründen ab: Aufgrund des unbestimmten Begriffs „barrierearm“ erfordere das Gebot der Rechtssicherheit (erstens) eine gesetzliche Auflistung förderwürdiger Maßnahmen. Die Überprüfung der Umbaumaßnahmen sei (zweitens) wenn überhaupt durch die Finanzämter zu leisten, würde aber zu erheblichem Mehraufwand führen. Es bestehe (drittens) die Gefahr von Doppelförderungen, z. B. im Zusammenhang mit der Geltendmachung von Handwerkerleistungen gemäß § 35 a EStG oder mit anderen Förderprogrammen. Zusammenfassend handelt es sich um Einwände bezüglich der praktischen Umsetzung und der Kosten-Nutzen-Relation, nicht um Bedenken hinsichtlich der Fördersystematik.

Zum ersten Einwand merkt unsere Studie an, dass mit der DIN-Norm 18040-2 („Barrierefreies Bauen: Wohnungen“) bereits eine grundlegende Begriffsbestimmung vorliegt. Diese Norm bezieht sich zwar auf Neubauten und legt damit eher hohe Maßstäbe an. Jedoch hat die KfW auf dieser Grundlage technische Mindestanforderungen für Bestandsimmobilien im Förderprogramm „Wohnraum Modernisieren – Altersgerecht Umbauen“ erarbeitet. Diese KfW-Richtlinie ist aus unserer (ausdrücklich nicht bausachverständigen) Sicht ein praktikabler Katalog von Abgrenzungskriterien. Die Ausführungen im Gesetzentwurf zur Eingrenzung geeigneter Maßnahmen stellen auf die von uns genannten Vorlagen ab und finden unsere Zustimmung.

Wir haben außerdem auf den Problemgehalt einer zu engen zeitlichen Bindung der Umbaumaßnahme an die Anschaffung hingewiesen. Denn angesichts der üblichen Einkommens- und Vermögensentwicklung im Lebenszyklus sowie der fundamentalen Unsicherheit in der Lebensplanung werden insbesondere Umbaumaßnahmen, welche die Nutzung einer Wohnung im Alter ermöglichen sollen, oft lange nach der Anschaffung durchgeführt. Eine Bindung an den Anschaffungszeitpunkt würde also vermutlich an den Bedürfnissen vieler Riester-Sparer vorbeigehen. Auch dieses Kriterium erfüllt der Gesetzentwurf – einen Mindestbetrag von 30.000 Euro vorausgesetzt. Zu klären bleibt aus unserer Sicht, ob (außerhalb der dreijährigen Frist) ein niedrigerer Mindestbetrag angesetzt werden kann, ohne die Kosteneffizienz des Instruments zu beeinträchtigen. Uns fehlt hierzu das Wissen über durchschnittliche Kosten üblicher Umbaumaßnahmen; diese könnten aber empirisch ermittelt werden.

Das Problem „Kontrollaufwand“ wird durch die sachverständige Bestätigung der Umbaumaßnahmen nur dann beseitigt, falls die Marktteilnehmer die Kosten tragen und/oder die Kosten sehr gering sind. Hierzu enthält der Gesetzentwurf keine Information. Eine grobe Schätzung der durchschnittlichen Kosten (im Verhältnis zur erhaltenen Förderung) wäre zudem hilfreich.

Zur Vermeidung von Doppelförderungen sieht der Gesetzentwurf eine schriftliche Erklärung des Sparers vor. Es besteht aus unserer Sicht noch

2.4. Erhöhungssatz für das Wohnförderkonto

*(Artikel 1 Nummer 10 Buchstabe b Doppelbuchstabe bb;
§ 92a Absatz 2 Satz 3 EStG)*

Auf dem Wohnförderkonto wird gefördertes Kapital erfasst, das wohnungswirtschaftlich verwendet wurde, also im Wohneigentum gebunden ist. Die Erträge des im Konsumgut gebundenen Vermögens fallen jedoch nicht in Form von Zinsen an, sind also nicht ohne Weiteres zu bemessen. Vor dem Hintergrund der nachgelagerten Besteuerung erfordert die Gleichbehandlung der Sparformen eine Simulation fiktiver Erträge. Das Ziel ist die (näherungsweise) Herstellung eines anreizneutralen Zustands, der nicht zwischen verschiedenen Produkttypen diskriminiert.

Der relevante Vergleich zur Überprüfung der Gleichbehandlung ist der zweier Haushalte, die bis auf einen Aspekt völlig identisch sind. Beide haben das gleiche Einkommen und das gleiche Konsumprofil. Außerdem haben sie identische Immobilien angeschafft, die sie mit identischen Darlehen finanzieren. Schließlich haben beide Haushalte einen Altersvorsorgevertrag. Die Haushalte unterscheiden sich ausschließlich dadurch, dass die Riester-Förderung bei einem Haushalt dem Darlehen zufließt, bei dem anderen dem Altersvorsorgevertrag.

Unter der Annahme, dass die Konditionen der ungeforderten und geförderten Verträge jeweils identisch sind, unterscheiden sich die Budgets der Haushalte in der Sparphase nicht. Lediglich die Eigenbeiträge sind unterschiedlich auf Darlehen und Altersvorsorgevertrag aufgeteilt. In der Auszahlungsphase resultiert aus dem geförderten Altersvorsorgevertrag, d. h. aus dem annuisierten Altersvorsorgevermögen, eine Steuerschuld. Um Anreizneutralität zu gewährleisten, muss der andere Haushalt die entsprechende Budgetwirkung verzeichnen. Bewerkstelligt wird dies durch die Besteuerung der fiktiven Zuströme aus dem Wohnförderkonto. Diese haben im Sinne der Anreizneutralität genau dann die korrekte Höhe, falls dem Wohnförderkonto während der Ansparphase die Rendite des Altersvorsorgevertrags unterstellt wird. Der fiktive Zinssatz stellt mit anderen Worten die barwertmäßige Äquivalenz beider Situationen her und dient somit der steuerlichen Gleichbehandlung.

Aus praktischer Sicht wäre eine Näherung an den korrekten Referenzzinssatz für die Erhöhung des Wohnförderkontos eigentlich der durchschnittliche Nominalzins der geförderten Sparverträge. Dieser ließe sich zumindest als Näherungslösung ermitteln. Zur Vereinfachung kann auch die Rendite langfristiger Staatspapiere als Kalkulationszins herangezogen werden, insbesondere weil die klassischen Riester-Produkte überwiegend durch Staatsanleihen refinanziert sind, wodurch ihre

langfristige Rendite determiniert ist. Die im Umlauf befindlichen Bundesanleihen mit mindestens zwanzig Jahren Restlaufzeit erbringen momentan eine Rendite von etwas mehr als zwei Prozent jährlich. Eine alternative Referenzgröße, wohlgerneht als Untergrenze, ist der bereits rechtlich definierte Höchstrechnungszins der Lebensversicherungen (welche einen Riester-Marktanteil von etwa 70 Prozent haben).

Der geltende Erhöhungssatz von zwei Prozent stimmt in etwa mit den genannten Referenzwerten überein, weshalb eine Veränderung derzeit nicht sachgerecht ist.

Im Sinne der Transparenz ist aus unserer Sicht die abstrakte gesetzliche Festlegung eines Referenzzinssatzes (anstelle einer fixierten Zahl) in Betracht zu ziehen, ebenso die verbindliche Vorgabe einer Anpassungsfrequenz (von beispielsweise fünf oder zehn Jahren). Zudem könnte die theoretische Begründung ausdrücklich festgehalten werden: Der fiktive Zinssatz orientiert sich im Sinne der steuerlichen Gleichbehandlung verschiedener Sparformen an der durchschnittlichen Rendite der geförderten Sparprodukte.

2.5. Einmalbesteuerung während der Auszahlungsphase

*(Artikel 1 Nummer 10 Buchstabe b Doppelbuchstabe dd;
§ 92a Absatz 2 Satz 6 EStG)*

Zur Besteuerung der fiktiven Zuflüsse aus dem geförderten Wohneigentum wird der Stand des Wohnförderkontos zu Beginn der Auszahlungsphase in eine fiktive Rente umgerechnet. Hierbei wird eine jährliche, konstante Leistung unterstellt, die bis zum 85. Lebensjahr fließt. Das Wohnförderkonto wird mit anderen Worten durch die verbleibenden Lebensjahre bis 85 geteilt – und in der Folge jährlich um den Verminderungsbetrag (die fiktive Leistung) verringert, bis es schließlich spätestens mit 85 vollständig zurückgeführt ist. Die konstanten Verminderungsbeträge erhöhen das zu versteuernde Einkommen der jeweiligen Jahre, werden also nachgelagert besteuert.

Optional ist auch die Einmalbesteuerung des Wohnförderkontos zu Beginn der Auszahlungsphase möglich. Hierfür beantragt der Kunde beim Anbieter die „Auflösung des Wohnförderkontos“. Das zu versteuernde Einkommen des betreffenden Jahres erhöht sich dann um 70 Prozent des sogenannten Auflösungsbetrags. Dieser 30-prozentige Abschlag von der (zusätzlichen) Bemessungsgrundlage soll – aus finanzwissenschaftlicher Sicht – die Barwertäquivalenz beider Besteuerungsvarianten herstellen.

Würde dies im Einzelfall durch die korrekte Bemessung des Abschlags erreicht, sollten die Haushalte eigentlich indifferent hinsichtlich der Besteuerungsvarianten sein. Insofern wäre die Regelung ohne zusätzlichen Nutzen – und eventuell sogar eine unnötige Verkomplizierung der Riester-Regelungen. Allerdings kann die Einmalbesteuerung helfen, möglichen

■ Akzeptanzproblemen der Besteuerung vorzubeugen, die auftreten können, weil die Zuflüsse der Auszahlungsphase lediglich fiktiv sind. Die Steuerzahlung muss offensichtlich aus anderem Einkommen (oder Vermögen) geleistet werden. Die hiermit verbundenen Vorbehalte der potenziellen Sparer können durch die Möglichkeit, sich ein für alle Mal von der Steuerlast zu befreien, abgebaut werden. (Diesem psychologischen Effekt wurde in Fachgesprächen große Bedeutung zugemessen.) Dies ist aus unserer Sicht eine relevante Begründung der Einmalbesteuerung. Wenn ihr politische die entsprechende Bedeutung zugemessen wird, ist die optionale Einmalbesteuerung folgerichtig. Unter dieser Prämisse ist es dann auch konsequent, die Einmalbesteuerung (des verbliebenen Wohnförderkontos) auch nach Beginn der Auszahlungsphase zuzulassen. Denn eine Korrekturmöglichkeit der zu Beginn der Auszahlungsphase getroffenen Entscheidung über die Besteuerungsvariante würde der Flexibilität der Sparer dienen.

Zu bedenken ist aber, dass der barwertäquivalente Abschlag sich mit dem Zeitpunkt der Inanspruchnahme verändert. Insofern wird die ohnehin begrenzte Treffsicherheit eines pauschalen Abschlags weiter verringert. Ein Kompromiss könnte darin bestehen, dass eine einmalige Revidierung der ursprünglichen Entscheidung zu einem festgelegten Zeitpunkt erfolgen kann, beispielsweise nach fünf oder zehn Jahren. Für diesen Zeitpunkt ließe sich in einer Modellrechnung ein angemessener Abschlag berechnen. Derartige Modellrechnungen enthält unsere Studie – allerdings nur für die Einmalbesteuerung zu Beginn der Auszahlungsphase. Abschnitt 3.3 stellt die Ergebnisse vor und erläutert das allgemeine Problem der empirischen Bemessung eines einheitlichen Abschlags.

2.6. Reinvestitionsfrist bei Aufgabe der Selbstnutzung

*(Artikel 1 Nummer 10 Buchstabe d Doppelbuchstabe dd
Dreifachbuchstabe aaa;
§ 92a Absatz 3 Satz 9 Nummer 1 EStG)*

Um bei der Selbstnutzungsaufgabe die Besteuerung des Wohnförderkontos zu vermeiden kann zum einen ein Betrag in Höhe des Wohnförderkontos in einen Riester-Sparvertrag eingezahlt werden. Zum anderen ist die Reinvestition in eine andere begünstigte Wohnung möglich. Letzteres muss nach geltendem Recht spätestens vier Jahre nach der Selbstnutzungsaufgabe geschehen.

Die Ausweitung dieser Frist (auf fünf Jahre) im vorliegenden Gesetzentwurf trägt dem Problem Rechnung, dass sich der Verkauf je nach Lage des örtlichen Immobilienmarktes schwierig gestalten kann. In diesem Fall schafft die – grundsätzlich akzeptable – Möglichkeit der Einzahlung in einen anderen Riester-Vertrag häufig keine Abhilfe, weil es an der nötigen Liquidität mangelt. Die angemessene Größenordnung könnte durch

empirische Untersuchungen der Transaktionen auf problematischen Wohnimmobilienmärkten abgeschätzt werden.

2.7. Genossenschaftliche Produkte: Selbstnutzungsbedingung in der Ansparphase

*(Artikel 2 Nummer 1 Buchstabe a Doppelbuchstabe aa
Dreifachbuchstabe ccc;
§ 1 Absatz 1 Satz 1 Nummer 5 AltZertG)*

Die Selbstnutzungsbedingung weicht beim Sparen in Genossenschaftsanteilen von der sonstigen Regelung ab. Voraussetzung ist die durchgehende Selbstnutzung, ansonsten liegt eine schädliche Verwendung vor. Dies gilt auch bei beruflich bedingter Abwesenheit. Die Gesetzentwurf sieht die Lockerung dieser Bedingung vor, es wird nur noch die Selbstnutzung in den neun Monaten vor Vertragsabschluss vorausgesetzt.

Die derzeitige (strenge) Selbstnutzungsbedingung während der Ansparphase ist aus unserer Sicht unsystematisch, denn die Altersvorsorgefunktion in Form des verringerten Nutzungsentgelts wird ohnehin erst in der Auszahlungsphase wirksam. Man kann hier die Analogie zu einem Ansparprodukt mit abschließender Entnahme zur wohnungswirtschaftlichen Verwendung sehen. Aus dieser Perspektive ist der Gesetzentwurf zu befürworten. (Die derzeitige Behandlung des genossenschaftlichen Wohnens basiert demgegenüber auf der Parallele zum während der Erwerbsphase angeschafften Wohneigentum, für das die Tilgungsförderung beansprucht wird. Auch hier ist die Selbstnutzung Förderbedingung.)

Zusätzlich sollte sichergestellt werden, dass bei der Rückkehr spätestens zu Beginn der Auszahlungsphase überhaupt eine entsprechende Genossenschaftswohnung zur Verfügung steht. Dies ist nach Einschätzung des GdW zwar wahrscheinlich, kann aber nicht garantiert werden. Es bleibt gegebenenfalls immer die Möglichkeit der förderunschädlichen Übertragung in einen anderen Altersvorsorgevertrag, die jedoch normalerweise zusätzliche Kosten (in Form von Abschlussgebühren o. ä.) verursacht.

2.8. Genossenschaftliche Produkte: Sicherungsbedingung

*(Artikel 2 Nummer 10;
§ 7d (neu) AltZertG)*

Ein Problem für die wohnungsgenossenschaftlichen Produkte ergibt sich aus der im AltZertG vorgeschriebenen Nominalwertgarantie: Genossenschaften, die keine Erlaubnis nach dem Kreditwesengesetz (§ 32 KWG) haben, müssen die notwendige Sicherheit extern bei einer Versicherung oder einem Kreditinstitut beschaffen. Dem Sparer ist ein Sicherungsschein

■ auszuhändigen, damit er unmittelbare Ansprüche gegenüber dem Sicherungsgeber hat (§ 7 Absatz 6 AltZertG). Dadurch können signifikante Kosten entstehen, auch wenn die externe Sicherheit ungeachtet der abgesicherten Ansprüche auf 20.000 Euro beschränkt sein darf. Diese Kosten wirken nach Auskunft befragter Wohnungsgenossenschaften als Markteintrittshürde.

Die im Gesetzentwurf vorgesehene Sicherung „in anderer Weise“ wird in der Begründung konkretisiert, indem als Beispiel die Globalbürgschaft genannt wird. In diesem Fall würde dem Sparer kein individueller Sicherungsschein ausgehändigt. Alternativ wäre auch die Sicherung durch Aktiva der Genossenschaft möglich, welche in Form des Immobilienvermögens ausreichend vorhanden sein dürften. Dabei müsste eine erstrangige Grundschuld auf Immobilienbesitz der Genossenschaft eingetragen werden. Diese müsste von einem Treuhänder verwaltet werden, der dem Sparer unmittelbaren Anspruch auf die Sicherheit gewährleistet.

Der vergleichsweise stark ausgeprägte Schutz vor Verlustrisiken durch die mit den Riester-Regelungen verbundenen Garantien ist ein wichtiges Alleinstellungsmerkmal der Riester-Rente, das für die Akzeptanz bei den Verbrauchern wichtig ist. Die Varianten „Globalbürgschaft“ und „erstrangige Grundschuld (mit Treuhänder)“ erscheinen aber auch vor diesem Hintergrund sinnvoll. In welchem Umfang die Sicherungskosten hierdurch reduziert werden können, können wir nicht einschätzen. Allerdings sind bereits Treuhandstellen vorhanden, welche nach Auskunft des GdW die Sicherung gebündelt – als Dienstleistung für die Verbandsmitglieder – abwickeln könnten.

3. Stellungnahme zu nicht im Gesetzentwurf enthaltenen Aspekten

3.1. Anhebung der Fördergrenze

(§ 10a Absatz 1 Satz 1, §§ 84f. EStG)

Der maximale Sonderausgabenabzug ist durch § 10a EStG in Höhe von 2.100 Euro absolut definiert. Bei Einführung der Riester-Rente entsprach dieser Wert 3,9 Prozent der GRV-Bemessungsgrenze (West) und war insofern konsistent mit den Zielwerten des Mindesteigenbeitrags und des Altersvorsorgeanteils (AVA) in der Anpassungsformel des aktuellen Rentenwerts, welche bei vier Prozent der maßgeblichen Einnahmen liegen. Die BBG (West) ist mittlerweile aber auf 67.200 Euro (in 2012) gestiegen, so dass gegenwärtig nur noch 3,1 Prozent als Sonderausgaben abzugsfähig sind.

Tabelle 1 zeigt die Entwicklung des AVA und der Relation des maximalen Sonderausgabenabzugs zur BBG (West). Daraus wird deutlich, dass der

zuletzt genannte Wert in 2011 erstmals geringer war. In 2012 kommt der AVA aus 2011 erstmals bei der Anpassung des aktuellen Rentenwerts zum Tragen, so dass die Förderung einkommensstarker Haushalte nicht das vom AVA implizierte Ausmaß hat. Demgegenüber werden Beiträge zur bAV in größerem Umfang steuermindernd berücksichtigt, weil statt einer absoluten Höhe nur die (relative) Festlegung der Abzugsmöglichkeiten auf vier Prozent der BBG erfolgt (vgl. § 63 Nr. 63 EStG;). Hier liegt offensichtlich eine Benachteiligung der Riester-Sparer gegenüber bAV-Sparern vor, zumindest derjenigen, die sozialversicherungspflichtige Einkünfte im Bereich der BBG haben und somit jährliche Sparleistungen über 2.100 Euro erbringen (würden).

Auch innerhalb der Gruppe der Riester-Sparer diskriminiert die starre Fördergrenze: Sie bewirkt die Erosion der Steuerförderung für Besserverdiener. Diese können im Verhältnis zu ihrem Einkommen weniger steuerfreie Beiträge in einen Riester-Vertrag einbringen als ein Sparer mit geringerem Einkommen, für den die Obergrenze nicht relevant ist. Weil die Absenkung des Rentenniveaus über die „Riester-Treppe“ der Rentenformel aber implizit unterstellt, dass vier Prozent des Einkommens ersetzend gespart – und folglich gefördert – werden, kommt es zu einer einkommensabhängigen Ungleichbehandlung der Riester-Sparer.

Tabelle 1: Relation von AVA und maximalem Sonderausgabenabzug (2002 bis 2013)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
AVA (geplant)	0,5	0,5	1,0	1,5	2,0	2,5	3,0	3,5	4,0	4,0	4,0	4,0
AVA (tatsächlich)	0,5	0,5	1,0	1,5	2,0	2,0	2,0	2,5	3,0	3,5	4,0	4,0
2.100/BBG (West)	3,9	3,4	3,4	3,4	3,3	3,3	3,3	3,2	3,2	3,2	3,1	≤3,1

Angaben in Prozent
Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis des SGB VI.

Die hier geschilderte Ungleichbehandlung ist nicht nur konzeptioneller Natur, sondern wirkt sich spürbar auf Haushalte in den entsprechenden Einkommensklassen aus. Somit ist die Anreizneutralität zwischen privater und betrieblicher Altersvorsorge verletzt. Die Korrektur dieses Umstands scheint jedoch ohne großen Verwaltungsaufwand möglich. Naheliegend wäre eine gesetzlich festgeschriebene relative Definition in Höhe von vier Prozent der BBG (West), was derzeit einer Erhöhung um ca. 28 Prozent auf 2.688 Euro entspräche. Um den nötigen Vorlauf bei der Berechnung der Mindesteigenbeiträge usw. zu ermöglichen, könnte wie bei den maßgeblichen Einnahmen der Bezug zur BBG des Vorjahres hergestellt werden.

Die fiskalische Wirkung einer Erhöhung des Sonderausgabenabzugs ist schwer abschätzbar, nicht zuletzt weil die Datenverfügbarkeit hinsichtlich der Sparbeiträge der Riester-Sparer schlecht ist. Die Analyse der

■ Einkommensstruktur zeigt, dass ca. acht bis neun Prozent der Zulagenempfänger maßgebliche Einnahmen über 50.000 Euro haben – und damit Mindestbeiträge im relevanten Bereich. Ähnlich viele Riester-Sparer verfügen über Einnahmen zwischen 40.000 und 50.000 Euro. Auch für sie kann die Fördergrenze von Bedeutung sein, sei es durch Übersparen oder durch künftige Einkommenszuwächse. In niedrigeren Einkommensbereichen sind betroffene Sparer vermutlich selten. Eine Anhebung der Fördergrenze hätte letztendlich zwei Auswirkungen: Einerseits könnten bei Sparleistungen über 2.100 Euro zusätzliche Steuerersparnisse realisiert werden. Andererseits müssten Sparer mit entsprechenden Einnahmen (über 52.500 Euro) aber auch höhere Eigenbeiträge aufbringen, um die volle Förderung zu erhalten. Es ist somit denkbar, dass eine höhere Fördergrenze fiskalisch gegenläufige Effekte hervorruft, falls sich die Ausschöpfungsquote der oberen Einkommensklassen verschlechtert. Unabhängig von ihrem Ausmaß müsste eine gewisse Belastung des Bundeshaushalts wohl in Kauf genommen werden, da im Status quo der grundlegende Kompensationsgedanke des AVmG beeinträchtigt ist.

Die entsprechende Erhöhung der Zulagen folgt nicht zwingend aus dem Kompensationsprinzip der Riester-Rente. Es handelt sich vielmehr um eine sozialpolitisch motivierte, zusätzliche Förderkomponente. Die Anhebung des maximalen Sonderausgabenabzugs ist letztlich eine Korrektur, die aus der gestiegenen BBG folgt. Dies ist konzeptionell unabhängig von der Bemessung der Zulagen. Offensichtlich würde aber bei einer alleinigen Anhebung des maximalen Sonderausgabenabzugs die Riester-Förderung weniger degressiv als im Status quo. Diejenigen, die nicht vom höheren Sonderausgabenabzug profitieren, wären zwar nicht absolut schlechtergestellt, aber relativ. Neben Riester-Sparern mit mittleren und geringen Einkommen betrifft dies auch kinderreiche Haushalte. Inwiefern diesem – vermutlich sozialpolitisch unerwünschten – Effekt durch eine Anhebung der Zulagenhöchstbeträge entgegengewirkt werden soll, bedarf einer politischen Bewertung. (Eine Erhöhung um 26 Prozent würde die Grundzulage auf 197 Euro anheben, die Kinderzulagen je nach Geburtsdatum auf 237 bzw. 384 Euro.)

3.2. Maßnahmen zur Verbesserung der Förderungsausschöpfung

Vor dem Hintergrund der Leistungskürzungen des AVmEG zielt die Ausgestaltung der Förderregeln darauf ab, dass die zusätzliche private Ersparnis in etwa den Kürzungseffekt ausgleicht. Im Durchschnitt ist die Kompensation gewährleistet, wenn etwa vier Prozent der maßgeblichen Einnahmen gespart werden. Da die Altersvorsorgezulagen bei Unterschreitung des Mindesteigenbeitrags proportional gekürzt werden, lässt sich der Erfolg der Riester-Förderung – abgesehen von der Verbreitung der Riester-Rente – an der Zulagenförderung bemessen, welche die Sparer

in Relation zu ihrem Zulagenanspruch erhalten. Anders ausgedrückt gibt das Ausmaß der Zulagenkürzung Auskunft über unzulängliche Sparleistungen. Während zu Beginn der Riester-Förderung im Jahr 2002 noch 92 Prozent der maximal möglichen Zulagen (an das Kollektiv der Zulagenempfänger) ausgezahlt wurden, ist der Anteil bis 2008 auf 84 Prozent gesunken. Es handelt sich bei diesem Wert der „Ausschöpfungsquote“ zwar nicht um das historische Tief, doch im Vergleich zu den ersten Jahren sind Zulagenkürzungen sowohl häufiger als auch umfangreicher geworden – was die Notwendigkeit von Gegenmaßnahmen unterstreicht. Allein im Beitragsjahr 2008 wurden Zulagenkürzungen in Höhe von ca. 450 Mio. Euro vorgenommen. Angesichts der Zusammensetzung der Altersvorsorgebeiträge (ca. 30 Prozent sind Zulagen) wird deutlich, dass die Wirkung der Zulagenkürzung auf das spätere Leistungsniveau der Riester-Renten noch vom Effekt der fehlenden Eigenbeiträge übertroffen wird. Aus neuen empirischen Erkenntnissen zu den Mustern, Einflussfaktoren und Gründen von Zulagenkürzungen bzw. fehlenden Sparleistungen werden im Rahmen unserer Studie Verbesserungsmöglichkeiten abgeleitet. Es wird gezeigt, dass unvollständige Zulagenausschöpfung meistens auf konstante oder nicht ausreichend erhöhte Eigenbeiträge bei gestiegenem Einkommen zurückzuführen ist. Verbreitet ist auch das Problem sinkender (jährlicher) Eigenbeiträge durch versäumte oder bewusst ausgesetzte Monatsraten. Ebenso scheint die anfängliche Unterschätzung der maßgeblichen Einnahmen ein verbreitetes Phänomen zu sein. Im ersten Vertragsjahr wird zudem der Mindesteigenbeitrag bei unterjährigem Vertragsabschluss oft nur anteilig geleistet. Die Anpassung der Eigenbeiträge an veränderte Kinderzulagenansprüche spielt demgegenüber eine untergeordnete Rolle. Was die mangelnde Anpassung der Eigenbeiträge – betrifft, bieten sich Automatismen (in Analogie zum Dauerzulagenantrag) an. Naheliegend ist die Vereinbarung steigender Beiträge über die Vertragslaufzeit, z. B. in Höhe durchschnittlicher Lohnsteigerungen. Diese könnten als grobe Durchschnittswerte unterstellt werden oder als differenziertere Schätzungen, welche Lohnsteigerungen im Lebenszyklus berücksichtigen und z. B. nach dem Alter oder der Branchenzugehörigkeit unterscheiden. In den Bereich der Automatismen fällt auch die disziplinierende Wirkung einer Einzugsermächtigung. Ähnlich wie beim Dauerzulagenantrag ist es erstrebenswert, dass möglichst viele Kunden ihrem Anbieter eine solche Genehmigung erteilen. Denn obgleich es sich letztlich um eine recht schwache Selbstbindung handelt – der Lastschrifteinzug kann jederzeit widerrufen oder ausgesetzt werden – lässt sich ihre Effektivität empirisch zeigen. Wenngleich Liquiditätsengpässe auf diese Weise offensichtlich nicht behoben werden können, sind positive Auswirkungen auf die Spardisziplin zu erwarten. Um versäumte Zulagenanträge zu vermeiden, könnte außerdem der mit Erfolg eingeführte Dauerzulagenantrag obligatorisch gemacht werden.

Ein nicht unerheblicher Teil der Zulagenkürzungen ist auf Fehleinschätzungen des Einkommens zurückzuführen, aus dem sich die notwendigen Eigenbeiträge ergeben. Die bessere Einschätzung der maßgeblichen Einnahmen könnte durch Beratungsaufwand der Anbieter bewerkstelligt werden. Es sollte im Beratungsprozess mindestens eine (ggf. automatisierte) Plausibilitätsprüfung der Kundenangaben durchgeführt werden, denn die untersuchten Anbieterdaten weisen teilweise erhebliche Abweichungen zwischen den Kundenangaben und den nachträglich von der Zulagenstelle festgestellten Einnahmen auf.

Als flankierende Maßnahme ist „vorbeugendes Übersparen“ in Betracht zu ziehen: Eine leichte Unterschätzung der maßgeblichen Einnahmen muss nicht zum Verlust der Förderung des Beitragsjahres führen, wenn als Eigenleistung nicht vier Prozent (abzüglich des Zulagenanspruchs) eingezahlt werden, sondern standardmäßig etwas mehr. Bei einer Sparleistung von 4,5 Prozent kann beispielsweise eine ca. zehnprozentige Unterschätzung der maßgeblichen Einnahmen aufgefangen werden.

Riester-Verträge werden selten zu Beginn des Jahres abgeschlossen. Häufig werden dann nicht mehr die Mindesteigenbeiträge für das gesamte Beitragsjahr eingezahlt. Dadurch kommt es im Jahr des Vertragsabschlusses häufiger zu Zulagenkürzungen – die darüber hinaus überdurchschnittlich umfangreich sind. Es gibt Hinweise, dass in vielen Fällen monatlich bis zum Jahresende ein Zwölftel des Mindesteigenbeitrags eingezahlt wird. Ob die Sparraten bewusst so gestaltet sind oder ob es den Sparern möglich wäre, auch schon im unvollständigen ersten Vertragsjahr den vollen Mindesteigenbeitrag zu leisten, ist ungewiss. Vor unterjährigen Vertragsabschlüssen sollten Sparer, welche ausreichend liquide sind, zumindest auf die drohende Kürzung hingewiesen werden. Denn eine Zulagenkürzung im ersten Jahr wirkt sich zwar nur geringfügig auf die langfristige Kapitalbildung aus, könnte aber frustrierend sein und möglicherweise die Sparbereitschaft gefährden.

Verbesserungspotenzial besteht vermutlich auch hinsichtlich der Lerneffekte, die aus Zulagenkürzungen resultieren können. Dazu könnte zumindest im Nachhinein ein Bescheid der ZfA ergehen, in welchem der Sparer verständlich über die entgangene Förderung informiert wird und vor allem konkrete Handlungsempfehlungen erhält, wie er dies im laufenden Beitragsjahr zu vermeiden hat. Eine frühzeitige Meldung, die sogar noch Korrekturen im laufenden Beitragsjahr zulässt, wäre theoretisch möglich, aber nur mit größerem Aufwand und durch gemeinsame Bemühungen der Anbieter und der ZfA. Sofern für die Anbieter Anreize bestehen, die Zulagenausschöpfung ihrer Kunden zu verbessern, erscheint aber auch eine entgeltliche Hilfestellung durch die ZfA praktikabel. Ein Ansatz zur Angleichung der Anreizstruktur an die Interessen der Kunden und an die Zielsetzung des Förderinstruments wäre die Vergabe eines „Gütesiegels“ für Anbieter, die eine bestimmte Zulagenausschöpfung ihres Kundenstamms

erreichen. Der Aufwand zur Ermittlung anbieterspezifischer Ausschöpfungsquoten wäre anhand der ZfA-Daten relativ gering.

3.3. Bemessung des Abschlags bei der Einmalbesteuerung

(anknüpfend an Abschnitt 2.5)

In Abschnitt 2.5 wird gezeigt, dass der Abschlag bei der Einmalbesteuerung aus theoretischer Sicht der Barwertäquivalenz der Besteuerungsvarianten dient. Die genaue Höhe des für die Barwertäquivalenz notwendigen Abschlags hängt theoretisch vom Einzelfall ab, insbesondere vom Einkommensprofil und der daraus resultierenden Besteuerung in den einzelnen Veranlagungsjahren sowie vom konkreten Stand des Wohnförderkontos. Ein pauschaler Abschlag ist daher immer ein pragmatischer Kompromiss. Die Angemessenheit der aktuellen Regelung wird in unserer Studie untersucht, indem modellhafte Steuerzahlungen während der Auszahlungsphase (bis zum 85. Lebensjahr) für die Fälle der kontinuierlichen bzw. der einmaligen Besteuerung (im Barwert) durch die Wahl des entsprechenden Abschlags angeglichen werden.

Da der zu berechnende Abschlag sensitiv auf das unterstellte Einkommen bzw. auf die damit zusammenhängende Höhe des Wohnförderkontos reagiert, wird der Abschlag einkommensspezifisch berechnet. Dafür wird unterstellt, dass der Sparer während der gesamten Erwerbsphase einen Bruttolohn in einem festen Verhältnis zur GRV-Bezugsgröße erzielt (hat).

Die beschriebenen Modellrechnungen werden zunächst für einen Sparer durchgeführt, dessen Auszahlungsphase 2011 im Alter von 65 beginnt, nachdem er neun Jahre lang (seit 2002) geförderte Sparleistungen erbracht hat. Da es sich hierbei um einen Sonderfall handelt, wird außerdem der Fall eines Sparers simuliert, der ebenfalls seit 2002 einen Riester-Vertrag hat, jedoch erst im Jahr 2042 (mit 67 Jahren) in Rente geht. So wird nicht nur die besondere Situation nach Einführung der Riester-Förderung modelliert, sondern die langfristig intendierte Situation, in der während der gesamten Erwerbsphase Altersvorsorgevermögen aufgebaut wird. Es werden sowohl die Abschläge ermittelt, die langfristig angemessen sind, als auch diejenigen, die beim Renteneintritt innerhalb der nächsten Jahre korrekt sind.

Offenbar ist für die meisten Riester-Sparer eher die langfristige Modellrechnung relevant. Denn ca. 44 Prozent sind jünger als 40 Jahre und werden damit größtenteils nach 2040 in Rente gehen, nachdem sie über weite Strecken ihrer Erwerbsphase die Riester-Förderung in Anspruch genommen haben. Für die besonders stark vertretenen Jahrgänge, welche heute zwischen 40 und 50 Jahre alt sind (36 Prozent), gilt dies mit Abstrichen. Auch sie werden ihre Altersrenten größtenteils voll versteuern müssen, ihr geförderter Sparprozess erstreckt sich jedoch nur über einen gewissen Teil ihres Erwerbslebens. Die heute geltenden Ertragsanteile der

■ Renten betreffen letztlich nur die heute über 60-Jährigen – also nur gut zwei Prozent der Riester-Sparer. Für diese Personengruppe ist die kurzfristige Berechnungsvariante angemessen.

Die Höhe des Abschlags steht in einem negativen Zusammenhang zum Einkommen und dem damit annahmegemäß verbundenen Wohnförderkonto. Dies ist im Verlauf des Steuertarifs begründet, welcher bewirkt, dass die Einmalbesteuerung bei geringerem Alterseinkommen eine stärkere Progressionswirkung entfaltet – und dies, obwohl auch das Wohnförderkonto kleiner ist. Die Abschläge, die jeweils Barwertäquivalenz herstellen, liegen in der kurzfristigen Variante zwischen 36 und 21 Prozent, streuen also recht breit. Vor allem im Bereich unterdurchschnittlicher Einkommen ist relativ große Variation zu beobachten (zwischen 36 und 27 Prozent). Beim Durchschnittseinkommen beträgt der Abschlag 25,9 Prozent; mit steigendem Einkommen sinkt er weiter auf ca. 21 Prozent. Die Einkommensabhängigkeit ist in der langfristigen Variante weniger ausgeprägt (und auch nicht monoton), da durch die höhere Besteuerung der Renten sowie die insgesamt größeren Wohnförderkonten ein weniger progressiver Bereich des Einkommensteuertarifs von Bedeutung ist. Bei Einkommen im Bereich von 80 bis 150 Prozent des Durchschnitts liegt der Abschlag zwischen 39 und 42 Prozent.

Die Einkommensabhängigkeit zeigt, dass die derzeitige Regelung eines einheitlichen Abschlags (unabhängig von der konkreten Höhe) nach dem Einkommen diskriminiert. Die Wirkung ist degressiv: Bei geringem Einkommen (und Wohnförderkonto) ist die Einmalbesteuerung (relativ) ungünstiger als bei höherem. Daraus kann der Schluss gezogen werden, dass der Abschlag auf Basis des letzten Einkommens, des Wohnförderkontos zu Beginn der Auszahlungsphase oder einer ähnlichen Messgröße festgelegt werden sollte, um derartige Verzerrungen zu vermeiden. Pragmatischer als eine Einzelfall-Berechnung wäre eine tabellarische Aufstellung nach Einkommensklassen oder dem Stand des Wohnförderkontos in (einer überschaubaren Zahl von) Stufen.

Der derzeitige Abschlag von 30 Prozent ist vor dem Hintergrund der genannten Ergebnisse der kurzfristigen Berechnungsvariante tendenziell zu hoch. In fast allen Einkommensklassen werden Werte unter 30 Prozent erreicht. Die Ergebnisse der langfristigen Variante zeigen, dass ein einheitlicher Abschlag zukünftig unproblematisch(er) ist. Bei einem Abschlag von ca. 40 Prozent wäre die Barwertäquivalenz für Einkommen zwischen 85 und 150 Prozent des Durchschnitts näherungsweise gewährleistet. Für geringere Einkommen wäre die Einmalbesteuerung allerdings auch in Zukunft leicht nachteilig, für höhere Einkommen vorteilhaft. Diese Vor- bzw. Nachteile der Einmalbesteuerung liegen – bemessen im Barwert zu Beginn der Auszahlungsphase – im dreistelligen Euro-Bereich (200 Prozent Einkommen: +970 Euro; 75 Prozent: –500 Euro).