

Stellungnahme **der Deutschen Steuer-Gewerkschaft**

**zu einem Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und FDP zu
einem Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der steuerlichen
Förderung der privaten Altersvorsorge (Altersvorsorge-
Verbesserungsgesetz – AltVerbG) – Drucksache 17/10818**

I.

Einleitung

Mit dem Gesetzentwurf eines Altersvorsorge-Verbesserungsgesetzes sollen die gesetzlichen Rahmenbedingungen der privaten kapitalgedeckten Altersvorsorge weiter verbessert werden.

Die Deutsche Steuer-Gewerkschaft begrüßt die Grundrichtung des Gesetzentwurfes.

Im Hinblick auf die demografische Entwicklung ist es unerlässlich, die Anreizwirkungen für den Aufbau kapitalgedeckter privater Altersvorsorgesysteme zu verbessern. Nur mit einem Nebeneinander von staatlichen Renten- und privaten Zusatzleistungen kann sichergestellt werden, dass ein ausreichendes Versorgungsniveau im Alter erreicht werden kann und sich Altersarmut nicht zu einem gesellschaftlichen Massenphänomen entwickelt.

Positiv hervorzuheben ist, dass künftig auch die Berufs- und Erwerbsfähigkeit mit Riester-Rentenprodukten abgesichert werden kann. Gerade die jüngere Generation ist dahingehend von spürbaren Leistungseinschnitten durch die gesetzlichen Rentensysteme betroffen.

Die Notwendigkeit der Anreizverbesserung zum Abschluss privater Altersvorsorgeverträge zeigt u. a. der Umstand, dass sich trotz breiter öffentlicher Diskussion zu diesem Thema der Anstieg der Anzahl abgeschlossene Riester-Verträge in den letzten Jahren stetig verlangsamt hat und dahingehend ein gewisser Sättigungseffekt eingetreten ist.

Wurden in den Jahren 2001 bis 2007 rund 10 Millionen Riester-Verträge geschlossen, erhöhte sich diese Zahl bis zum Jahr 2011 lediglich auf 15 Millionen Altersvorsorgeverträge.

Die Deutsche Steuer-Gewerkschaft sieht deshalb die mit dem Gesetzentwurf vorgesehenen verbesserten Anlegerschutzrechte, die u.a. für mehr Transparenz und Vergleichbarkeit der Produkte sorgen, als wichtige gesetzgeberische Maßnahme an, Vorbehalte in der Bevölkerung gegen die als komplex und unübersichtlich wahrgenommenen Riester-Verträge abzubauen.

Diese Vorbehalte haben nicht zuletzt auch ihren Grund in dem komplizierten Verwaltungs- und Administrationsverfahren.

Neben der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin), die Altersvorsorgeverträge nach dem Alterszertifizierungsgesetz zertifiziert, werden die mit der Förderung verbundenen Aufgaben von der Zentralen Zulagenstelle für Altersvermögen (ZfA) wahrgenommen, die eine Verwaltungseinheit der Deutschen Rentenversicherung Bund ist. Diese übernimmt die Berechnung, die Auszahlung oder Rückforderung von Zulagen und leitet Daten an Steuerverwaltung, Familienkassen und Vertragsanbieter weiter, die wiederum Überwachungs- und Verwaltungsaufgaben wahrnehmen.

Eine weitere Systemverkomplizierung kam 2008 infolge des Eigenheimrentengesetzes hinzu, mit dem die Möglichkeit geschaffen wurde, Altersvorsorgevermögen auch zur Schaffung von selbst genutzten Wohnimmobilien zu verwenden.

Zwar sieht es die Deutsche Steuer-Gewerkschaft als richtig und notwendig an, die Rahmenbedingungen für den Erwerb selbst genutzten Immobilienvermögens als wichtigen Baustein für die private Altersvorsorge zu verbessern, den gesetzgeberischen Weg, dies über die sog. Riesterrente zu fördern, lehnt die Deutsche Steuer-Gewerkschaft jedoch nach wie vor ab.

Systematisch ist ein mietfreies Wohnen im Alter nicht mit einer kapitalgedeckten privaten Altersrente gleichzusetzen, denn im Gegensatz zur Riesterrente findet bei einem staatlich geförderten Immobilienerwerb in der Auszahlungsphase keine Ergänzung sinkender Rentenleistungen statt.

Vielmehr werden allein Mietzahlungen eingespart. Dem stehen jedoch Reparatur-, Instandhaltungs- und sonstige Unterhaltskosten gegenüber, um den Bestand der möglicherweise vor vielen Jahren erworbenen Immobilie zu sichern.

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

Nach Ansicht der Deutschen Steuer-Gewerkschaft ist damit zu rechnen, dass infolge der steigenden altersbedingten Lebenshaltungskosten zahlreiche Steuerbürger mit diesen finanziellen Verpflichtungen überfordert sein werden.

Die Deutsche Steuer-Gewerkschaft spricht sich deshalb nach wie vor für eine direkte und zielgenaue staatliche Förderung des privaten Wohnungsbaus, beispielsweise durch Wiedereinführung der zum 1. Januar 2006 eingestellten Eigenheimzulage, aus. Diese ließe sich z.B. auch im Hinblick auf die Förderung altersgerechten Wohnens in der eigenen Immobilie fortentwickeln.

Eine direkte Förderung hätte zudem 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 sog. Riesterrente im

Höchstmaße komplex sowie dem Steuerpflichtigen nur schwer vermittelbar ist, könnte so entfallen.

Der dahingehende Arbeitsaufwand für die beteiligten Stellen kann derzeit zwar noch nicht abgeschätzt werden, da eine nachgelagerte Besteuerung in diesem Bereich noch nicht durchgeführt wird. Beratungs- und Erläuterungsbedarf bestehen jedoch schon heute.

Die Deutsche Steuer-Gewerkschaft setzt sich zudem dafür ein, im Rahmen des weiteren Gesetzgebungsverfahrens eine umfassende Gleichstellung der eingetragenen Lebenspartnerschaft mit der Ehe im Bereich der steuerlich geförderten Altersvorsorge herzustellen.

Bereits mit dem Jahressteuergesetz 2010 ist die verfassungsrechtlich gebotene Gleichstellung von eingetragenen Lebenspartnern mit Ehegatten im Erbschaft- und Schenkungsteuergesetz sowie im Grunderwerbsteuergesetz geregelt worden.

Es sind keine Gründe ersichtlich, die gegen eine Einbeziehung gleichgeschlechtlicher Lebenspartnerschaften in den Regelungsbereich der staatlich geförderten privaten Altersvorsorge sprechen, zumal auch dieser Personenkreis, wie in der Ehe, Verantwortung für den Partner zu übernehmen hat.

II.

Zu den Vorschriften im Einzelnen

Zu Artikel 1 (Änderung des Einkommensteuergesetzes), zu Nummer 1 Buchstabe a (§ 10 Abs. 1 Nr. 2 Satz 1 Buchst. b, Sätze 2, 3 –neu-)

Mit den geplanten Novellierungen sollen zukünftig Beiträge zur Absicherung des Risikos der Berufsunfähigkeit oder der verminderten Erwerbsfähigkeit steuerlich begünstigt werden.

Die Deutsche Steuer-Gewerkschaft begrüßt die Ausweitung der steuerlichen Förderung der privaten Altersvorsorge auf den Bereich der Risikoabsicherung einer Berufsunfähigkeit bzw. verminderten Erwerbsfähigkeit. Gerade für die jüngere Generation wurde die gesetzliche Absicherung spürbar eingeschränkt, so dass private Zusatzversicherungen notwendig geworden sind.

Zu Buchstabe c, Doppelbuchstabe aa (§ 10 Abs. 3 Satz 1)

Die Anhebung des Abzugsvolumens für Beiträge zur Basisversorgung im Alter von 20.000 auf 24.000 Euro begrüßt die Deutsche Steuer-Gewerkschaft.

Notwendiger steuerrechtlicher Spielraum zum Ausbau einer privaten Altersvorsorge wird damit geschaffen. Zudem erfordert die Anhebung der Beitragsbemessungsgrenze in der knappschaftlichen Rentenversicherung eine Anhebung der steuerlichen Förderhöchstgrenzen.

Zu Nummer 10, zu Buchstabe a (§ 92 a Abs. 1 Satz 1)

Die geplanten Novellierungen sehen zum einen die Schaffung einer jederzeitigen Entnahmemöglichkeit für die Anschaffungs- bzw. Herstellungskosten einer selbst genutzten Wohnung bereits in der Ansparphase vor.

Zudem sollen Aufwendungen für Umbaumaßnahmen für ein altersgerechtes Wohnen in die Eigenheimrentenförderung einbezogen werden.

Die Deutsche Steuer-Gewerkschaft beurteilt diese Neuerungen differenziert.

Es ist vom Grundsatz her zu unterstützen, dass in den Katalog der steuerlichen Förderung zur privaten Altersvorsorge Aufwendungen für Umbaumaßnahmen zu einem barrierefreien Wohnen im Alter aufgenommen werden sollen.

Damit wird ein wichtiger Anreiz dazu geleistet, dass Wohnungseigentümer möglichst lange in ihrer vertrauten Umgebung und ihrem familiären Umfeld wohnen bleiben können. Die Novellierungen unterstützen auch jüngste gesetzgeberische Maßnahmen, die Betreuung von pflegebedürftigen Personen in ihrer häuslichen Umgebung möglichst lange sicherzustellen.

Die Deutsche Steuer-Gewerkschaft bezweifelt im Hinblick auf die weiter zunehmende Komplexität der Eigenheimrente jedoch, dass die Fördermöglichkeiten in nennenswertem Umfang für den barrierefreien Umbau genutzt werden.

Die nebeneinander bestehenden verschiedenen Fördermöglichkeiten sind für den Wohnungseigentümer, der einen altersgerechten Umbau plant, verwirrend und nicht zielführend.

Neben einer direkten Förderung über das KfW-Programm „Altersgerecht umbauen“ besteht die Möglichkeit einer steuerlichen Geltendmachung der Umbauaufwendungen über die §§ 33 und 35 a EStG.

Hinzukommen soll eine weitere steuerliche Berücksichtigung über die Regelungen zum Eigenheimrentengesetz.

Die Steuerverwaltung wird infolge einer weiteren Fördermöglichkeit zwar nicht nennenswert mit Administrations- und Überwachungsmehraufwand belastet, da der Steuerpflichtige zunächst der zentralen Stelle mit einem Sachverständigengutachten nachweisen muss, dass die Umbaumaßnahmen den im Gesetz festgelegten technischen Mindestanforderungen entsprechen.

Das Beibringen eines solchen Gutachtens sowie die Notwendigkeit der Abgabe einer schriftlichen Versicherung durch den Steuerpflichtigen, dass er für die Umbaukosten keine weiteren Begünstigungen oder Förderungen in Anspruch genommen hat bzw. diese zukünftig in Anspruch nehmen wird, lösen jedoch Mitteilungs- und Überwachungsnotwendigkeiten aus, die ein Förderverfahren über die Eigenheimrente insgesamt unattraktiv machen.

Die Deutsche Steuer-Gewerkschaft plädiert deshalb für einen Ausbau der direkten Förderung altersgerechten Wohnens über das KfW-Programm „Altersgerecht umbauen“, welcher mit einer breit angelegten Informationskampagne verbunden werden sollte.

Positiv bewertet die Deutsche Steuer-Gewerkschaft hingegen die geplante Neuerung, wonach eine jederzeitige Entnahmemöglichkeit der Fördermittel für die Anschaffungs- bzw. Herstellungskosten einer selbst genutzten Wohnung bereits in der Ansparphase ermöglicht werden soll.

Die derzeitig starren Grenzen, wonach gefördertes Altersvorsorgevermögen förderunschädlich in einer Höhe von bis zu 75 % bzw. 100 % zum Anschaffen von Wohneigentum verwendet bzw. insgesamt zu Beginn der Auszahlungsphase zur Entschuldung der selbst genutzten Wohnimmobilie entnommen werden kann, wirken verbraucherunfreundlich. Die vorgesehenen Kombinationsmöglichkeiten bieten die Gewähr für eine bessere Abstimmung der privaten Altersvorsorge auf die jeweiligen finanziellen Gegebenheiten beim Steuerpflichtigen.

Zu Buchstabe b, Doppelbuchstabe dd (§ 92 a Abs. 2 Satz 6)

Die Neuregelung sieht vor, dass zukünftig dem Steuerpflichtigen während der gesamten Auszahlungsphase die Möglichkeit eingeräumt werden soll, die einmalige Besteuerung bezogen auf 70 Prozent des steuerlich geförderten Kapitals in Anspruch nehmen zu können.

Die Deutsche Steuer-Gewerkschaft begrüßt diese Flexibilisierung des Besteuerungsverfahrens als einen wirkungsvollen Beitrag zur Verbesserung der Verbraucherefreundlichkeit. Zudem wird mit einer einmaligen Besteuerung das Steuerverfahren zügiger abgewickelt, langjährige Überwachungs- und Administrationsnotwendigkeiten entfallen. Ein Beitrag für mehr Verwaltungsvereinfachung wird damit geleistet.

Zu Buchstabe c, Doppelbuchstabe cc (§ 92 a Abs. 2 a Satz 7 –neu-)

Im Falle des Ablebens des Zulagenberechtigten geht das Wohnförderkonto auf den Ehegatten über.

Wie eingangs erläutert, sollten aus Gründen der Gleichbehandlung Partner aus eingetragenen Lebenspartnerschaften Ehegatten gleichgestellt werden.

Zu Buchstabe d, zu Doppelbuchstabe dd, Dreifachbuchstabe aaa (§ 92 a Abs. 3 Satz 9 Nr. 1)

Mit der geplanten Neuerung soll die bisherige Reinvestitionsfrist um jeweils ein Jahr verlängert werden, d. h. der Steuerpflichtige kann eine Besteuerung des Wohnförderkontos vermeiden, wenn er 2 Jahre vor und 5 Jahre nach Ablauf des Veranlagungszeitraums, in dem er die Wohnung letztmalig zu eigenen Wohnzwecken genutzt hat, den noch nicht zurückgeführten Betrag für eine neue Wohnung verwendet.

Die Deutsche Steuer-Gewerkschaft merkt an, dass gerade im höheren und hohen Alter der Wegfall der Eigennutzung einer Wohnung der Regelfall sein wird, weil beispielsweise die Wohnung zu groß geworden ist oder Krankheit und Pflegebedürftigkeit einen Umzug zu nahen Verwandten oder in ein Pflegeheim notwendig machen.

Die Verlängerung der Reinvestitionsfrist wirkt zwar „entschärfend“, davon partizipieren kann jedoch nicht der Teil der Zulagenberechtigten, für die aufgrund geänderter Lebensumstände der Erwerb einer neuen Immobilie nicht mehr in Frage kommt.

Ähnlich verhält es sich mit § 92 a Abs. 3 Satz 9 Nr. 2, wonach der Zulagenberechtigte die steuerschädliche Verwendung der Fördermittel mit dem Abschluss eines neuen zertifizierten Altersvorsorgevertrages heilen kann.

Es stellt sich die Frage, ob Vertragsanbieter möglicherweise hochbetagten Steuerpflichtigen überhaupt zertifizierte Altersvorsorgeverträge anbieten. Besteht dahingehend kein Kontrahierungszwang, 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 infolge Krankheit oder Gebrechlichkeit ermöglicht.

Aus Sicht der Praxis und Verbraucherfreundlichkeit erscheint dies als nicht sachgerecht.

Zu Artikel 2 (Änderung des Altersvorsorgeverträge-Zertifizierungsgesetzes), zu Nummer 9 (§ 7)

Die Deutsche Steuer-Gewerkschaft begrüßt die Einführung eines Informationsblattes, welches mit seiner detaillierten Übersicht zu Leistungen, Garantien, Kosten oder Risiken zu den Altersvorsorgeprodukten einen wichtigen Beitrag zu mehr Transparenz, Vergleichbarkeit und Wettbewerb leistet.

Zudem werden sämtliche am Verfahren beteiligte Stellen, so auch die Steuerverwaltung, von Informations- und Aufklärungsnotwendigkeiten entlastet.