

Ein Konzept zur Integration von Wohneigentum in die Riesterrente

Michael Voigtländer, April 2006

Die Regierungskoalition will die selbst genutzte Immobilie besser in die private Altersvorsorge einbinden. Dies ist uneingeschränkt zu begrüßen, da die bisherige Entnahmeregel den Haushalten nicht erlaubt, ihr angespartes Kapital tatsächlich als Eigenkapital in die Immobilie einzubringen. Darüber hinaus ist auch ein kontinuierliches Sparen zum Zwecke der Wohneigentumsbildung nicht möglich. Das wesentliche Hindernis für eine umfassende Einbindung der Immobilie stellt die Besteuerung dar. Während die selbst genutzte Wohnimmobilie wie ein Konsumgut behandelt wird, sollen Anwartschaften in der privaten Altersvorsorge nachgelagert besteuert werden. Es gibt verschiedene Vorschläge, um dieses Spannungsfeld zu lösen. Das Institut der deutschen Wirtschaft Köln schlägt vor, für die Entnahme während der Erwerbszeit und auch für das Tilgungssparen einen speziellen Steuertarif anzuwenden. Dieser stellt die steuerliche Neutralität zwischen der Wohneigentumsbildung und den übrigen Altersvorsorgeformen im Rahmen der Riesterrente sicher. Außerdem ist das IW-Modell administrativ verhältnismäßig einfach umzusetzen.

Grundzüge der Riesterrente

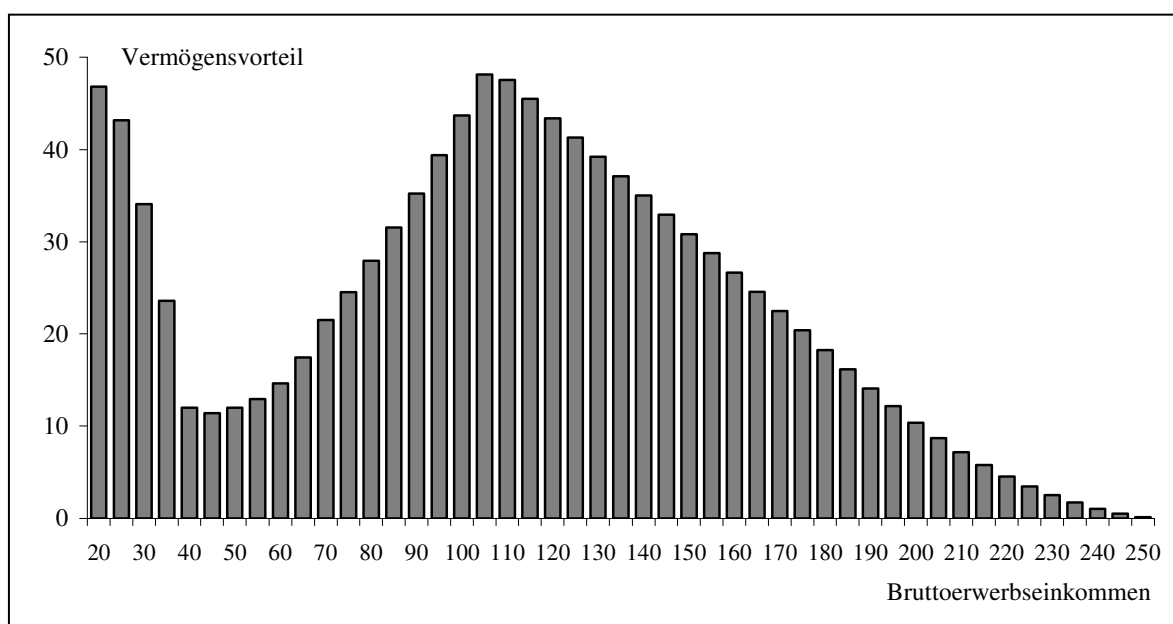
Die privat geförderte Altersvorsorge in Deutschland, die nach dem ehemaligen Arbeits- und Sozialminister Riesterrente genannt wird, besteht mittlerweile seit vier Jahren. Ziel der Riesterrente ist der Aufbau einer kapitalgedeckten Altersvorsorge zum Ausgleich für die Absenkung des Rentenniveaus in der gesetzlichen Rentenversicherung. Zu diesem Zweck wird die private Altersvorsorge mit Zulagen und steuerlichen Sonderausgabenabzugsmöglichkeiten unterstützt, wobei die Zulagen und die Höchstwerte für den Sonderausgabenabzug schrittweise bis zum Jahr 2008 erhöht werden. Haushalte erhalten ab dem Jahr 2008 je Erwachsenen eine Grundzulage von 154 Euro im Jahr und eine Kinderzulage von 185 Euro je Kind, sofern sie einschließlich der Zulagen mindestens 4 Prozent ihres Bruttoeinkommens im Rahmen der Riesterrente sparen. Somit kann eine vierköpfige Familie eine jährliche Gesamtzulage von 678 Euro vereinnahmen. Darüber hinaus können die Altersvorsorgebeträge, also die Summe aus Eigenbeitrag und Zulage, bis zu einem Höchstbetrag von

2.100 Euro steuerlich geltend gemacht werden. Dabei wird jedoch nur der über die Zulage hinausgehende Betrag als Steuergutschrift gewährt. Das Finanzamt prüft dies im Rahmen einer Günstigkeitsprüfung. Sofern der Mindesteigenbeitrag eingehalten wird, erhält ein Haushalt in der Ansparphase also mindestens die Zulage und höchstens den steuerlichen Vorteil aus einem Sonderausgabenabzug in Höhe von 2.100 Euro als Vermögensvorteil. Bei Verheirateten verdoppelt sich dieser Betrag auf 4.200 Euro. Im Gegenzug für die Vorteile in der Ansparphase unterliegen die Auszahlungen in der Rentenphase der vollen Besteuerung. Die Verschiebung der Steuerlast in die Rentenphase ist für die meisten Haushalte vorteilhaft, weil der persönliche Grenzsteuersatz im Alter im Regelfall unterhalb des Grenzsteuersatzes in der Erwerbstätigenphase liegt. Dies liegt daran, weil das zu versteuernde Einkommen im Rentenalter normalerweise deutlich unter dem Arbeitseinkommen liegt. Allerdings sind die Vorteile aus der nachgelagerten Besteuerung in Kombination mit dem Sonderausgabenabzug und den Zulagen sehr unterschiedlich verteilt (Abbildung 1).

Abbildung 1

Vermögensvorteil durch die Riesterreente

Vermögensvorteil¹⁾ für ein Ehepaar mit zwei Kindern in Abhängigkeit vom jährlichen Bruttoerwerbseinkommen, jeweils in 1.000 Euro



1) Der Vermögensvorteil wird bestimmt durch den Vermögenswert der Vorteile in Form der Zulagen und des Sonderausgabenabzugs abzüglich des Vermögenswertes der Steuerzahlungen, jeweils bezogen auf den Zeitpunkt des Renteneintritts. Annahmen: Die Familie spart 40 Jahre lang 4 Prozent ihres Erwerbseinkommens (bis zu den Höchstgrenzen für den Sonderausgabenabzug) und verfügt im Rentenalter ohne die Riesterreente über ein steuerpflichtiges Alterseinkommen in Höhe von 40 Prozent des Bruttoerwerbseinkommens. Der Zinssatz beträgt 4 Prozent.

Quelle: Institut der deutschen Wirtschaft Köln

Den größten Vorteil aus der Riesterrente ziehen demnach Familien mit einem sehr niedrigen Einkommen. Sie erhalten die Zulage von 678 Euro und müssen in der Altersphase aufgrund ihres niedrigen Einkommens in der Regel keine Steuern zahlen. Dieser Vorteil vermindert sich relativ schnell, weil die Steuerlast im Rentenalter einem progressiven Tarif folgt, der Vorteil in der Ansparphase dagegen zunächst konstant bleibt. Dies ändert sich erst für Familien mit einem Einkommen von mehr als 50.000 Euro. Hier ist der Vorteil aus dem Sonderausgabenabzug größer als die Zulage, so dass die Vorteile in der Ansparphase ebenso anwachsen wie die Steuerlast im Rentenalter. Bis zum Erreichen des Endes der Progressionszone, die bei etwa 104.000 Euro liegt, überwiegen die zusätzlichen Steuervorteile in der Ansparphase die zusätzlichen Steuerzahlungen in der Rentenphase. Danach wird auch dieser Vorteil abgeschmolzen, da sich die Steuersätze mit steigendem Einkommen in beiden Lebensphasen angleichen.

Die finanziellen Vorteile kann allerdings nur derjenige realisieren, der einen Altersvorsorgevertrag gemäß den Kriterien des Altersvorsorgeverträge-Zertifizierungsgesetzes (AltZertG) abschließt. Die Regelungen des AltZertG orientieren sich weitestgehend an der gesetzlichen Rentenversicherung. Damit werden grundsätzlich nur Leibrentenverträge unterstützt. Es gibt zwar Regelungen, nach denen eine Hinterbliebenenversorgung einbezogen werden kann und 30 Prozent des eingezahlten Kapitals zu Rentenbeginn als Einmalzahlung ausgeschüttet werden können, doch der große Bereich der Vermögensbildung wurde ausgeschlossen, indem eine Vererbung, Veräußerung und Beleihung als eine so genannte schädliche Verwendung klassifiziert wurden.

Unzureichendes Entnahmemodell in Deutschland

Die Regelungen des AltZertG bedeuten auch den Ausschluss selbst genutzter Immobilien im Rahmen der Riesterrente. Die Kritik, vor allem von den Immobilienverbänden, führte dazu, dass ein Entnahmemodell für den Erwerb und Bau von selbst genutztem Wohneigentum berücksichtigt wurde. Dabei können die bisher eingezahlten Mittel wieder entnommen werden, wobei eine Mindestentnahme von 10.000 Euro und eine Höchstentnahme von 50.000 Euro vorgeschrieben sind. Dieses Modell ist jedoch insofern unzureichend, da es dem Sparer nicht erlaubt, die eingesetzten Mittel tatsächlich in der Immobilie zu belassen. Stattdessen müssen die entnommenen Mittel in gleich bleibenden Raten bis zum Renteneintritt wieder auf das Altersvorsorgekonto zurückgeführt werden. Faktisch geben sich die Sparer nur selbst ein zinsloses Darlehen (DV, 2002, 21 ff.). Darüber hinaus wurde in der betrieblichen Altersvorsorge, die parallel nach ähnlichen Grundsätzen begünstigt wird („Eichel-Rente“), das Entnahmemodell erst gar nicht aufgenommen.

Mit dem Wegfall der Eigenheimzulage zum 1. Januar 2006 sowie dem Regierungswechsel scheint sich die Position zugunsten der Immobilie als Altersvorsorge verändert zu haben. Wörtlich heißt es hierzu im Koalitionsvertrag von CDU, CSU und SPD (2005, 71): „Daher werden wir das selbst genutzte Wohneigentum zum 1. Januar 2007 besser in die geförderte Altersvorsorge integrieren. Die Diskriminierung gegenüber anderen Formen der Altersvorsorge wird im Interesse einer echten Wahlfreiheit für die Bürger beseitigt.“ Dieses Ziel ist uneingeschränkt zu begrüßen. Denn die derzeitigen Regelungen engen die Wahlmöglichkeiten der Bürger ein und mindern damit auch die Attraktivität der privaten Altersvorsorge. Darüber hinaus induziert die selektive Förderung von Altersvorsorgeprodukten Verzerrungen auf dem Kapitalmarkt, die der wirtschaftlichen Verwendung des Kapitals entgegenstehen. Freilich liegt eine Alternative in der Abschaffung der spezifischen Förderung der Altersvorsorge und dem Übergang auf ein konsumorientiertes Steuersystem, bei dem die Sparentscheidung nicht verzerrt wird (Rose, 1994). Sofern am Grundkonzept der Riesterrente festgehalten wird, müssen die Wahlmöglichkeiten der Haushalte ausgeweitet werden, um weitere Ungleichbehandlungen zu vermeiden. Die Immobilie als bewährte Form der Altersvorsorge ist daher in jedem Fall in das Konzept der Riesterrente einzubeziehen.

Orientierungsmodell Schweiz

Die Schweiz kann als eine Orientierung für ein Entnahmemodell herangezogen werden. Dort besteht in der beruflichen Vorsorge, die für alle abhängig Beschäftigten obligatorisch ist, die Möglichkeit, einen Vorbezug von mindestens 20.000 Schweizer Franken, das entspricht etwa 12.900 Euro, zum Zwecke der Wohneigentumsbildung zu entnehmen. Der Vorbezug ist auf die bisher eingezahlten Mittel beschränkt, und er ist alle fünf Jahre möglich. Er kann für den Kauf, den Bau oder den Umbau eines selbst genutzten Eigenheims und zur Bedienung eines schon bestehenden Hypothekendarlehens verwendet werden. Außerdem können nicht entnommene Mittel als Sicherheiten für Hypothekendarlehen dienen. Hierdurch können sich die Haushalte in der Regel günstigere Kreditkonditionen sichern.

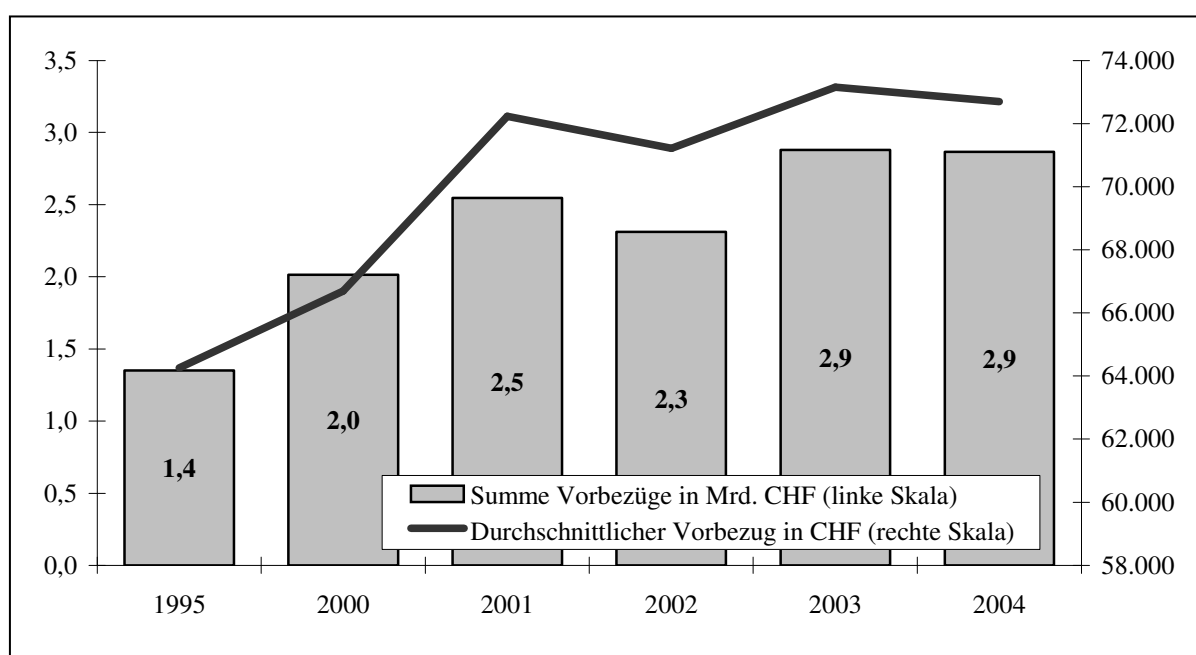
Der Vorbezug wird unmittelbar versteuert und steht dem Haushalt dann als echtes Eigenkapital zur Verfügung. Eine Rückzahlungspflicht besteht nur dann, wenn die Immobilie verkauft wird und kein neues Wohneigentum erworben wird. Um die Rückzahlung im Fall der schädlichen Verwendung sicherzustellen, werden die entnommenen Mittel durch einen Grundbucheintrag gesichert. Eine Vererbung der Immobilie stellt keine schädliche Verwendung dar. Darüber hinaus steht den Haushalten auch die Möglichkeit offen, die Mittel auf freiwilliger Basis zurückzuführen. Im Falle einer Rückzahlung erhalten die Haushalte die Steuerzahlungen zinslos zurück. Die Verpfändung der Altersvorsorgemittel ist steuerlich nicht relevant, jedenfalls solange die Mittel auf dem Altersvorsorgekonto bleiben. Die

Möglichkeiten des Vorbezugs und der Verpfändung wurden in der beruflichen Vorsorge im Jahr 1995 eingeführt. Die Summe der jährlichen Vorbezüge hat sich im Zeitraum 1995 bis 2004 mehr als verdoppelt, und auch der durchschnittliche Entnahmebetrag ist deutlich über 72.000 Schweizer Franken angestiegen (Abbildung 2). Verpfändungen werden in einer Relation von 1 zu 6 zu den Vorbezügen in Anspruch genommen.

Abbildung 2

Vorbezüge aus der beruflichen Vorsorge in der Schweiz

Gesamtsumme der Vorbezüge in Milliarden Schweizer Franken und durchschnittlicher Vorbezug in Schweizer Franken (CHF)



Quellen: Bundesamt für Sozialversicherung, 2005; Institut der deutschen Wirtschaft Köln

Die Vorbezüge und die Verpfändungen haben sich mittlerweile in der Schweiz zu einem wichtigen Baustein der Wohneigentumsbildung entwickelt. Seit dem Jahr 1995 haben bereits über 5,5 Prozent der Versicherten hiervon Gebrauch gemacht. Nach Berechnungen des Bundesamts für Sozialversicherung der Schweiz (2003) haben die Mittel aus der beruflichen Vorsorge im Zeitraum 1995 bis 2001 bei einem Fünftel aller Bestandsimmobilien und bei einem Drittel der neu gebauten Wohnimmobilien zur Finanzierung des Kaufs beigetragen. Vor allem für mittlere Einkommensschichten im Bereich von umgerechnet etwa 35.000 bis 65.000 Euro und Familien mit Kindern stellt die Möglichkeit des Vorbezugs eine erhebliche Erleichterung bei der Wohneigentumsbildung dar. Nach einer Umfrage des Bundesamts für Sozialversicherung der Schweiz (2003, 30) hätten sich 70 Prozent der Haushalte ohne den Vorbezug den Immobilienkauf nicht leisten können.

Reform des Kriterienkatalogs

Eine Reform des Entnahmемodells in Deutschland kann sich an den Regelungen in der Schweiz orientieren. Sowohl der Vorbezug als auch die Verpfändung haben sich dort bewährt und erleichtern den Haushalten den Weg zur eigenen Immobilie. Vorteilhaft ist des Weiteren, dass die Immobilie vererbt werden kann und die Mittel auch auf eine andere Immobilie übertragen werden können. Die Möglichkeit einer freiwilligen Rückzahlung sollte allerdings attraktiver gestaltet werden. Die zinslosen Steuererstattungen benachteiligen die Haushalte, besonders wenn zwischen der Entnahme und der Rückzahlung ein größerer zeitlicher Abstand liegt.

Für eine umfassende Einbeziehung der Wohnimmobilie in die private Altersvorsorge ist eine alleinige Verbesserung des Entnahmемodells aber nicht ausreichend. Daneben muss auch das kontinuierliche Sparen zum Zwecke des Eigentumserwerbs ermöglicht werden. Ansonsten droht die Gefahr, dass gerade Bezieher niedriger und mittlerer Einkommen nach der Entnahme auf die Vermögensvorteile der Riesterrente verzichten müssen, weil sie sich neben der Immobilienfinanzierung die Bedienung eines Riestervertrages nicht leisten können. Tilgungsleistungen müssen im Rahmen eines Hypothekendarlehens als Sparleistungen im Sinne der privaten Altersvorsorge anerkannt werden. Dies ist auch angemessen, weil die Entschuldung einer selbst genutzten Immobilie dem Haushalt im Rentenalter ein mietfreies Wohnen erlaubt. Wie bei einem Rentenvertrag wird Konsumverzicht in der Erwerbstätigenphase geübt, um im Rentenalter zusätzliche Konsummöglichkeiten zu erhalten.

Die Berücksichtigung einer echten Entnahme- und Verpfändungsmöglichkeit sowie die Anerkennung von Tilgungsleistungen bedingen eine Reform des AltZertG. Bislang darf das Vorsorgekapital weder beliehen noch vor dem Renteneintritt kapitalisiert werden. Und auch eine Vererbung ist ausgeschlossen, was eine Integration von Wohneigentum deutlich erschwert. Eine entsprechende Änderung des AltZertG ist allerdings – den politischen Willen vorausgesetzt – nicht problematisch. Schließlich ist für das selbst genutzte Wohneigentum schon einmal ein Ausnahmetatbestand geschaffen worden. Aus ökonomischer Sicht spricht ebenfalls nichts gegen eine Aufweichung der Kriterien (Eekhoff/Jankowski/Voigtländer, 2002): Die Kriterien der privaten Altersvorsorge sind ohnehin nicht zu rechtfertigen, da es sich bei der Riesterrente um eine zusätzliche und freiwillige Alterssicherung handelt und die Regulierungen mit keinen gesamtwirtschaftlichen Vorteilen verbunden sind. Lediglich zur Vermeidung eines vorzeitigen Konsums im Erwerbssalter könnte analog zu den Schweizer Regelungen eine Eintragung im Grundbuch angestrebt werden. Dadurch könnte der Staat im Fall einer schädlichen Verwendung, etwa beim Verkauf der Immobilie ohne den Erwerb eines Alternativobjekts, die gewährten Vorteile zurückfordern.

Steuerliche Problembereiche

Im Gegensatz zur Reform des Kriterienkatalogs stellt sich die steuerliche Integration des selbst genutzten Wohneigentums in die Riesterrente komplexer dar. Grundsätzlich sind zwei Anforderungen an eine steuerliche Lösung zu stellen:

- Erstens muss die steuerliche Behandlung der Immobilie im Rahmen der privaten Altersvorsorge neutral erfolgen. Sofern Haushalte durch die Wahl einer Immobilie Vermögensvor- oder -nachteile in einem nennenswerten Umfang realisieren, wird das Ziel einer Gleichbehandlung der unterschiedlichen Altersvorsorgeformen konterkariert.
- Zweitens sollte die Lösung einfach und nachvollziehbar sein. Schon jetzt stellt sich die Riesterrente für die Haushalte als sehr komplex dar. Eine allzu komplizierte Regelung dürfte daher auf Akzeptanzprobleme stoßen. Auch für die politische Durchsetzbarkeit dürfte die Einfachheit der Regelungen eine entscheidende Bedeutung haben.

Die Riesterrente wird nachgelagert besteuert. Die Beiträge werden demnach aus unversteuertem Einkommen entrichtet, und die Auszahlungen im Rentenalter unterliegen der Einkommensteuer. Selbst genutzte Immobilien werden hingegen wie ein Konsumgut behandelt. Der Erwerb erfolgt mit bereits versteuertem Einkommen, ansonsten bleibt die Immobilie steuerfrei. Damit können allerdings keine Kosten, beispielsweise für Hypothekenzinsen, steuerlich geltend gemacht werden. Bis zum Jahr 1987 wurde die selbst genutzte Immobilie in Deutschland wie ein Investitionsgut behandelt. Demnach flossen die Kosten der Abnutzung und der Finanzierung ebenso in die Steuerbemessungsgrundlage mit ein wie die Erträge der Immobilie, die sich aus der gesparten Miete, dem so genannten Nutzwert, ergaben. Der Nutzwert einer selbst genutzten Immobilie ist jedoch nur sehr schwer zu ermitteln (Lang, 1993, Tz. 584). Außerdem war der Steuerwiderstand gegen diese Besteuerungsform stets sehr hoch, so dass man sich letztlich zu einem Übergang auf das Konsumgutmodell entschieden hat. Wollte man nun die Immobilie nachgelagert besteuern, müsste der Nutzwert wieder ermittelt werden. Dabei ist zu bedenken, dass nur der Teil des Nutzwertes, der sich auf die Investition aus unversteuertem Einkommen bezieht, besteuert werden müsste. Dergleichen gilt auch für spätere Verkaufserlöse. Vor diesem Hintergrund ist es plausibel, dass das Bundesfinanzministerium Vorbehalte gegen eine Integration der Wohnimmobilie in die Riesterrente geäußert hat.

Ein weiteres Problem betrifft den Steuersatz: Die Entnahme der Mittel muss steuerlich ebenso belastet werden wie die Auszahlung im Rentenalter. Im Falle eines einheitlichen Steuersatzes („flat rate“), wie er vor kurzem unter anderem von Kirchhof (2003) vorgeschlagen wurde, wäre dies unproblematisch. Bei einem progressiven Steuersystem stellt sich jedoch das Problem, dass die Haushalte durch die Entnahme einen Grenzsteuersatz er-

reichen, der über dem Grenzsteuersatz bei einer zeitlich gestreckten Auszahlung liegt. Zudem unterscheiden sich die Steuersätze in der Erwerbs- und Rentenphase, weil die Haushalte in der Regel im Rentenalter nicht das gleiche Einkommen wie in der Erwerbsphase erreichen und nicht alle Einkommen in die Steuerbemessungsgrundlage eingehen.

Um diese Probleme zu überwinden, wurden verschiedene Modelle vorgeschlagen (DV, 2002). Derzeit stehen vor allem zwei Modelle zur Diskussion. Zum einen das Modell der Bausparkassenverbände und zum anderen das so genannte KaNaPe-Modell von Empirica. Beide sollen im Folgenden kurz dargestellt und kritisch gewürdigt werden. Anschließend wird ein Modell des Instituts der deutschen Wirtschaft Köln vorgestellt.

1. Modell der Bausparkassen

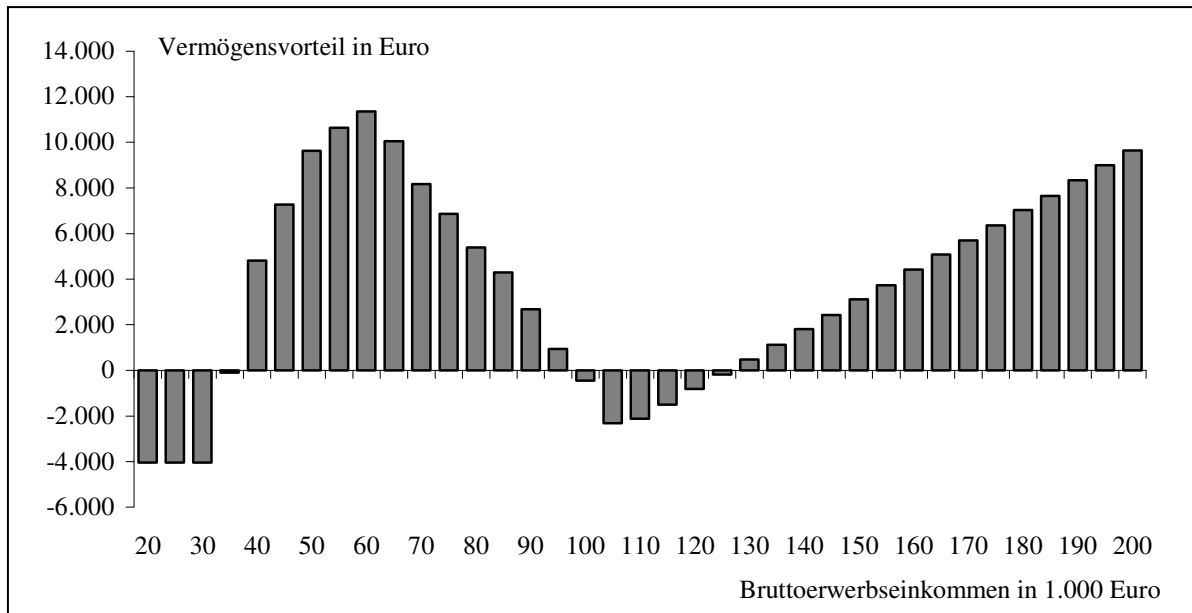
Das Modell der Bausparkassenverbände (2006) sieht vor, dass die Immobilie im Rahmen der privaten Altersvorsorge vorgelagert besteuert wird. Sofern Haushalte ihre Sparbeiträge für die Tilgung von Hypothekendarlehen verwenden, entfällt sowohl die Sonderausgabenabzugsmöglichkeit als auch die nachgelagerte Besteuerung. Ausgezahlt werden soll den Haushalten aber die Zulage, wobei diese jedoch als Ausgleich für den Wegfall der Besteuerung um 20 Prozent gekürzt werden soll. Eine vierköpfige Familie würde demnach statt einer Zulage in Höhe von 678 Euro nur noch 542 Euro erhalten. Sie müsste dafür aber keine weiteren Steuerlasten tragen. Dieser Vorschlag der Bausparkassenverbände ist bewusst einfach und leicht nachvollziehbar. Steuerliche Bewertungsprobleme entstehen nicht, da die Immobilie weiterhin wie ein Konsumgut behandelt wird. Nur die Zulage wird für den Immobilienerwerb nutzbar gemacht.

Nachteilig ist jedoch, dass keine Entnahmemöglichkeit für das bereits gebildete Altersvorsorgekapital besteht. Damit wird es den Haushalten erschwert, bereits in der Ansparphase die Vorteile der Riesterrente zu nutzen. Das schwerwiegendere Problem dieses Ansatzes ist jedoch die mangelnde steuerliche Neutralität (Abbildung 3). Wie bereits in Abbildung 1 dargestellt wurde, hängen die Vermögensvorteile der Riesterrente maßgeblich vom individuellen Jahreseinkommen ab. Wenn jetzt für den Immobilienerwerb nur die einkommensunabhängige Zulage gezahlt wird, entstehen erhebliche Differenzen gegenüber den übrigen Riesterprodukten. Die Vermögensdifferenzen betragen zum Zeitpunkt des Renteneintritts bis zu 11.400 Euro, so dass möglicherweise Verhaltensänderungen resultieren. Das Modell fördert demnach nicht die Gleichbehandlung der unterschiedlichen Altersvorsorgeprodukte, sondern induziert neue Verzerrungen. Daher ist das Bausparkassen-Modell für eine Integration des Wohneigentums in die private Altersvorsorge ungeeignet.

Abbildung 3

Relative Vermögenseffekte durch das Bausparkassenmodell

Vermögensvorteil¹⁾ in Euro durch das Bausparkassenmodell gegenüber der regulären Besteuerung der Riesterrente in Abhängigkeit vom jährlichen Bruttoerwerbseinkommen in 1.000 Euro



1) Der Vermögensvorteil wird bestimmt durch den Vermögenswert der Vorteile in Form der Zulagen und des Sonderausgabenabzugs abzüglich des Vermögenswertes der Steuerzahlungen, jeweils bezogen auf den Zeitpunkt des Renteneintritts. Annahmen: Die Familie spart 20 Jahre lang (angenommene Tilgungsdauer für ein Hypothekendarlehen) 4 Prozent ihres Erwerbseinkommens (bis zu den Höchstgrenzen für den Sonderausgabenabzug) und verfügt im Rentenalter ohne die Riesterrente über ein steuerpflichtiges Alterseinkommen in Höhe von 40 Prozent des Bruttoerwerbseinkommens. Der Zinssatz beträgt 4 Prozent.

Quelle: Institut der deutschen Wirtschaft Köln

2. KaNaPE-Modell

Im Vorfeld der Einführung der Riesterrente haben das rheinland-pfälzische Finanzministerium und verschiedene Immobilienverbände (DV, 2002) vorgeschlagen, Immobilieninvestitionen im Rahmen der privaten Altersvorsorge auf der Basis einer fiktiven Verzinsung zu besteuern. Die Idee ist dabei, die Immobilie möglichst analog zu den übrigen Riesterprodukten zu besteuern und gleichzeitig eine Nutzwertbesteuerung zu vermeiden. Hierzu werden die für eine Immobilie eingesetzten Mittel von der Finanzverwaltung dokumentiert und mit einem Standardsatz, beispielsweise der effektiven durchschnittlichen Rendite anderer Riesterprodukte oder der Rendite von erstklassigen Staatsanleihen, verzinst. Auf diese Weise kann zu Beginn des Renteneintrittsalters ein Kapitalstock ermittelt werden, der dann der Besteuerung zugeführt wird. Diese Idee hat neben den Verbänden der Bauwirtschaft (BFW, 2006) insbesondere das Forschungsinstitut Empirica aufgegriffen und konkretisiert (Braun, 2006). Das Modell von Empirica firmiert jetzt unter dem Namen KaNaPE (Kapitalstock zur Kalkulation der Nachgelagerten Persönlichen Einkommensbesteuerung).

Demnach sollen sowohl die entnommenen Mittel als auch die kontinuierlichen Tilgungsleistungen in einem kalkulatorischen Kapitalstock erfasst werden. Allerdings sollen die eingesetzten Mittel nur so lange steuerlich abzugsfähig sein, wie ihre Gesamtsumme weniger als 50 Prozent der Anschaffungs- und Herstellungskosten der Immobilie ausmachen. Der kalkulatorische Kapitalstock soll dann zu Beginn des 60. Lebensjahres in eine Leibrente mit 25-jähriger Laufzeit umgerechnet werden und in die Steuerbemessungsgrundlage einfließen. Beträgt der kalkulatorische Kapitalstock zu Beginn des Renteneintrittsalters beispielsweise 100.000 Euro, dann würde bei einem Zinssatz von 4 Prozent die jährliche Steuerbemessungsgrundlage in den folgenden 25 Jahren um jeweils 6.400 Euro erhöht werden. Die kalkulatorische Auszahlungsdauer orientiert sich dabei grob an der durchschnittlichen Lebenserwartung. Im Fall eines vorzeitigen Ablebens des Sparers sollen die Steuerschulden aus dem Erbe beglichen werden, was notwendig ist, da ansonsten ein Teil der eingesetzten Mittel endgültig steuerfrei bleibt. Unklar bleibt jedoch, wie die konkrete Berechnung der dann fälligen Gesamtsumme vorgenommen wird, vor allem wenn die betreffende Person vor dem Renteneintritt stirbt. Weiterhin soll auch eine vorzeitige oder einmalige Tilgung der Steuerschulden möglich sein, wobei dann zur Vermeidung von Progressionslasten ein Steuersatz Anwendung finden soll, der sich bei einer Verteilung des Gesamtbeitrages auf fünf Jahre ergeben hätte.

Das KaNaPE-Modell erlaubt eine vollständige Integration der Immobilie in die Altersvorsorge, da eine Entnahme und ein kontinuierliches Sparen ermöglicht werden. Die Begrenzung der Altersvorsorgemittel auf 50 Prozent der Anschaffungs- und Herstellungskosten erscheint überflüssig, zumal dies mit einem erhöhten Kontrollaufwand verbunden ist. Vorteilhaft ist, dass das Kriterium der steuerlichen Neutralität weitgehend erfüllt wird. Über die Ermittlung eines kalkulatorischen Kapitalstocks und die anschließende Besteuerung im Rentenalter wird das Besteuerungsschema anderer Riesterprodukte nachgeahmt. Verzerrungen können nur dann auftreten, wenn der gewählte Zinssatz von der tatsächlichen Rendite der Immobilie abweicht. Solange der kalkulatorische Zinssatz auf der Basis der durchschnittlichen effektiven Rendite anderer Riesterprodukte gewählt wird, ist dies jedoch unwahrscheinlich, da deutliche Renditeunterschiede zwischen Immobilien und Finanzprodukten durch die Marktkräfte ausgeglichen werden sollten. Allerdings gilt die steuerliche Neutralität nur für den unterstellten Fall der Ratenzahlung über 25 Jahre. Bei Einmalzahlung stellt sich der Sparer schlechter, selbst wenn die Progressionslast etwas abgemildert wird, weil der zu versteuernde Betrag immer noch deutlich über der sonstigen Bemessungsgrundlage liegt. Außerdem fehlt eine klare Regelung für die Besteuerung im Todesfall vor dem 85. Lebensjahr. Gleichwohl kann der kalkulatorische Kapitalstock auf der Basis des Grenzsteuersatzes zu Beginn des Rentenalters besteuert werden (Voigtländer, 2004). Diese

Lösung sichert ebenfalls die steuerliche Neutralität, und der Haushalt ist direkt zu Beginn der Rentenphase über die Gesamtsteuerlast informiert, so dass er genau festlegen kann, wie die Steuerschuld getilgt wird und welchen Teil er aus dem Erbe begleichen will.

Insgesamt gesehen ist das Modell mit einem kalkulatorischen Kapitalstock ein gangbarer Weg zur Integration der Wohnimmobilie. Allerdings ist zu befürchten, dass dieses Modell auf nur geringe Akzeptanz stößt. Viele Haushalte sind an die Vorstellung gewöhnt, dass sie während der Erwerbsphase alle Hypothekendarlehen begleichen und dann im Rentenalter schulden- und mietfrei in ihrer Immobilie leben können. Wenn jetzt im Rentenalter Steuer-schulden eingefordert werden, dürfte dies zumindest teilweise Verunsicherung hervorrufen, zumal die definitive Höhe der Steuerlast erst mit dem Renteneintritt festgelegt werden kann. Außerdem dürfte das KaNaPE-Modell den Haushalten nur schwer vermittelbar sein.

3. IW-Modell

Den Ausgangspunkt für ein Modell einer vorgelagerten Besteuerung der selbst genutzten Immobilie im Rahmen der privaten Altersvorsorge stellen die Vermögensvorteile der Riesterrente dar, wie sie in Abbildung 1 dargestellt sind. Grundsätzlich ergibt sich der Vermögensvorteil aus dem Barwert der Vorteile in der Erwerbsphase in Form der Zulage und gegebenenfalls der Steuergutschrift abzüglich des Barwertes der Steuerzahlungen im Rentenalter. Durch eine Entnahme im Erwerbsalter bei anschließender Fortsetzung des Altersvorsorgevertrages ändert sich an den Vorteilen aus der Zulage oder dem Sonderausgabenabzug nichts. Allerdings wird der Auszahlungsbetrag im Alter geringer, da der zu verrentende Kapitalstock kleiner wird. Vergleicht man nun die Steuerzahlungen, die sich für den Fall mit Entnahme und für den Fall ohne Entnahme ergeben, und diskontiert den Differenzbetrag auf den Entnahmezeitpunkt, dann erhält man die adäquate Steuerlast für die Entnahme. Setzt man die so ermittelte Steuerlast ins Verhältnis zur Entnahme, dann lässt sich auch der erforderliche Steuersatz ablesen.

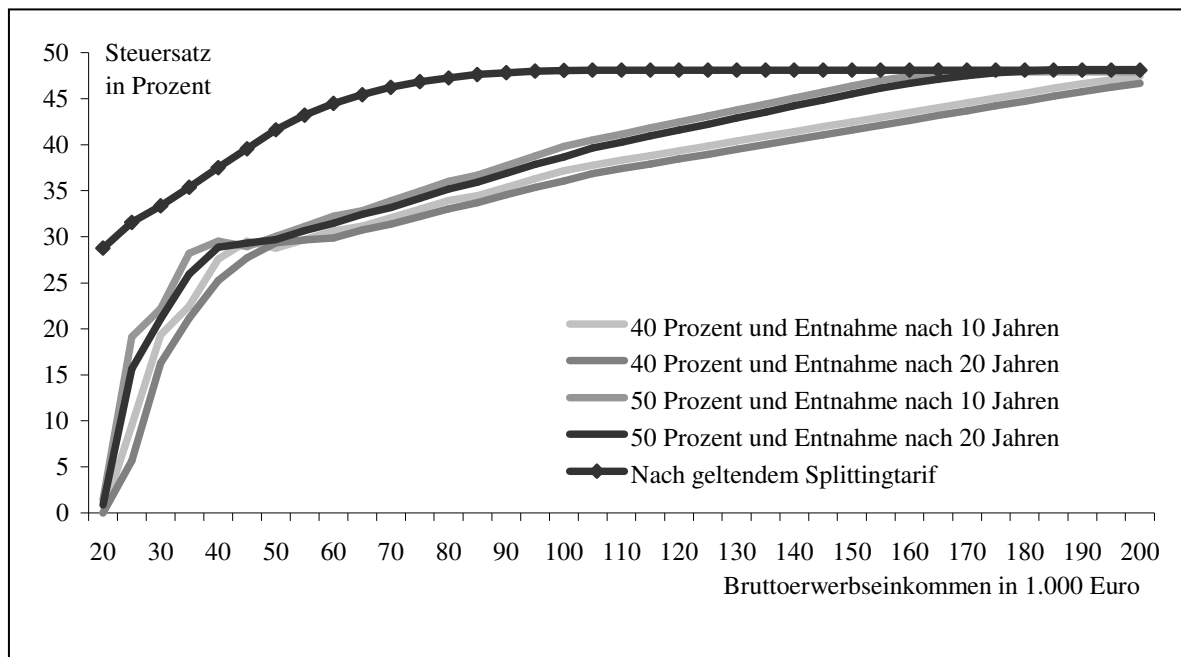
Die Steuerlast im Rentenalter hängt maßgeblich vom steuerpflichtigen Alterseinkommen ab. Je größer die steuerliche Bemessungsgrundlage ohne Riesterrente ausfällt, umso mehr Steuern müssen aufgrund der Progression für die Auszahlungen aus der Riesterrente geleistet werden. Da das definitive Alterseinkommen zum Zeitpunkt der Entnahme nicht bestimmt werden kann, ist ein gewisses Maß an Ungenauigkeit nicht vermeidbar. Es spricht jedoch viel dafür, dass im Regelfall die steuerpflichtigen Alterseinkommen ohne Riesterrente zwischen 40 und 50 Prozent des durchschnittlichen Bruttoerwerbseinkommens liegen. Die gesetzliche Rentenversicherung stellt mit einem zu erwartenden Bruttorentenniveau von 40 Prozent des Erwerbseinkommens für die hier relevanten Jahrgänge die untere

Grenze dar. Bruttorentenniveaus von über 50 Prozent ohne Riesterrente sind eher selten, da bereits zur Steigerung des gesetzlichen Niveaus um 10 Prozentpunkte neben der Riesterrente erhebliche Sparanstrengungen notwendig sind. Dabei ist auch zu berücksichtigen, dass die Auszahlungen vieler Sparverträge, wie beispielsweise von privaten Lebens- oder Rentenversicherungen, nur zu einem kleinen Teil in die steuerliche Bemessungsgrundlage im Rentenalter einfließen. Auch Einmalzahlungen wirken sich auf die steuerliche Zahllast für die Riesterrente kaum aus.

Abbildung 4

Steuersätze zur Gleichbehandlung von Entnahme und Rente

Erforderliche Steuersätze in Prozent zur Gleichbehandlung von Entnahme und Verrentung des Altersvorsorgekapitals in Abhängigkeit vom Bruttoerwerbseinkommen und vom Anteil des steuerpflichtigen Alterseinkommens in Prozent des Bruttoerwerbseinkommens (ohne Riesterrente) sowie der Entnahmezeit



Annahmen: Die Familie spart 40 Jahre lang 4 Prozent ihres Erwerbseinkommens (bis zu den Höchstgrenzen für den Sonderausgabenabzug) und verfügt im Rentenalter ohne die Riesterrente über ein steuerpflichtiges Alterseinkommen in Höhe von 40 Prozent des Bruttoerwerbseinkommens. Der Zinssatz beträgt 4 Prozent.

Quelle: Institut der deutschen Wirtschaft Köln

In Abbildung 4 ist für ein Ehepaar in Abhängigkeit vom Alterseinkommensniveau dargestellt, mit welchen Sätzen die Entnahme besteuert werden müsste, um die steuerliche Neutralität mit der Auszahlung im Rentenalter zu wahren. Insgesamt gesehen zeigt sich, dass sich die erforderlichen Steuersätze in einem relativ engen Korridor bewegen. Der durchschnittliche Abstand zwischen der höchsten und niedrigsten Belastung beträgt nur 3,75 Prozentpunkte. Lediglich bei Geringverdienern sind aufgrund der Steuerprogression größere Abweichungen zu beobachten. Außerdem zeigt sich, dass der Entnahmezeitpunkt und

die damit verbundene Entnahmehöhe nur einen geringen Einfluss auf den erforderlichen Steuersatz haben. Ein ähnliches Bild ergibt sich für Single-Haushalte. Auch hier liegen die erforderlichen Steuersätze nah beieinander. Um eine einfache und gleichzeitig auch steuerlich neutrale Lösung zu finden, bietet es sich daher an, für die Entnahme einen steuerlichen Tarif auf der Basis der durchschnittlichen erforderlichen Steuersätze zu wählen (Tabelle).

Tabelle

Steuertabelle für die Entnahme des Altersvorsorgekapitals

Steuersatz zur Veranlagung der Entnahme des Altersvorsorgekapitals in Abhängigkeit vom Einkommen¹⁾

| Jährliches Bruttoerwerbseinkommen in Euro | | Steuersatz in Prozent |
|---|---------|-----------------------|
| Ehepaar | Single | |
| 20.000 | 10.000 | 5,1 |
| 25.000 | 12.500 | 13,3 |
| 30.000 | 15.000 | 18,1 |
| 35.000 | 17.500 | 21,5 |
| 40.000 | 20.000 | 24,1 |
| 45.000 | 22.500 | 26,2 |
| 50.000 | 25.000 | 28,1 |
| 75.000 | 37.500 | 34,4 |
| 100.000 | 50.000 | 38,5 |
| 125.000 | 62.500 | 41,6 |
| 150.000 | 75.000 | 44,0 |
| 200.000 | 100.000 | 47,7 |

1) Der Entnahmetarif (t) berechnet sich wie folgt: $t=0,1179 \cdot \ln(Y/5000-3)+0,0511$ bei gemeinsamer Veranlagung und $t=0,1179 \cdot \ln(Y/2500-3)+0,0511$ bei Einzelveranlagung, Y = Einkommen. Der Höchstsatz für den Entnahmetarif entspricht der höchsten Progressionsstufe in der Einkommensteuer. Bei den Berechnungen wurden die Kirchensteuer und der Solidaritätszuschlag berücksichtigt. Sofern Steuerpflichtige hiervon befreit sind, muss der Entnahmetarif angepasst werden.

Quelle: Institut der deutschen Wirtschaft Köln

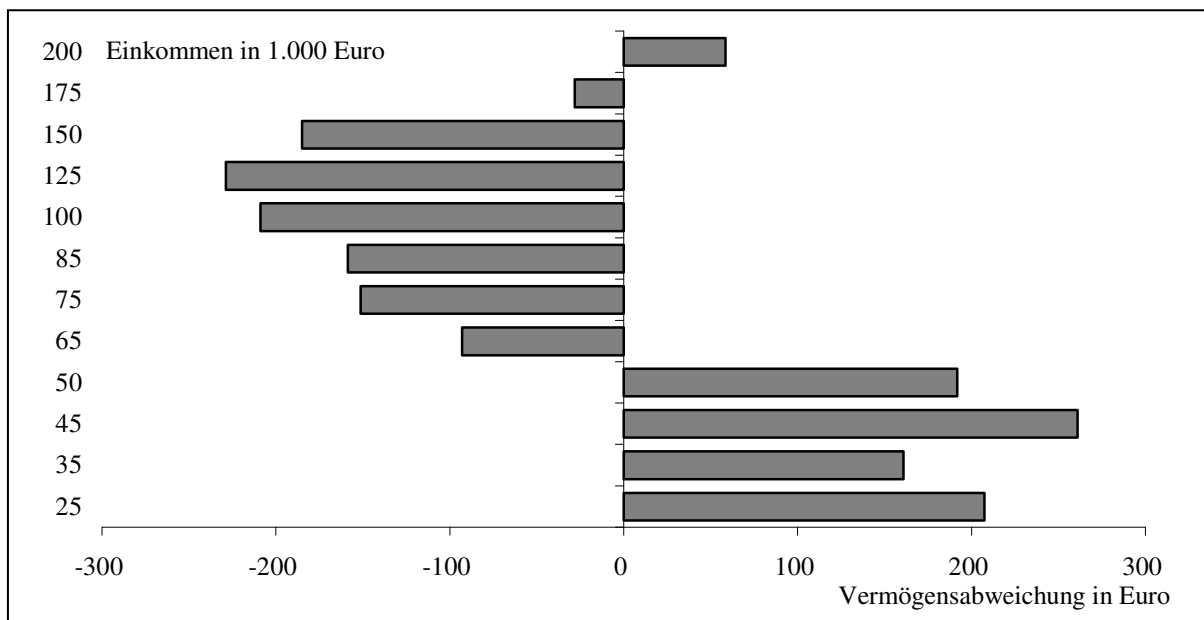
Der große Vorteil dieses Ansatzes besteht darin, dass nur geringe Abweichungen zur nachgelagerten Besteuerung im Rentenalter auftreten können. In Abbildung 5 wird beispielsweise für ein Ehepaar mit einem tatsächlichen steuerpflichtigen Alterseinkommen ohne Riesterrente in Höhe von 40 Prozent des Bruttoerwerbseinkommens dargestellt, welche Vermögensabweichungen sich durch die Verwendung des vorgeschlagenen Steuertarifs ergeben. Wie sich zeigt, liegen die Abweichungen im Regelfall deutlich unter 500 Euro, was angesichts einer unterstellten Entnahme von bis zu 50.000 Euro ein sehr geringer Wert ist. Da die Haushalte darüber hinaus zum Zeitpunkt des Eigentumserwerbs ihre Alterseinkommenssituation nicht vollständig abschätzen können, sind eher keine Verhaltensände-

rungen zu erwarten. Lediglich Geringverdiener werden durch den gewählten Tarif etwas bevorzugt. Dies erscheint jedoch angemessen, da sie trotz Zulage oftmals nicht durchgängig in der Lage sind, 4 Prozent ihres Bruttoeinkommens zu sparen. Entsprechend ist für sie eine niedrigere Steuerlast im Rentenalter vertretbar. Außerdem stellt die Besteuerung zum Entnahmezeitpunkt letztlich eine „Wette“ auf die zu erwartende Steuerzahlung im Rentenalter dar. Da vor allem Geringverdiener als risikoavers gelten, scheint es angemessen, diesen Haushalten für die vorzeitige Besteuerung eine Risikoprämie in Form einer etwas geringeren Steuerzahlung zuzugestehen.

Abbildung 5

Vermögensabweichungen durch den Entnahmetarif

Abweichungen in Euro zum Zeitpunkt des Renteneintritts in Abhängigkeit vom jährlichen Bruttoerwerbseinkommen¹⁾



Annahmen: Die Familie spart 40 Jahre lang 4 Prozent ihres Erwerbseinkommens (bis zu den Höchstgrenzen für den Sonderausgabenabzug) und verfügt im Rentenalter ohne die Riesterrente über ein steuerpflichtiges Alterseinkommen in Höhe von 40 Prozent des Bruttoerwerbseinkommens. Der Zinssatz beträgt 4 Prozent. Die Entnahme des Altersvorsorgekapitals erfolgt nach zehn Jahren.

Quelle: Institut der deutschen Wirtschaft Köln

Die Anwendung des vorgestellten Tarifs beschränkt sich nicht nur auf die Besteuerung der Entnahme. Da das kontinuierliche Sparen zum Zwecke des Immobilienerwerbs nichts anderes als eine wiederholte Entnahme darstellt und darüber hinaus gezeigt wurde, dass der Entnahmezeitpunkt für die Höhe der Steuerschuld nur eine geringe Bedeutung hat, lässt sich der Entnahmetarif auch für diese Spartätigkeit nutzen. Hierzu kann wie folgt vorgegangen werden: Der Haushalt, der sich dafür entscheidet die Altersvorsorgebeiträge zur Tilgung eines Hypothekendarlehens zu verwenden, erhält wie bei den übrigen Riesterpro-

dukten die Zulage und die Sonderausgabenabzugsmöglichkeit. Im Rahmen der Jahressteuererklärung wird der gesamte aufgewendete Altersvorsorgebetrag jedoch zusätzlich mit dem Entnahmetarif belastet. Übrig bleibt dann der Nettovorteil aus der Riesterrente.

Beispiel: Eine Familie mit zwei Kindern und einem Jahreseinkommen von 40.000 Euro spart 922 Euro im Rahmen der privaten Altersvorsorge und erhält zusätzlich eine Zulage in Höhe von 678 Euro, so dass ein Gesamtbetrag von 1.600 Euro gespart wird. Da der Vorteil aus dem Sonderausgabenabzug geringer ist als 678 Euro, erhält die Familie keine zusätzliche Steuergutschrift. Wird die Altersvorsorge nun zur Tilgung eines Hypothekendarlehens verwendet, muss der Altersvorsorgebetrag laut dem Entnahmetarif mit einem Satz von 24,1 Prozent belastet werden. Es fallen somit 385,60 Euro Steuern an. Als Nettovorteil bleibt der Familie daher ein Betrag von 292,40 Euro. Für die Finanzverwaltung entsteht hierdurch nur ein geringer zusätzlicher Aufwand, da lediglich der Altersvorsorgebetrag mit dem Tarifsatz multipliziert werden muss.

Kombination der Ansätze

Das vorgestellte IW-Modell zur vorgelagerten Besteuerung der selbst genutzten Immobilie in der Riesterrente stellt sich als administrativ einfach und vor allem als steuerlich neutral dar. Darüber hinaus lässt es sich auch mit dem zuvor dargestellten KaNaPE-Modell kombinieren. Um eine größtmögliche Entscheidungsfreiheit zu gewähren, könnte den Haushalten daher ein Wahlrecht im Hinblick auf die Besteuerung eingeräumt werden. Beispielsweise könnten die Haushalte sich dafür entscheiden, die Entnahme vorgelagert zu versteuern und das kontinuierliche Tilgungssparen der nachgelagerten Besteuerung zuzuführen.

Die vollständige Integration der Wohnimmobilie in die private Altersvorsorge stellt jedenfalls einen wichtigen Beitrag zur Gleichbehandlung der unterschiedlichen Altersvorsorgeformen dar. Eine Reform der Riesterrente ist notwendig, um die Immobilie nicht gegenüber anderen Vorsorgeformen zu diskriminieren. Sie ist aber auch geboten, um die Akzeptanz der privaten Altersvorsorge insgesamt zu erhöhen. Regelungen zur Entnahme des Altersvorsorgekapitals können sich dabei an dem Vorbezug in der Schweiz orientieren. Darüber hinaus ist auch die Berücksichtigung eines kontinuierlichen Sparens zum Zwecke der Wohneigentumsbildung geboten. Das Kernproblem einer Integration der Wohneigentumsbildung, die mangelnde Kompatibilität von nachgelagerter Besteuerung und Konsumgütlösung, lässt sich sowohl durch das KaNaPE-Modell als auch durch die Anwendung des Entnahmetarifs im IW-Modell lösen. Beide Modelle zusammen sichern eine steuerlich neutrale Lösung, die den Haushalten eine größtmögliche Liquiditätsplanung zugesteht.

Literatur

Bausparkassenverbände – Verband der Privaten Bausparkassen und Bundesgeschäftsstelle der Landesbausparkassen, 2006, Wohneigentum soll 4. Säule der Altersvorsorge werden, Pressemeldung v. 7. Februar, URL: <http://www.bausparkassen.de/htdocs/presseinfos/pressemeldungen/pdf/423.pdf>

BFW – Bundesverband Freier Wohnungsunternehmen, 2006, Positionspapier der Verbände sowie der Gewerkschaft der Bau- und Wohnungswirtschaft für mehr Wahlfreiheit in der geförderten Altersvorsorge, Februar, URL: <http://www.bfw-bund.de/content/home.php> [Stand: 2006-03-28]

Braun, Reiner, 2006, Entwurf Gesetzestext, Gesetzesbegründung und Verwaltungsabläufe zur Integration des Wohneigentums in die steuerliche Förderung der Altersvorsorge, Empirica (Hrsg.), Berlin

Bundesamt für Sozialversicherung, 2003, Wirkungsanalyse der Wohneigentumsförderung mit Mitteln der beruflichen Vorsorge (WEF), Beiträge zur sozialen Sicherheit – Forschungsbericht 17/03, Bern

Bundesamt für Sozialversicherung, 2005, Schweizerische Sozialversicherungsstatistik 2005, Bern

DV – Deutscher Verband für Wohnungswesen, Städtebau und Raumordnung e. V., 2002, Altersvorsorge und Immobilien – Bericht der Kommission, Berlin

Eekhoff, Johann / Jankowski, Markus / Voigtländer, Michael, 2002, Die Riesterrente – eine wirtschaftspolitische Betrachtung, in: Zeitschrift für Wirtschaftspolitik, 51. Jg., S. 328–336

Kirchhof, Paul, 2003, Einkommensteuergesetzbuch – Ein Vorschlag zur Reform der Einkommen- und Körperschaftsteuer, Heidelberg

Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, 2005, Gemeinsam für Deutschland – mit Mut und Menschlichkeit, URL: http://cdu.de/doc/pdf/05_11_11_Koalitionsvertrag.pdf [Stand: 2006-03-27]

Lang, Joachim, 1993, Entwurf eines Steuergesetzbuchs, BMF-Schriftenreihe, Heft 49, Bonn

Rose, Manfred, 1994, Ein einfaches Steuersystem für Deutschland, in: Wirtschaftsdienst, 74. Jg., Heft 8, S. 423–432

Voigtländer, Michael, 2004, Eine steuerliche Lösung für die selbstgenutzte Immobilie, in: Wirtschaftsdienst, 84. Jg., Heft 12, S. 779–785

Integrating Residential Property into the Capital-Funded Retirement Scheme

The German government intends to integrate self-occupied houses in the capital-funded pension system. Presently, households are only allowed to use their savings as interest-free mortgage. The main obstacle in the way of the government's plan is taxation. While self-occupied houses are treated like consumer goods and taxed immediately, private pension savings are tax-free until retirement. To solve this problem, various options are debated. The Cologne Institute of Economic Research proposes a special tax schedule for withdrawals of capital savings and amortization savings before retiring from work. The model would be tax-neutral and transparent.