

# ZENTRALER KREDITAUSSCHUSS

MITGLIEDER: BUNDESVERBAND DER DEUTSCHEN VOLKSBANKEN UND RAIFFEISENBANKEN E.V. BERLIN • BUNDESVERBAND DEUTSCHER BANKEN E.V. BERLIN  
BUNDESVERBAND ÖFFENTLICHER BANKEN DEUTSCHLANDS E.V. BERLIN • DEUTSCHER SPARKASSEN- UND GIROVERBAND E.V. BERLIN-BONN  
VERBAND DEUTSCHER HYPOTHEKENBANKEN E.V. BERLIN

Bundesministerium der Finanzen  
Herrn Ministerialdirektor  
Gerhard Juchum  
Wilhelmstraße 97

10117 Berlin

10785 Berlin, den 13. November 2003  
Schellingstraße 4  
Tel.: 030/20 21 – 1610  
Fax: 030/20 21 – 19 1600  
E-Mail: dr.lange@bvr.de  
Dr. La/sk

**Geschäftszeichen: IV C 3-S 2000-140/03**

**Entwurf eines Alterseinkünftegesetzes**  
AZ: AVMG

Sehr geehrter Herr Juchum,

vielen Dank für die Zusendung des Referentenentwurfs zu einem Alterseinkünftegesetz und die Gelegenheit zur Stellungnahme. Gern werden wir Ihre Einladung zur Teilnahme an der Anhörung am 18. November 2003 in Ihrem Haus wahrnehmen.

Überrascht sind wir zunächst über die ungewöhnliche Kürze der Konsultationsfrist, die nicht der Bedeutung des Gesetzesvorhabens gerecht wird. Wir können unsere Stellungnahme daher nur unter dem Vorbehalt weiterer Abstimmungen abgeben.

Die Kreditwirtschaft begrüßt grundsätzlich den Entwurf des Alterseinkünftegesetzes, mit dem im Wesentlichen die Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts nachvollzogen

werden. Mit dem Übergang zur nachgelagerten Besteuerung von Altersvorsorgeaufwendungen und Altersbezügen unabhängig von ihrer Ausgestaltung vollzieht die Bundesregierung zwar einen Schritt zur steuerlichen Gleichbehandlung aller zur Altersvorsorge geeigneten Anlageprodukte, den die Kreditwirtschaft seit langem gefordert hat, mit der Neuregelung in § 10 Abs. 1 Nr. 2 EStG-E werden jedoch neue Ungleichgewichte zwischen den Anlageprodukten geschaffen. Wichtig ist, eine steuerrechtliche Gleichbehandlung aller Altersvorsorgeprodukte zu erreichen. Aus diesem Grunde fordern wir, Bankspargpläne und Fondssparpläne, welche Auszahlungen frühestens ab Vollendung des 60. Lebensjahres und mindestens bis zur Vollendung des 85. Lebensjahres des Anlegers vorsehen, privaten Rentenversicherungen gemäß § 10 Abs. 1 Nr. 2b, bb EStG-E gleichzustellen, d. h. auch Beiträge in solche Sparpläne als Vorsorgeaufwendungen anzuerkennen. Nur hierdurch würde dem Verbraucher beim Aufbau seines privaten Altersvorsorgevermögens die notwendige Freiheit bei der Produktauswahl ermöglicht werden.

Das Augenmerk unserer Stellungnahme richtet sich besonders auf die Maßnahmen zur Verbesserung der kapitalgedeckten Altersvorsorge. Seit langem wird in Deutschland eine Diskussion darüber geführt, wie die derzeit geringe Akzeptanz der kapitalgedeckten Altersvorsorge in Deutschland erhöht werden kann. Dies kann nach Auffassung aller Marktteilnehmer nur durch eine grundlegende Vereinfachung und Entbürokratisierung des Förderverfahrens geschehen. Das im Referentenentwurf vorgesehene „vereinfachte Antragsverfahren“ für einen Dauerzulageantrag kann aus unserer Sicht nur ein erster Schritt sein. Diese Maßnahme wird jedoch auch im Zusammenhang mit der Einführung des einheitlichen Sockelbetrags noch nicht zu der erforderlichen grundlegenden Akzeptanzbelebung bei der Bevölkerung für die kapitalgedeckte Altersvorsorge führen können. Dies ist umso bedauerlicher, als auf der Grundlage der bisherigen Beratungspraxis der Kreditinstitute eine Vielzahl wichtiger Verbesserungsvorschläge erarbeitet wurde (vgl. unser Schreiben vom 27.08.2003), die keine Berücksichtigung gefunden haben. Da aus Gründen des Vertrauensschutzes im Bereich der Altersvorsorge nicht beliebig häufig Veränderungen vorgenommen werden sollten, ist es wichtig, jetzt deutlichere Reformanstrengungen aufzuzeigen.

## **Dynamisierung des förderfähigen Höchstbetrages**

An vorderster Stelle steht für uns hierbei der förderfähige Höchstbetrag. Die Abzugsfähigkeit als Sonderausgabe sollte an die Beitragsbemessungsgrenze in der gesetzlichen Rentenversicherung gekoppelt werden. Eine starre Höchstgrenze ab 2008 ist willkürlich gesetzt und hält mit dem Wachstum der Versorgungslücke im Zeitablauf nicht Schritt.

Wir sind der Ansicht, dass ein Vorziehen der höchsten Förderstufe – 2.100 € bzw. 4% der Beitragsbemessungsgrenze in der gesetzlichen Rentenversicherung – vom Jahr 2008 auf das Jahr 2005 sehr viel zur Belebung der privaten Altersvorsorge beitragen kann, da ein nennenswerter Kapitalstock rascher aufgebaut wird. Wir wissen um die Haushaltslage des Bundes, sind jedoch der Ansicht, dass sich ohne eine entsprechende Maßnahme die dringend erforderliche Akzeptanzverbesserung der „Riester-Rente“ wesentlich schwieriger erreichen lassen wird.

## **Öffnung der privaten Altersvorsorge für alle Bevölkerungsgruppen**

Der Aufbau einer privaten Altersvorsorge ist für alle Bevölkerungsgruppen notwendig, um der Gefahr der Herabsetzung des Lebensstandards im Alter entgegenzuwirken. Vor diesem Hintergrund sollten die Möglichkeiten der geförderten Altersvorsorge allen einkommensteuerverpflichtigen Bevölkerungsgruppen zugänglich gemacht werden. Gleichzeitig würde die Reduzierung der Fördervoraussetzungen – auf die unbeschränkte Steuerpflicht in Deutschland – die Komplexität der Zulageanträge mit ihrem geradezu abschreckenden bürokratischen Aufwand für die Bürger verringern.

Außerdem würde die Unterscheidung nach unmittelbar und mittelbar begünstigten Personengruppen entfallen. Dies würde nicht nur den Beratungsbedarf der Bürger verringern, sondern auch die Planungssicherheit der Anleger erhöhen. Nicht erwerbstätige Ehepartner von begünstigten Personen würden somit einen wirklichen eigenen Kapitalstock aufbauen, für den die staatliche Förderung fest eingeplant werden könnte.

Die Ungewissheit über den Fortbestand des Förderanspruchs in der Zukunft (z. B. im Falle einer Scheidung oder nach Tod des Ehepartners) wäre ausgeräumt.

### **Vereinfachung des Zulageverfahrens**

Die Einführung eines Dauerzulageantrags kann nur ein erster Schritt sein. Für sinnvoller hielten wir es jedoch, wenn das Zulageverfahren noch weiter vereinfacht würde. Die Altersvorsorgezulage sollte wie die Arbeitnehmer-Sparzulage direkt beim Finanzamt beantragt werden und nicht im Parallelverfahren zum einen über den Anbieter bei der Zentralen Zulagenstelle für Altersvermögen (ZfA) und zum anderen im Rahmen der Einkommensteuererklärung beim Finanzamt. Der Anbieter sollte vielmehr dem Zulageberechtigten eine Bescheinigung über die im abgelaufenen Beitragsjahr geleisteten Beiträge ausstellen. Diese Bescheinigung sollte gleichzeitig das Antragsformular darstellen (analog zu der Anlage für vermögenswirksame Leistungen), welches der Zulageberechtigte bei seinem Wohnsitz-Finanzamt einreicht. Das Finanzamt prüft, ob die Zulage oder der steuerliche Vorteil aus der Anrechnung des zusätzlichen Sonderausgabenabzugs für den Zulageberechtigten günstiger ist. Sollte die Zulage höher als der Steuervorteil sein, wird dem Zulageberechtigten die Zulage – ansonsten der Steuervorteil – zugewiesen. Der Zulageberechtigte würde demnach den vollen Mindesteigenbeitrag bzw. den maximal förderfähigen Beitrag einzahlen und die Förderung nach der Antragsbearbeitung ausgezahlt bekommen. Die notwendige Überprüfung der Berechtigung könnte dann zwischen den zuständigen Behörden per Datenaustausch stattfinden, wie es bereits das bisherige Verfahren erforderlich macht.

Diese Änderung würde die Verbraucher erheblich entlasten. Zudem würde sie die Kreditwirtschaft von bürokratischen Verwaltungsaufgaben befreien. Die damit einhergehende „Vorfinanzierung“ der Zulage könnte lediglich im ersten Beitragsjahr zu einer Mehrbelastung der Anleger führen. Im zweiten Jahr würden jedoch die ausgezahlten Zulagen des Vorjahres die Beitragslast reduzieren, sodass – insbesondere im Hinblick auf den gesamten Ansparzeitraum – dieser Aspekt gegenüber den deutlichen Vorteilen nachrangig zu bewerten ist.

Sollte die weitergehende Vereinfachung des Verfahrens nicht erfolgen, sollte zumindest dafür Sorge getragen werden, den Umfang der mit dem Dauerzulagenantrag erfassten Personengruppen auszuweiten. Insbesondere die Berufsgruppe der Landwirte, welche den rentenversicherungspflichtigen Personen im Altersvermögensgesetz (AVmG) gleichgestellt werden, sind durch die im Referentenentwurf vorgesehene Regelung benachteiligt. Sie werden weiterhin angehalten, jährlich ihre zulagerelevanten Einkünfte des Vorvorjahres über den Anbieter an die ZfA mitzuteilen. Zur Entlastung dieser Personengruppe sowie der Anbieter empfehlen wir daher, in den Gesetzentwurf zum Alterseinkünftegesetz auch die Landwirte in die Datenerhebung der zulagerelevanten Einkünfte durch die ZfA einzubeziehen. Die Daten könnten entweder über das zuständige Finanzamt der Landwirte abgefragt werden oder von diesem unmittelbar an die ZfA gemeldet werden.

### **Festlegung absoluter Mindesteigenbeiträge**

Eine weitere deutliche Vereinfachung des Verfahrens würde die Abkopplung der Berechnung des Mindesteigenbeitrages vom Einkommen und der Höhe der Zulagen darstellen. Die Festlegung absoluter Euro-Beträge als Mindesteigenbeiträge würde dabei dem Ziel der besonderen Förderung einkommensschwacher Bevölkerungsgruppen nicht entgegenstehen. Der Mindesteigenbeitrag könnte entsprechend niedrig angesetzt werden. Zusätzlich könnten absolute Mindesteigenbeiträge in Abhängigkeit von der Kinderzahl bestimmt werden. Eine Bevorteilung einkommensstärkerer Personen sehen wir durch diese Neuregelung nicht, da diese aufgrund der zusätzlichen steuerlichen Förderung der geförderten Altersvorsorgebeträge in der Regel über den Mindesteigenbeitrag hinaus – maximal bis zur Förderhöchstgrenze – sparen werden.

### **Wegfall der Zertifizierungspflicht**

Als grundsätzliche Vereinfachung der privaten Altersvorsorge sollte auf die Zertifizierungspflicht von privaten Altersvorsorgeprodukten verzichtet werden. Eine solche Forderung ist in jüngster Zeit bereits von politischer Seite unter Hinweis auf die bereits bestehende Finanzaufsicht über die Kreditinstitute und Versicherungen erhoben

worden.<sup>1</sup> Insbesondere die zertifizierungsrelevante und damit gebührenpflichtige Änderung zertifizierter Verträge aufgrund von gesetzlichen Änderungen halten wir nicht für vertretbar. Es ist auch darüber nachzudenken, inwieweit die engen Voraussetzungen für geförderte Altersvorsorgeprodukte den sehr unterschiedlichen Bedürfnissen des Einzelnen gerecht werden. Ein Mehr an Flexibilität bei der Ausgestaltung der Produkte würde zu einem Mehr an Wettbewerb und größerer Produktvielfalt führen. Durch die generelle Aufsicht der Anbieter von Seiten der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht ist die Einhaltung der gesetzlichen Vorschriften bereits sichergestellt. Bei anderen staatlichen Förderungsmaßnahmen, etwa dem Wohnungsbauprämiengesetz oder dem Vermögensbildungsgesetz, sind Zertifizierungen ebenfalls nicht vorgesehen. Diese unbürokratische Verfahrensweise hat sich bewährt.

### **Keine Pflicht zur Verrentung von Kleinstbeträgen – mehr Flexibilität in der Auszahlungsphase**

Eine verbraucherunfreundliche Vorgabe ist die Pflicht zur Verrentung von Bagatellbeträgen in der Auszahlungsphase eines privaten Altersvorsorgeproduktes. Diese Vorgabe führt zu unverhältnismäßig hohem Aufwand und einer damit verbundenen fehlenden Rentabilität aus Sicht des Verbrauchers. Auf eine Verrentung von unwirtschaftlichen Kleinstbeträgen im Rahmen der privaten Altersvorsorge sollte daher verzichtet werden. Statt dessen sollten für diese Fälle förderunschädliche Kapitalauszahlungen nach Ende der Ansparphase vorgesehen werden.

Insgesamt ist fraglich, ob die Pflicht zur Verrentung im Hinblick auf die Akzeptanz beim Bürger zielführend ist. Letztlich werden dem Einzelnen damit Beträge seiner Dispositionsfreiheit – sogar unvererbbar – entzogen, die er zuvor unter Konsumverzicht angespart hat. Eine weitergehende Flexibilität bei der Auszahlung ist aus unserer Sicht notwendig. Kapitalauszahlungen sollten daher auch über das bisher zulässige Maß möglich sein, so dass diese Mittel von den Bürgern für anderweitige Alterssicherungszwecke – beispielsweise zur Entschuldung von selbst genutztem

---

<sup>1</sup> Vgl. Christine Scheel, "Altersvorsorgekonto - private Vorsorge einfach und flexibel fördern", Thesenpapier für die vzbv-Konferenz zur Riester-Rente am 4.11.2003

Wohneigentum – verwendet werden können. Eine Verrentungspflicht ab dem 85. Lebensjahr, wie sie von der schon erwähnten politischen Initiative jüngst ebenfalls in Frage gestellt wurde, halten wir für entbehrlich.

### **Keine obligatorische Kopplung der „Riester-Rente“ mit dem Invaliditäts- und Hinterbliebenenschutz**

Für ganz und gar nicht zielführend halten wir eine Ausweitung der Zertifizierungskriterien, wie sie mit einer zwingenden Kopplung der „Riester-Rente“ mit dem Invaliditäts- und Hinterbliebenenschutz diskutiert wurde. Die Aufhebung der Wahlfreiheit zwischen diesen Komponenten halten wir für ein falsches Signal an den Verbraucher. Hierdurch würde nicht nur die Absicht einer Verfahrensvereinfachung konterkariert werden. Die Transparenz der Produkte würde sich zudem zwangsläufig verringern, da Versicherungsprodukte integriert werden müssten, die ein Verbraucher sonst nicht in einem Bankprodukt erwarten würde. Gleichzeitig würde sich die Rendite aufgrund der Prämien für die Absicherung der zusätzlichen Risiken reduzieren. Dieser Aspekt verschärft sich zudem mit zunehmenden Alter des Anlegers bzw. Versicherungsnehmers, denn Praxisbeobachtungen zeigen, dass ein entsprechender Invaliditätsschutz ab einem Alter von ca. 40 Jahren überdurchschnittlich teuer oder gar nicht mehr erreichbar ist. Gleiches gilt für die Hinterbliebenenabsicherung mit für Männer und Frauen einheitlichen Tarifen. Der Verbraucher hätte nicht die Möglichkeit, auf die Absicherung eines dieser Risiken zugunsten einer besseren Rendite zu verzichten, selbst wenn er bereits durch Versicherungsprodukte außerhalb der „Riester-Rente“ diese Risiken abgesichert hat.

Vor diesem Hintergrund sprechen wir uns ausdrücklich dafür aus, an den bisherigen Regelungen gemäß § 1 Abs. 1 Nr. 2 und 6 Altersvorsorgeverträge-Zertifizierungsgesetz festzuhalten, welche eine fakultative Aufnahme dieser Risikoabsicherungen in ein gefördertes Altersvorsorgeprodukt vorsehen.

Eine Änderung des Zertifizierungsgesetzes in dieser Form würde zudem erheblichen bürokratischen Aufwand nach sich ziehen, da die Bundesanstalt für

Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) den Anbietern den überwiegenden Teil der ca. 3600 erteilten Zertifikate wieder entziehen müsste und gleichzeitig eine entsprechende Zahl von neuen Zertifizierungsanträgen bearbeiten müsste.

Ein Festhalten an der Forderung, neben der Altersversorgung auch die Invaliditäts- und Hinterbliebenenversicherung in ein förderfähiges Altersvorsorgeprodukt zu zwingen, wäre ein schwerer Rückschlag für das wichtige Projekt der Stärkung der kapitalgedeckten Altersvorsorge und würde den Ansatz der Vereinfachung der „Riester-Rente“ in sein Gegenteil umkehren.

### **Betriebliche Altersversorgung**

Was die Stärkung der betrieblichen Altersversorgung betrifft, so können wir uns auch hier weitere Maßnahmen vorstellen: Wichtig erscheint uns insbesondere die Einführung kapitalmarktorientierter Instrumente wie etwa eines kapitalmarktorientierten Pensionsfonds. Auch individuelle Pensionsfonds können eine sinnvolle und den jeweiligen Bedürfnissen des Einzelnen besser entsprechende Form der betrieblichen Altersvorsorge sein. Hier sind etwa Modelle von Interesse, bei denen beispielsweise der Arbeitgeber als betriebliche Altersversorgung den Arbeitnehmern die Investition in unterschiedliche Anlagen über einen entsprechenden Plan eröffnet. Schließlich kann gerade für mittelständische Unternehmen auch die Einführung reiner Beitragszusagen ein wichtiges Argument für das Angebot einer betrieblichen Altersversorgung sein.

### **Umfassende Übergangsregelung für die Besicherung von Darlehen mit Lebensversicherungsansprüchen bei „Altverträgen“ notwendig**

Der Entwurf des Alterseinkünftegesetzes sieht vor, dass die Steuerfreiheit der Zinserträge nur noch übergangsweise für Versicherungsverträge gilt, die bereits vor dem 01.01.2005 abgeschlossen wurden/ bzw. deren Laufzeit vor diesem Stichtag begonnen hat. (§ 52 Abs. 36 EStG-E). Ebenso wird der Sonderausgabenabzug für diese Versicherungsverträge weiterhin gewährt (§ 10 Abs. 1 Nr. 3 b) EStG-E). Nach § 10 Abs. 2 Nr. 3 EStG-E wird für den Sonderausgabenabzug jedoch zusätzlich vorausgesetzt, dass diese Ansprüche nach

dem 31.12.2004 nicht zur Tilgung oder Sicherung von Darlehen dienen, deren Finanzierungskosten Betriebsausgaben oder Werbungskosten sind. Eine Ausnahme von diesem generellen Sonderausgabenabzugsverbot gilt wiederum nur, wenn die Ansprüche aus den Versicherungsverträgen bereits am 31.12.2004 im Rahmen der heute gültigen Regelungen des § 10 Abs. 2 Satz 2 EStG zur Sicherung oder Tilgung von Darlehen eingesetzt wurden. Für diesen Fall ist § 10 Abs. 2 Satz 2 EStG in der für das Kalenderjahr 2004 geltenden Fassung weiter anzuwenden.

Die Einschränkung der Möglichkeit zur Nutzung von „Altverträgen“ zur Kreditsicherung, sofern die Besicherung erst nach dem 31.12.2004 erfolgen sollte, ist in der Gesamtschau der Übergangsregelungen, welche ansonsten die derzeitige Rechtslage umfassend aufrecht erhalten, unsystematisch und bringt für die betroffenen Steuerpflichtigen erhebliche wirtschaftliche Nachteile mit sich. Während heute die Ansprüche aus Lebensversicherungen zur Absicherung von privaten und betrieblichen Investitionsdarlehen bei Einhaltung bestimmter Voraussetzungen (insbesondere Finanzierung von Investitionsgütern) steuerunschädlich eingesetzt werden können, soll dies zukünftig nicht mehr der Fall sein. Diese Lebensversicherungsverträge können somit etwa im Bereich der mittelständischen Wirtschaft nicht mehr als Sicherheit eingesetzt werden. Hierdurch kann es zu erheblichen Sicherungslücken und damit zu Finanzierungsengpässen kommen. In vielen Fällen haben die Betroffenen beim Abschluss des Versicherungsvertrages und der Ausarbeitung ihres Finanzierungskonzeptes den Einsatz der Lebensversicherungsansprüche fest eingeplant. Die berechnete Erwartung des Lebensversicherungssparers, dass die bereits angesparten Beträge innerhalb der geltenden Rahmenvorschriften bis zum Zeitpunkt der Endfälligkeit als Sicherheit eingesetzt werden können, muss auch weiterhin Berücksichtigung finden. Da es künftig ein Nebeneinander von Versicherungen nach altem und neuem Recht geben wird, sollte auch die bisherige, über mehr als zehn Jahre eingespielte Praxis bei der Kreditbesicherung insoweit durch die Einfügung einer umfassenden Übergangsregelung für die derzeitige Rechtslage fortgeführt werden.

Wir fordern daher den Gesetzgeber auf, die bisherige Rechtslage für „Altverträge“ von Kapitallebensversicherungen nicht nur hinsichtlich des Sonderausgabenabzugs und der

Steuerfreiheit der Zinserträge für die Zukunft festzuschreiben, sondern auch die Fortgeltung der Regelung des § 10 Abs. 2 Satz 2 EStG im Rahmen einer umfassenden Übergangsregelung vorzusehen.

Mit freundlichen Grüßen

Für den Zentralen Kreditausschuss

Bundesverband der Deutschen

Volksbanken und Raiffeisenbanken e.V.

In Vertretung.



(Dr. Möller)



(Selle)