

Künftige Ausrichtung der staatlich geförderten Vermögensbildung

Endbericht für das Bundesministerium für
Wirtschaft und Technologie (BMWi)
Referat I C 4

Mannheim, 11. November 2013



FiFo Köln

IAW INSTITUT FÜR ANGEWANDTE
WIRTSCHAFTSFORSCHUNG e.V.

ZEW

Zentrum für Europäische
Wirtschaftsforschung GmbH

Ansprechpartner

Dr. Christian D. Dick

Dr. Gunnar Lang

E-Mail lang@zew.de

Telefon +49 621-1235-372

Telefax +49 621-1235-223

L 7, 1 · 68161 Mannheim

Postfach 10 34 43

68034 Mannheim

Projektteam:

Prof. Dr. Bernhard Boockmann (IAW)

Dr. Mariela Borell (ZEW)

Dr. Christian D. Dick (ZEW, Projektleitung)

Dipl. Vw. Laura-Christin Diekmann (FiFo)

Dipl. Vw. Eva Gerhards (FiFo)

Dipl. Soz. Rolf Kleimann (IAW)

Dr. Gunnar Lang (ZEW, Projektleitung)

Dipl. Wirtsch.-Ing. Jesper Riedler (ZEW)

Dr. Michael Thöne (FiFo)

Unter Mitarbeit von:

Elisabeth Haug, Maximilian Jager, Dennis Lampe, Marie-Louise Perske, Jakob Ranke

Inhalt

1	Einleitung.....	15
2	Bestandsaufnahme zur staatlich geförderten Vermögensbildung.....	21
2.1	Ziele der Analyse.....	21
2.2	Datenquellen	22
2.2.1	Datenquelle für Vermögenswirksame Leistungen	23
2.2.2	Datenquellen für die Arbeitnehmer-Sparzulage	25
2.3	Verbreitung Vermögenswirksamer Leistungen.....	28
2.3.1	Zahl der Anleger.....	28
2.3.2	Durchschnittliche Anlagebeträge pro Anleger oder Anlegerin	42
2.3.3	Vermögenswirksame Leistungen des Arbeitgebers	49
2.4	Gegenwärtige Entwicklungen bei Tarifverträgen.....	61
2.4.1	Überblick.....	61
2.4.2	Generelle Entwicklung.....	61
2.4.3	Beispiel Metall- und Elektroindustrie	63
2.4.4	Beispiel Chemische Industrie.....	64
2.4.5	Beispiel Bankgewerbe.....	64
2.4.6	Fazit und Ausblick	66
2.5	Arbeitnehmer-Sparzulage.....	66
2.5.1	Zahl der Empfänger	66

2.5.2	Gesamtvolumen und Förderung pro Empfänger	71
2.5.3	Förderung nach Anlagegegenständen	75
2.5.4	Auszahlungen von Arbeitnehmer-Sparzulage	77
2.6	Volkswirtschaftliche und sozialpolitische Bedeutung	79
2.6.1	Volumen der geförderten und nicht geförderten Ansparung auf Vermögenswirksamen Leistungen	79
2.6.2	Vermögenswirksame Leistungen im Verhältnis zur gesamten Ersparnis	80
2.6.3	Förderung der Vermögensbildung und Ersparnis nach Einkommensklassen	84
2.6.4	Inanspruchnahme von vL nach Einkommensklassen	86
2.6.5	Betriebliche Altersvorsorge und Sparen in Riester-Verträgen	89
2.6.6	Schlussfolgerungen zur volkswirtschaftlichen und sozialpolitischen Bedeutung	94
3	Evaluierung des Fünften Vermögensbildungsgesetzes	95
3.1	Vorbemerkungen	95
3.2	Ziele einer staatlichen Vermögenspolitik	96
3.2.1	Überblick	96
3.2.2	Theoretische und empirische Basis	97
3.2.3	Ziele der deutschen Vermögenspolitik in der Praxis	100
3.2.3.1	Einführung	100
3.2.3.2	Historie	101
2		

3.2.3.3	Gegenwärtige Ziele	105
3.2.3.4	Veränderung der Ziele im Zeitverlauf.....	111
3.3	Instrumente der Vermögenspolitik	113
3.3.1	Überblick.....	113
3.3.2	Eingesetzte Instrumente.....	114
3.3.3	Instrumentenevaluierung.....	120
3.3.3.1	Einführung	120
3.3.3.2	Kombination eines steuerlichen mit einem tarifvertraglichen vL- Instrument	121
3.3.3.3	Evaluierung der Instrumentarien im Hinblick auf ihre Zielkonformität	122
3.4	Stärken und Schwächen	133
3.5	Empirische Bewertung der Zielerreichung	138
3.5.1	Methodik	138
3.5.2	Vermögensbildung versus Altersvorsorge.....	140
3.6	Erkenntnisse über die gegenwärtige Vermögenspolitik aufgrund von Expertengesprächen	149
3.6.1	Überblick.....	149
3.6.2	Vorgehen	149
3.6.3	Der Befragtenkreis.....	150
3.6.4	Ergebnisse.....	152
3.7	Zwischenfazit	157

4	Weiterentwicklung des Vermögensbildungsgesetzes.....	161
4.1	Ausgangspunkt der Weiterentwicklung	161
4.1.1	Überblick.....	161
4.2	Weiterentwicklungsvorschläge Struktureller Art	162
4.2.1	Überblick.....	162
4.2.2	Modellvariante A: Fokussieren auf Sparen als Ziel des Vermögensbildungsgesetzes	163
4.2.3	Modellvariante B: Fokussieren auf Sparzweck als Ziel des Vermögensbildungsgesetzes	172
4.2.4	Modellvariante C: Fokussieren auf Lenkung der Ersparnis in eine bestimmte Sparform als Ziel des Vermögensbildungsgesetzes	181
4.3	Weiterentwicklungsvorschläge Inhaltlicher Teil	189
4.3.1	Überblick.....	189
4.3.2	Ansatz 1: Optionale Vorsorgereserve.....	191
4.3.2.1	Einführung	191
4.3.2.2	Stärken ausbauen: Flexibilität stärken	192
4.3.2.3	Schwächen reduzieren: Brücke zu Altersvorsorgeprodukten schaffen	192
4.3.2.4	Ex- ante Nutzung (während der Einzahlungsphase)	194
4.3.2.5	Ex- post Nutzung (nach der Einzahlungsphase)	197
4.3.2.6	Zielerreichung und Akzeptanz	198
4.3.3	Förderung der Ersparnisbildung für Zwecke der Aus- und Weiterbildung.....	200
4		

4.3.3.1	Einführung	200
4.3.3.2	Ansatz zur Implementierung des Sparziels Bildung in das Vermögensbildungsgesetz.....	201
4.3.3.3	Grundsätzliche offene Fragen zur Ersparnisbildung zu Zwecken der Aus- oder Weiterbildung	201
4.3.3.4	Spezifische Fragestellungen bei der Ausgestaltung des Vermögensbildungsgesetz mit dem Sparzweck Aus- und Weiterbildung	203
4.3.3.5	Zielerreichung und Akzeptanz	204
4.4	Weiterentwicklungsvorschläge Organisatorischer Teil	207
4.4.1	Überblick.....	207
4.4.2	Weiterentwicklungen mit Standardoptionen und Opt-Out- Regelungen	207
4.4.2.1	Einführung	207
4.4.2.2	Standardoptionen und Opt-Out-Regelungen in der deutschen Vermögensbildungspolitik.....	208
4.4.2.3	Die theoretische Grundlage von Standardoptionen und Opt-Out- Regelungen: Der liberale Paternalismus	210
4.4.2.4	Erfahrungen aus dem Ausland	215
4.4.3	Veränderungen der verwaltungsseitigen Prozesse	219
4.4.3.1	Einführung	219
4.4.3.2	Gegenwärtige Prozesse bei der Finanzverwaltung	220
4.4.3.3	Veränderungsmöglichkeiten bei den Prozessen	224

4.4.3.4	Konkreter prozessbezogener Veränderungsvorschlag	227
5	Schlussfolgerungen.....	228
6	Literaturverzeichnis.....	231
II.	Auswertungen nach Einkommensklassen.....	263
III.	22BFormulare	268
IV.	23BFragebögen.....	277
IV.1	24Bfragen für Unternehmen und ihre Verbände	277
IV.2	25Bfragen für Anbieter	279

Tabellen

Tabelle 1: Datenquellen für die Indikatoren zu den Vermögenswirksamen Leistungen.....	23
Tabelle 2: Datenquellen für die Indikatoren zur Arbeitnehmer-Sparzulage..	26
Tabelle 3: Vermögenswirksame Leistungen des Arbeitgebers nach Wirtschaftszweigen in Euro pro Vollzeitäquivalent.....	59
Tabelle 4: Zahl der Haushalte, die zum Empfang der Arbeitnehmer-Sparzulage berechtigt sind.....	68
Tabelle 5: Einkommensgrenzen und maximale Förderbeträge	117
Tabelle 6: Zielerreichung im Rahmen der Arbeitnehmer-Sparzulage	123
Tabelle 7: Vermögen der privaten Haushalte, Bruttowerte, 1992-2006	129
Tabelle 8: Aufschlüsselungen der EVS nach Anlagearten, 2003 (Anhang)...	238
Tabelle 9: Aufschlüsselungen der EVS nach Anlagearten, 2008 (Anhang)...	239
Tabelle 10: Anleger Vermögenswirksamer Leistungen nach Höhe der Anlage (Anhang)	240
Tabelle 11: Anleger Vermögenswirksamer Leistungen nach Mikrozensus (Anhang)	240
Tabelle 12: Zahl der Investmentfonds-Depots und Anlagevolumen (Anhang)	241
Tabelle 13: Vermögenswirksame Anlagen nach Anlageformen (Anhang).....	242
Tabelle 14: Anleger Vermögenswirksamer Leistungen nach Geschlecht (Anhang)	243
Tabelle 15: Anleger Vermögenswirksamer Leistungen nach beruflichem Status (Anhang).....	243

Tabelle 16: Anleger Vermögenswirksamer Leistungen nach Tätigkeitsumfang (Anhang)	244
Tabelle 17: Anleger Vermögenswirksamer Leistungen nach Haushaltsbruttoeinkommen (Anhang).....	244
Tabelle 18: Durchschnittliche Anlagehöhe Vermögenswirksamer Leistungen nach Höhe der Anlage (in Euro) (Anhang).....	245
Tabelle 19: Durchschnittliche Anlagehöhe Vermögenswirksamer Leistungen nach Anlageformen (in Euro) (Anhang).....	246
Tabelle 20: Durchschnittliche Anlagehöhe Vermögenswirksamer Leistungen nach Geschlecht (in Euro) (Anhang)	246
Tabelle 21: Durchschnittliche Anlagehöhe Vermögenswirksamer Leistungen nach beruflichem Status (in Euro) (Anhang)	247
Tabelle 22: Durchschnittliche Anlagehöhe Vermögenswirksamer nach Tätigkeitsumfang (in Euro) (Anhang).....	248
Tabelle 23: Durchschnittliche Anlagehöhe Vermögenswirksamer Leistungen nach Einkommensklassen (in Euro) (Anhang)	249
Tabelle 24: Durchschnittliche Vermögenswirksame Leistungen des Arbeitgebers (in Euro) und durchschnittlicher Arbeitgeberanteil nach Höhe der Anlage (Anhang).....	249
Tabelle 25: Durchschnittliche Vermögenswirksame Leistungen des Arbeitgebers (in Euro) und durchschnittlicher Arbeitgeberanteil nach Geschlecht (Anhang).....	250
Tabelle 26: Durchschnittliche Vermögenswirksame Leistungen des Arbeitgebers (in Euro) und durchschnittlicher Arbeitgeberanteil nach beruflichem Status (Anhang)	251

Tabelle 27: Durchschnittliche Vermögenswirksame Leistungen des Arbeitgebers (in Euro) und durchschnittlicher Arbeitgeberanteil nach Tätigkeitsumfang (Anhang)	252
Tabelle 28: Durchschnittliche Vermögenswirksame Leistungen des Arbeitgebers (in Euro) und durchschnittlicher Arbeitgeberanteil nach Haushaltsbruttoeinkommen (Anhang)	253
Tabelle 29: Vermögenswirksame Leistungen des Arbeitgebers nach Wirtschaftszweigen (in Euro) (Anhang)	253
Tabelle 30: Vermögenswirksame Leistungen des Arbeitgebers (in Euro) nach Unternehmensgrößenklassen (Anhang)	255
Tabelle 31: Zahl der festgesetzten Arbeitnehmer-Sparzulagen (in 1.000) nach Höhe (Anhang)	256
Tabelle 32: Festgesetzte Arbeitnehmer- Sparzulagen (in 1.000) nach Einkommensklassen (Anhang)	256
Tabelle 33: Festgesetzte Arbeitnehmer- Sparzulagen nach Einkommensklassen (Prozentanteile) (Anhang)	257
Tabelle 34: Entgangene Steuern infolge der Arbeitnehmer-Sparzulage [in Mio. Euro] (Anhang)	258
Tabelle 35: Festgesetzte und ausbezahlte Arbeitnehmer-Sparzulage [in Fällen und Euro] (Anhang)	258
Tabelle 36: Anzahl (in 1.000) und Anteile der Anlageformen bei festgesetzten Arbeitnehmer-Sparzulagen (Anhang)	260
Tabelle 37: Anteile der ausgezahlten Beträge nach Sperrfrist, der vorzeitigen und der gesperrten Auszahlungen an der festgesetzten Arbeitnehmer-Sparzulage (Anhang)	261

Tabelle 38: Anteile der ausgezahlten Beträge nach Sperrfrist, der vorzeitigen und der gesperrten Auszahlungen an der festgesetzten Arbeitnehmer-Sparzulage (Anhang).....	262
--	-----

Abbildungen

Abbildung 1: Anleger Vermögenswirksamer Leistungen nach Höhe der Anlage, Quelle EVS.....	30
Abbildung 2: Anleger Vermögenswirksamer Leistungen nach Höhe der Anlage, Quelle: Mikrozensus	31
Abbildung 3: Vermögenswirksame Anlagen nach Anlageform	33
Abbildung 4: Neuabschlüsse und Spargeldeinlagen auf vL-Verträgen bei den deutschen Bausparkassen	35
Abbildung 5: Zahl der Investmentfonds-Depots und Anlagevolumen	36
Abbildung 6: Anleger Vermögenswirksamer Leistungen nach Geschlecht	37
Abbildung 7: Anleger Vermögenswirksamer Leistungen nach beruflichem Status	38
Abbildung 8: Anleger Vermögenswirksamer Leistungen nach Tätigkeitsumfang	40
Abbildung 9: Anleger Vermögenswirksamer Leistungen nach Haushaltsbruttoeinkommen	41
Abbildung 10: Durchschnittliche Anlagehöhe Vermögenswirksamer Leistungen nach Höhe der Anlage (in Euro)	43

Abbildung 11: Durchschnittliche Anlagehöhe Vermögenswirksamer Leistungen nach Anlageformen (in Euro)	44
Abbildung 12: Durchschnittliche Anlagehöhe Vermögenswirksamer Leistungen nach Geschlecht (in Euro)	45
Abbildung 13: Durchschnittliche Anlagehöhe Vermögenswirksamer Leistungen nach beruflichem Status (in Euro).....	46
Abbildung 14: Durchschnittliche Anlagehöhe Vermögenswirksamer Leistungen nach Tätigkeitsumfang (in Euro)	47
Abbildung 15: Durchschnittliche Anlagehöhe Vermögenswirksamer Leistungen nach Einkommensklassen (in Euro).....	48
Abbildung 16: Durchschnittliche Vermögenswirksame Leistungen des Arbeitgebers in Euro (oben) und durchschnittlicher Arbeitgeberanteil nach Höhe der Anlage (unten)	50
Abbildung 17: Durchschnittliche Vermögenswirksame Leistungen des Arbeitgebers in Euro (oben) und durchschnittlicher Arbeitgeberanteil nach Geschlecht (unten)	52
Abbildung 18: Durchschnittliche Vermögenswirksame Leistungen des Arbeitgebers in Euro (oben) und durchschnittlicher Arbeitgeberanteil nach beruflichem Status (unten).....	53
Abbildung 19: Durchschnittliche Vermögenswirksame Leistungen des Arbeitgebers in Euro (oben) und durchschnittlicher Arbeitgeberanteil nach Tätigkeitsumfang (unten)	56
Abbildung 20: Durchschnittliche Vermögenswirksame Leistungen des Arbeitgebers in Euro (oben) und durchschnittlicher Arbeitgeberanteil nach Haushaltsbruttoeinkommen (unten)...	57

Abbildung 21: Vermögenswirksame Leistungen nach Unternehmensgrößenklassen in Euro pro Vollzeitäquivalent.....	60
Abbildung 22: Höhe von Vermögenswirksamen Leistungen in Tarifverträgen	62
Abbildung 23: Durchschnittliche Arbeitgeberleistung pro Arbeitnehmer für Vermögenswirksame Leistungen, Bankgewerbe	65
Abbildung 24: Zahl der festgesetzten Arbeitnehmer-Sparzulagen nach Höhe	69
Abbildung 25: Festgesetzte Arbeitnehmer-Sparzulagen nach Einkommensklassen	70
Abbildung 26: Festgesetzte Arbeitnehmer-Sparzulagen nach Einkommensklassen	71
Abbildung 27: Entgangene Steuern infolge der Arbeitnehmer-Sparzulage [in Mio. Euro].....	72
Abbildung 28: Festgesetzte Arbeitnehmer-Sparzulagen [in Mio. Fällen und Mio. Euro]	74
Abbildung 29: Ausbezahlte Arbeitnehmer-Sparzulagen [in Mio. Fällen und Mio. Euro]	74
Abbildung 30: Anteile der Anlageformen bei festgesetzten Arbeitnehmer-Sparzulagen	76
Abbildung 31: Anteile der ausgezahlten Beträge nach Sperrfrist, der vorzeitigen und der gesperrten Auszahlungen an der festgesetzten Arbeitnehmer-Sparzulage.....	77
Abbildung 32: Auszahlungen nach Sperrfrist, vorzeitige Auszahlungen und gesperrte Auszahlungen als Anteil an den Festsetzungen nach Anlagearten, 2005	78
Abbildung 33: Gesamtvolumen der geförderten und ungeförderten Ersparnis	80

Abbildung 34: Jährliche Sparbeträge der Arbeitnehmer-Haushalte und Sparzwecke	83
Abbildung 35: Jährliche Sparbeträge der Arbeitnehmer-Haushalte nach Einkommensklassen (in Euro).....	85
Abbildung 36: Verhältnis von vL-Sparen zur Gesamtersparnis nach Einkommensklassen.....	86
Abbildung 37: Nutzungsquoten von vL nach Haushaltsgröße	89
Abbildung 38: Betriebliche Lebensversicherungen, sonstige Formen betrieblicher Altersvorsorge und Riester-Rente.....	92
Abbildung 39: Haushaltsnettoeinkommen und Besitz eines Riester-Vertrags 2007 und 2010	94
Abbildung 40: Staatliche Förderung im 5. VermBG und andere Sparförderung.....	119
Abbildung 41: Entwicklung Arbeitnehmerentgelte vs. Vermögenseinkommen 1980-2011.....	128
Abbildung 42: Entwicklung der Wohneigentumsquoten 1950-2005	130
Abbildung 43: Entwicklung der Wohnfläche pro Kopf 1960-2005.....	131
Abbildung 44: Förderungsarten	134
Abbildung 45: Endwerte Riester vs. Vermögenswirksame Leistungen, 35 Jahre.....	142
Abbildung 46: Renditen Riester, Riester schädlich und vL (ANSpZ), 35 Jahre.....	143
Abbildung 47: Vermögenswirksame Leistungen vs. schädliche Verwendung Riester, 30 Jahre	144

Abbildung 48: Vermögenswirksame Leistungen vs. Riester schädlich, 45 Jahre.....	145
Abbildung 49: Vorteil Riester im Vgl. mit vL nach Einkommensklassen	146
Abbildung 50: Entscheidungsfaktoren der Anlageform.....	148
Abbildung 51: Weiterentwicklung struktureller Art	163
Abbildung 52: Ablauf der Festsetzung von Riester-Förderung.....	195
Abbildung 53: Prozesse bei der Finanzverwaltung	220

1 Einleitung

Die staatliche Förderung der Vermögensbildung privater Haushalte wird derzeit im Fünften Vermögensbildungsgesetz (VermBG) geregelt. Dieses Gesetz steht in der Tradition der Vermögenspolitik, die in der Bundesrepublik Deutschland seit Beginn der 1960er Jahre verfolgt wird. Die Vermögenspolitik hat entsprechend den über die Jahrzehnte wechselnden Priorisierungen unterschiedlicher Politikziele Änderungen und Ergänzungen erfahren. Hierdurch bedingt sieht das Fünfte Vermögensbildungsgesetz eine relativ große Zahl nebeneinander stehender Instrumente für die Vermögensbildung vor, die teilweise unterschiedlichen Rahmenbedingungen unterliegen. Durch die Fokussierung seiner Förderung auf einige Anlageformen setzt der Gesetzgeber allerdings Anreize, bestimmte Instrumente vorzuziehen. Beide Eigenschaften des Gesetzes – das Nebeneinander verschiedener Instrumente sowie die Priorisierung bestimmter Teilziele – werden in dieser Studie einer kritischen Betrachtung unterzogen.

Zentrale Begriffe dieser Studie sind „Vermögenswirksame Leistungen (vL)“ sowie „Arbeitnehmer-Sparzulage (ANSpZ)“: Vermögenswirksame Leistungen werden im Weiteren verstanden als tarifvertraglich, freiwillig vereinbarte oder im Arbeitsvertrag festgelegte monetäre Leistungen des Arbeitgebers. Unter arbeitsrechtlichen Gesichtspunkten sind Vermögenswirksame Leistungen eine Lohnkomponente. Unter bestimmten Voraussetzungen – das Einkommen darf eine bestimmte Grenze nicht überschreiten – werden gemäß dem Fünften Vermögensbildungsgesetz die Leistungen vom Staat durch die Arbeitnehmer-Sparzulage aufgestockt.

Die staatlich unterstützte Vermögensbildung ist in Deutschland – im Gegensatz zur sehr langfristig orientierten Altersvorsorge – mittelfristig angelegt. Dementsprechend sind die gesetzlichen Bindungsfristen für die Anlage auf eine Frist von

etwa 6 bis 7 Jahren (seltener bis zu 12 Jahren) festgelegt.¹ Die Studie nimmt zur Kenntnis, dass mit der Altersvorsorge und der Vermögenspolitik zwei unterschiedliche Politikziele mit unterschiedlichen Fristigkeiten verfolgt werden sollen. Gleichwohl geht sie darauf ein, dass das Sparen in die Instrumente der Vermögensbildungspolitik und der Altersvorsorgepolitik bisweilen in einem Spannungsverhältnis zueinander stehen kann.

Die gegenwärtige Ausgestaltung des Fünften Vermögensbildungsgesetzes lässt sich nicht ohne eine eingehende Betrachtung der Ziele der Vermögenspolitik begreifen. Dementsprechend ist die vorliegende Studie daran interessiert, die Ziele der Vermögenspolitik eingehend zu beleuchten und auf ihre Sinnhaftigkeit zu überprüfen. Es wird deutlich, dass aktuell die Vermögenspolitik implizit verschiedenen, nebeneinander stehenden Zielen folgt: So soll die Vermögenspolitik grundsätzlich für den Einzelnen Anreize setzen, zur Sicherung seiner Existenz Ersparnisse zu bilden. Die Ausgestaltung der Vermögensbildungspolitik trägt dabei durch Einkommensobergrenzen bei der Zahlung der Arbeitnehmer-Sparzulage dem Umstand Rechnung, dass wirtschaftlich schwächere Haushalte bei der Bildung von Ersparnis einer besonderen Unterstützung bedürfen; insofern beinhaltet die Vermögenspolitik Umverteilungsaspekte. Über dieses allgemeine Ziel hinausgehend, reflektiert das Vermögensbildungsgesetz implizit politische Vorgaben, nach denen die gebildete Ersparnis für bestimmte Sparzwecke (etwa zur Bildung von Wohneigentum) verwendet werden soll oder in bestimmte Anlageformen (z.B. in Produktivvermögen) fließen soll. Dieser Dreiklang der Politikziele – Ersparnisbildung, Verwendung für bestimmte Sparzwecke, Veränderung der Portfoliostruktur zugunsten bestimmter Anlageformen – kommt in der Ausgestaltung des Gesetzes (bspw. unterschiedliche Regelungen für mögliche Sparprodukte durch verschieden lange Bindungsfristen oder durch unter-

¹ Die Sperrfrist von 6 Jahren gilt für Beteiligungsverträge (§§5-7 5.VermBG); die Sperrfrist von 7 Jahren gilt für Sparverträge (§§4,8 ebd.); die Sperrfrist von 12 Jahren gilt für Kapitalversicherungsverträge (§12 ebd.).

schiedlich festgelegte Förderungssätze) zum Ausdruck.² Inzwischen existieren sogar verschiedene Einkommenshöchstgrenzen für unterschiedliche förderungsfähige Produkte,³ was die Komplexität des Gesetzes weiter erhöht.

Bedenklich ist, dass der hieraus resultierenden Diversität der Regelungen für einzelne Produkte ein relativer Bedeutungsverlust der staatlich geförderten Vermögenspolitik gegenübersteht. So haben Veränderungen der Demographie in Deutschland dazu geführt, dass die öffentliche Aufmerksamkeit im vergangenen Jahrzehnt stärker auf das Thema private (und betriebliche) Altersvorsorge gerichtet worden ist; auch die Tarifparteien haben auf zu erwartende Einbußen beim Versorgungsniveau der gesetzlichen Rente reagiert und teilweise in Tarifverträgen die Mittel für vermögenswirksame Leistungen zunehmend in „altersvorsorgewirksame“ Leistungen umgewidmet.

Nicht zuletzt vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, wie bedeutsam das Vermögensbildungsgesetz (und mit ihm die Institution vermögenswirksame Leistungen) heute noch ist. Zur Schaffung einer verlässlichen Diskussionsgrundlage stellt diese Studie in Kapitel 2 umfangreiches Zahlenmaterial zu vermögenswirksamen Leistungen und zur Arbeitnehmer-Sparzulage in übersichtlicher Weise dar. Dabei steht die Frage im Vordergrund, welche Bedeutung vermögenswirksame Leistungen und die Arbeitnehmer-Sparzulage aus der Perspektive der privaten Haushalte haben. In diesem Zusammenhang werden Mikrodaten-sätze (die Einkommens- und Verbrauchsstatistik, der Mikrozensus sowie die

² Der Fördersatz für nicht-immobilienbezogene Sparformen beträgt 20% der eingezahlten Beiträge bis zu einer maximalen Zulage von 80 Euro. Für immobilienbezogene Sparformen gilt der geringere Satz von 9%, der zu einer maximalen Zulage von 42 Euro führt. Allerdings ist der Erwerb von Wohneigentum zusätzlich durch das Wohnungsbau-Prämien-gesetz förderbar (vgl. §13 Abs. 2 5.VermBG). Nicht förderbar sind Sparprodukte, die die Voraussetzungen nach §8 Abs. 2 bis 5 ebd. nicht erfüllen, bspw. Tagesgeldkonten.

³ Für nicht-immobilienbezogene Sparformen ist die Einkommenshöchstgrenze für einen Förderanspruch ein zu versteuerndes Jahreseinkommen von 20.000 Euro. Für immobilienbezogene Sparformen ist der Betrag mit 17.900 Euro geringer. Für verheiratete Arbeitnehmerinnen gilt jeweils der doppelte Betrag (vgl. §13 Abs. 1 ebd.).

Faktisch anonymisierte Einkommensteuerstatistik) ausgewertet und um weitere Statistiken (bspw. die Arbeitskostenstatistik) ergänzt. Insbesondere ist hier von Interesse, ein Indikatorensystem zu Vermögenswirksamen Leistungen und der Arbeitnehmer-Sparzulage aufzubauen.

Aus diesen auf Haushaltsebene gewonnenen Erkenntnissen lassen sich Schlussfolgerungen bezüglich der volkswirtschaftlichen Bedeutung der Vermögenswirksamen Leistungen gewinnen. Die Auswertung stellt dar, dass Vermögenswirksame Leistungen in breiten Teilen der Arbeitnehmerschaft ankommen, wobei insbesondere die einkommensstärkeren Haushalte ansparen. Demgegenüber erreicht die staatliche Förderung durch die Arbeitnehmer-Sparzulage aufgrund der Einkommensgrenzen nur den einkommensschwächeren Teil der Bevölkerung, was einer umverteilenden Zielsetzung entspricht. Die Auswertung der Haushaltsdaten lässt den Schluss zu, dass Vermögenswirksame Leistungen im Verlauf der letzten zehn Jahre insofern an Bedeutung verloren haben, als sich die Zahl der Anlegerinnen und Anleger vermindert hat. Unverändert blieben dagegen die durchschnittlichen Anlagebeträge. Es wird deutlich, dass sich diese Beobachtungen auf Haushaltsebene mit Entwicklungen in den Tarifverträgen decken.

In Kapitel 3 dieser Studie wird – mit Blick auf die anscheinend schwindende Inanspruchnahme vieler Formen der Vermögensförderung – die vorliegende Arbeit die Stärken und Schwächen des Fünften Vermögensbildungsgesetzes herausgearbeitet und konkrete Ansatzpunkte für die Neustrukturierung der staatlichen Vermögensbildungspolitik geschaffen. Die innere Konsistenz des Zielfeldes wird überprüft und im Kontext der einzelnen vermögensorientierten Politikmaßnahmen beleuchtet. Auch wird evaluiert, inwiefern die im Gesetz vorgesehenen Instrumente mit den möglichen politischen Zielen korrespondieren und wie effektiv und effizient sie wirken.

Vor dem Hintergrund der schwindenden Inanspruchnahme der Vermögenswirksamen Leistungen werden diese unter historischen und makroökonomischen Gesichtspunkten betrachtet und bewertet. Dies impliziert auch einen stilisierten

Vergleich mit einem jüngeren staatlich geförderten Anlageprodukt, nämlich der Förderung der Altersvorsorge (hier: Riester). Deutlich gemacht wird, dass der Maßstab zur Evaluierung letztlich mit der Bewertung von Effektivität und Effizienz zu kurz greift: Dieser muss stets das Interesse der Allgemeinheit sein, zu bewerten ist der Wohlfahrtseffekt der Maßnahme. Dieser kann hier nicht quantifiziert werden, jedoch können Aussagen zu relativen Verschiebungen getroffen werden.

In Kapitel 4 wird ausgehend von den Erkenntnissen von Kapitel 2 und 3 skizziert, wie der Gesetzgeber die staatlich geförderte Vermögenspolitik so weiterentwickeln kann, dass bisherige Stärken des Gesetzes beibehalten werden und gleichzeitig Schwächen reduziert werden. In einem ersten Schritt sollen strukturelle Vorschläge dazu beitragen, das Gesetz klarer zu positionieren und deutlich zu vereinfachen. Während gegenwärtig die Teilziele „Förderung der Sparneigung“, „Förderung eines Sparzwecks“ sowie „Förderung einer Anlageform“ in impliziter Weise nebeneinander bestehen, stellen die strukturellen Veränderungsvorschläge für jedes dieser Teilziele ein separates Konzept vor. Die Studie macht an dieser Stelle deutlich, dass es einer politischen Entscheidung dahingehend bedarf, welches primäre Ziel mit der Vermögenspolitik verfolgt werden soll.

In einem zweiten Schritt geht diese Studie darauf ein, wie eine inhaltliche Neugestaltung des Gesetzes zu einer verbesserten gesellschaftlichen Akzeptanz sowie individuellen Nutzung des Vermögensbildungsgesetzes führen kann. Ein erster Ansatz sieht vor, die Vorgaben für das Ansparen von vermögenswirksamen Leistungen weiter zu flexibilisieren und dabei verbesserte (freiwillig zu nutzende) Schnittstellen zur Verwendung der angesparten vermögenswirksamen Leistungen für Altersvorsorge zu schaffen. Ebenfalls diskutiert wird ein zweiter – alternativer – Ansatz, nach dem eine Umwidmung des Vermögensbildungsgesetzes im Hinblick auf das Sparen für Zwecke für Aus- und Weiterbildung erfolgt.

In einem dritten Schritt werden zwei organisatorische Vorschläge beleuchtet. Der erste Vorschlag zielt darauf ab, den Kreis der vL-Sparer zu verbreitern, in dem Standardeinstellungen zur Umwandlung von Nettobezügen in Vermögens-

wirksame Leistungen umgekehrt werden: Während sich bislang der Arbeitnehmer ausdrücklich *für* eine derartige Lösung entscheiden muss, wäre es vorstellbar, als Standardeinstellung eine Umwandlung vorzusehen, die dann nicht zum Tragen kommt, wenn sich der Arbeitnehmer *aktiv dagegen* entscheidet. Der zweite organisatorische Vorschlag sieht eine Vereinfachung der verwaltungsseitigen Prozesse im Zusammenhang mit der Festsetzung der Arbeitnehmer-Sparzulage vor.

2 Bestandsaufnahme zur staatlich geförderten Vermögensbildung

2.1 Ziele der Analyse

Für die Bestandsaufnahme der Vermögensbildung und ihrer staatlichen Förderung wird im Rahmen des Projekts und auf Basis vorhandener Informationen aus Mikrodaten und verfügbaren Statistiken ein Indikatorensystem zu den vermögenswirksamen Leistungen und der Arbeitnehmer-Sparzulage aufgebaut. Die Indikatoren umfassen die im Folgenden genannten Themen zu den vermögenswirksamen Leistungen und zur Arbeitnehmer-Sparzulage.

Vermögenswirksame Leistungen:

- Zahl der Anleger
- Anlagebeträge pro Anleger insgesamt
- Vermögenswirksame Leistungen des Arbeitgebers

Die vermögenswirksamen Leistungen werden nach folgenden Gesichtspunkten differenziert:

- Anlagegegenstände
- Individuelle Merkmale (Geschlecht, berufliche Stellung, Tätigkeitsumfang und Einkommensklassen)
- Betriebliche Merkmale (Wirtschaftszweig und Unternehmensgrößenklasse)

Arbeitnehmer-Sparzulage:

- Zahl der Anspruchsberechtigten und Zahl der Empfänger
- Gesamtvolumen und Förderung pro Empfänger
- Förderung nach Einkommensklassen

Grundlage der Darstellung sind amtliche Daten, Befragungsdaten, Verwaltungsdaten sowie ergänzende Informationen, die bei den beteiligten Institutionen vorliegen. Ziel ist es, möglichst für alle Gegenstände die zeitliche Entwicklung im Zeitraum 2000-2012 nachzuzeichnen. Dabei ist darauf zu achten, dass die Datenquellen keine jährliche Erhebungsfrequenz haben.

Je nach Datenquelle bieten sich unterschiedliche Möglichkeiten, die Indikatoren nach Personengruppen aufzugliedern. Eigene Auswertungen von Individualdaten sind auf Basis der faktisch anonymisierten Einkommensteuerstatistik, des Mikrozensus und der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe möglich, während aus der Arbeitskostenstatistik, den Daten der ZANS und dem Subventionsbericht lediglich aggregierte Zahlen entnommen werden können.

2.2 Datenquellen

Als Datenquellen für die Indikatoren bieten sich eine Reihe von Erhebungen der amtlichen Statistik sowie andere Umfragen an. Diese entstammen unterschiedlichen Erhebungsverfahren, was ihren Einsatz für die Indikatoren teilweise begrenzt. Beispielsweise enthält die Arbeitskostenerhebung nur die Gesamtsumme der vermögenswirksamen Leistungen der Arbeitgeber; diese Angabe kann jedoch nicht auf die Arbeitnehmer mit Verträgen über vermögenswirksame Leistungen heruntergebrochen werden. Die meisten Indikatoren können jedoch mit mehr als einer Datenbasis gebildet werden, was die Möglichkeit eröffnet, die Angaben zu validieren, auf ihre Aussagekraft zu prüfen und Informationslücken zu schließen.

Ziel dieses Abschnittes ist es auch, Bewertungen hinsichtlich der Eignung der Datenquellen für unterschiedliche Fragestellungen vorzunehmen. Kriterien sind dabei, welche Datenquellen die detailliertesten Informationen bieten und wie valide diese Informationen sind.

2.2.1 Datenquelle für Vermögenswirksame Leistungen

Einen Überblick über die verwendeten Datenquellen zu den Vermögenswirksamen Leistungen gibt Tabelle 1.

Tabelle 1: Datenquellen für die Indikatoren zu den Vermögenswirksamen Leistungen

Datenquelle	Projektrelevante Informationen	Datum der Erhebung
Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS) (alle 5 Jahre)	Die EVS erhebt Vermögenswirksame Leistungen des Arbeitgebers als Teil des Bruttoeinkommens. Ferner werden die gesamten Vermögenswirksamen Leistungen als Einzahlungsbeiträge in unterschiedliche Anlagen erfasst.	2003, 2008
Mikrozensus (MZ)	Im MZ wird erhoben, ob und in welcher Höhe in den vier Wochen vor dem Befragungszeitpunkt Vermögenswirksame Leistungen nach dem Vermögensbildungsgesetz angespart wurden. Gemeint sind Arbeitgeberleistung und Eigenleistung insgesamt.	2001, 2005, 2009
Arbeitskostenstatistik des Statistischen Bundesamtes (FS 16.1)	Unter Schlüssel D.1112 „Leistungen zur Vermögensbildung der Arbeitnehmer“ finden sich Aufwendungen der Arbeitgeber für Vermögenswirksame Leistungen. Diese sind nach Wirtschaftszweigen und Unternehmensgrößenklassen gegliedert.	2000, 2004, 2008

Im Folgenden wird eine kurze Beschreibung zu den einzelnen Datenquellen gegeben.

Einkommens- und Verbrauchsstichprobe

Die Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS) ist eine amtliche Statistik über die Lebensverhältnisse privater Haushalte in Deutschland. Die Daten zur EVS werden alle fünf Jahre erhoben, zuletzt im Jahre 2008. Die Teilnahme ist freiwillig. Der Stichprobenumfang liegt bei etwa 60.000 privaten Haushalten. Die EVS liefert unter anderem detaillierte Informationen über die Einkommens- und Vermögenslage der Haushalte.

Die EVS differenziert als einzige der oben genannten Datenquellen zwischen den unterschiedlichen Anlageformen vermögenswirksamer Leistungen. Dabei wird wie folgt unterschieden:

- Lebens-, private Renten-, Ausbildungs-, Sterbegeld- oder Aussteuerversicherung (entspricht 5. VermBG §2 (1) 7)
- Einzahlung auf ein Sparbuch (5. VermBG §2 (1) 6)
- Einzahlung in einen Bausparvertrag (5. VermBG §2 (1) 4)
- Käufe von Wertpapieren (5. VermBG §2 (1) 1, 2)

Damit werden wesentliche, wenn auch nicht alle im 5. VermBG genannten Anlageformen berücksichtigt. Nicht erfasst werden Aufwendungen des Arbeitnehmers auf Grund eines Beteiligungs-Vertrags sowie Aufwendungen zum Bau oder Erwerb eines Wohngebäudes.

Mikrozensus

Der Mikrozensus ist eine amtliche Repräsentativstatistik, an der jährlich ein Prozent der Haushalte in Deutschland beteiligt sind. Insgesamt nehmen rund 390.000 Haushalte teil. Der Fragekatalog des Mikrozensus besteht aus einem festen Grund- und Ergänzungsprogramm mit jährlich wiederkehrenden Tatbeständen, die überwiegend mit Auskunftspflicht belegt sind.

Im Fragenprogramm des Mikrozensus sind Fragen nach vermögenswirksamen Leistungen enthalten. Die Befragten werden dabei aufgefordert, die Summe aus

der Leistung des Arbeitgebers und der eigenen Leistung anzugeben. Es ist also immer der vermögenswirksam angelegte Gesamtbetrag gemeint. Dabei kann es sich um monatliche Beträge handeln oder um einen angelegten Jahresbetrag. Die Auskunftserteilung bei dieser Frage ist freiwillig.

Arbeitskostenstatistik

Die Ergebnisse der Arbeitskostenerhebung geben – nach Wirtschaftsbereichen differenziert – Auskunft über die Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft. Die Erhebung findet im 4-jährigen Abstand als Befragung von Unternehmen mit zehn und mehr Arbeitnehmern statt und liefert detaillierte Daten über Höhe, Entwicklung und Struktur der Arbeitskosten. Im Rahmen dieser Erhebung werden auch Leistungen nach dem Vermögensbildungsgesetz, Sparförderungsprogramme des Unternehmens, aber auch weitere Leistungen des Arbeitgebers, die auf die Vermögensbildung in Arbeitnehmerhand abzielen, erfasst.

Statistik des BVI

Der Bundesverband Deutscher Investment-Gesellschaften (BVI) vertritt nach eigenen Aussagen die Interessen der deutschen Investmentindustrie. Seine 80 Mitglieder verwalten derzeit rund 2 Billionen Euro in Publikumsfonds, Spezialfonds und Vermögensverwaltungsmandaten (www.bvi.de). Der BVI stellt Informationsmaterial aus verschiedenen Bereichen zur Verfügung. Neben Basisinformationen zur Kapitalanlage in Investmentfonds sind auch Informationen über Depots verfügbar, in die vermögenswirksame Leistungen eingezahlt werden. Die Statistik wird teilweise durch Angaben der BVI-Mitglieder erstellt, teilweise von Plattformen, Depotbanken und anderen, soweit Lieferbeziehungen zwischen diesen und den Kapitalanlagegesellschaften bestehen. Die Statistik wird vierteljährlich aktualisiert.

2.2.2 Datenquellen für die Arbeitnehmer-Sparzulage

Insgesamt ist die Informationsbasis hinsichtlich der vermögenswirksamen Leistungen deutlich besser als hinsichtlich der Arbeitnehmer-Sparzulage. Hierfür stellte schon FiFo et al. (2009) fest: „Abgesehen vom Gesamtvolumen der jährli-

chen Zahlungen werden nahezu keine Daten zur Arbeitnehmer-Sparzulage veröffentlicht. Der interessierte Bürger kann also keine Informationen über die Empfänger der Zulage, die geförderten Sparformen oder sonstige — datenschutzrechtlich völlig unproblematische — Strukturdaten zur Arbeitnehmer-Sparzulage erhalten. Wenn man berücksichtigt, dass es sich hier um eine Subvention handelt, die allein im Zeitraum von 1991 bis heute 4,9 Milliarden Euro öffentliche Mittel gekostet hat, wird schnell offensichtlich, dass hier in völlig unzureichender Weise über die Verwendung von Steuergeldern berichtet wird.“

Diese Datensituation hat sich jedoch mittlerweile verbessert. Neben den Subventionsberichten der Bundesregierung, die bereits von FiFo et al. (2009) genutzt wurden, stehen Angaben der Zentralstelle der Länder beim Technischen Finanzamt Berlin (ZPS ZANS) zur Verfügung. Darüber hinaus sind Informationen aus faktisch anonymisierten Mikrodaten der Lohn- und Einkommensteuerstatistik 2004 (FAST) verfügbar.

Tabelle 2: Datenquellen für die Indikatoren zur Arbeitnehmer-Sparzulage

Datenquelle	Projektrelevante Informationen	Datum der Erhebung
Scientific Use File zur "Faktisch anonymisierte Einkommensteuerstatistik (FAST)"	Informationen zu den Vermögenswirksamen Leistungen einschließlich Arbeitnehmer-Sparzulage, die bei der individuellen Steuererklärung anfallen	2004, 2007 ^a
Subventionsbericht der Bundesregierung	Der Subventionsbericht enthält unter Position 94 die Arbeitnehmer-Sparzulage bei Anlage Vermögenswirksamer Leistungen (Volumen, Bundesanteil, ungefähre Zahl der Betroffenen)	jährlich bis 2012
Daten der Zentralstelle der Länder beim Technischen Finanzamt Berlin (ZPS ZANS)	Bestandsstatistik der Arbeitnehmer-Sparzulage nach Veranlagungszeitraum (1994 bis 2012) und Anlageart	jährlich bis 2010

^a Die Daten von 2007 standen für die Auswertungen in diesem Bericht allerdings noch nicht zur Verfügung.

Im Folgenden wird eine kurze Beschreibung der einzelnen Datenquellen gegeben.

Scientific Use File zur "Faktisch anonymisierte Einkommensteuerstatistik (FAST)"

Die amtliche Statistik stellt der Wissenschaft im Rahmen von „FAST“ eine Stichprobe mit einem Umfang von zehn Prozent aus den Einzeldaten der Einkommensteuerstatistik des Veranlagungsjahres 2004 zur Verfügung. Die 3,5 Millionen Datensätze und über 600 Merkmale enthalten umfangreiche Informationen aus dem Besteuerungsverfahren, von den Einkommensquellen bis zur festgesetzten Einkommensteuer. Darüber hinaus sind Angaben zu Alter, Geschlecht, Familienstand und Kinderzahl enthalten.

Unsere Erwartungen an FAST 2004 wurden nur teilweise erfüllt. Zwar lassen sich auf Grund des exakt ausgewiesenen zu versteuernden Einkommens der Kreis der Berechtigten korrekt identifizieren sowie die Anzahl und Höhe der festgesetzten Arbeitnehmer-Sparzulagen auf die Grundgesamtheit der Steuerpflichtigen hochrechnen. Die in der Dokumentation angelegten detaillierten Angaben zu den Vermögenswirksamen Leistungen, dem Ende der Sperrfrist sowie der Struktur der zulagebegünstigten Vermögenswirksamen Leistungen finden sich in den Daten jedoch nicht wieder.

Subventionsbericht der Bundesregierung

Die Subventionsberichte der Bundesregierung stellen die Entwicklung der Finanzhilfen des Bundes und der Steuervergünstigungen für einen Zeitraum von jeweils vier Jahren dar. Im Rahmen dieser Untersuchung wurde auf die Inhalte des 20. bis 23. Subventionsberichts zurückgegriffen. Die vier Berichte stellen – mit einer zeitlichen Überlappung – die Entwicklung in den Jahren 2003 bis 2012 dar. Ein Teil der Berichterstattung betrifft auch die Sparförderung und die Vermögensbildung und liefert Angaben zum Subventionsvolumen der Bundesregierung in diesem Feld. Beginnend mit dem 22. Subventionsbericht werden auch Angaben zur Zahl der von den jeweiligen Subventionen Begünstigten gemacht.

Daten der ZPS ZANS

Das technische Finanzamt Berlin hat die Funktion einer zentralen Stelle für Aufgaben im Rahmen der bundesweiten Verwaltung der Arbeitnehmer-Sparzulage und Wohnungsbauprämie (ZPS ZANS). Diese Behörde lieferte den Projektbearbeitern auf Anfrage eine Bestandsstatistik der Sparzulage nach Veranlagungszeitraum (1994 bis 2012) und der Anlageart. Die Statistik gibt detaillierte Auskunft über die Zahl und Höhe der Festsetzungen sowie über die Auszahlungen.

2.3 Verbreitung Vermögenswirksamer Leistungen

2.3.1 Zahl der Anleger

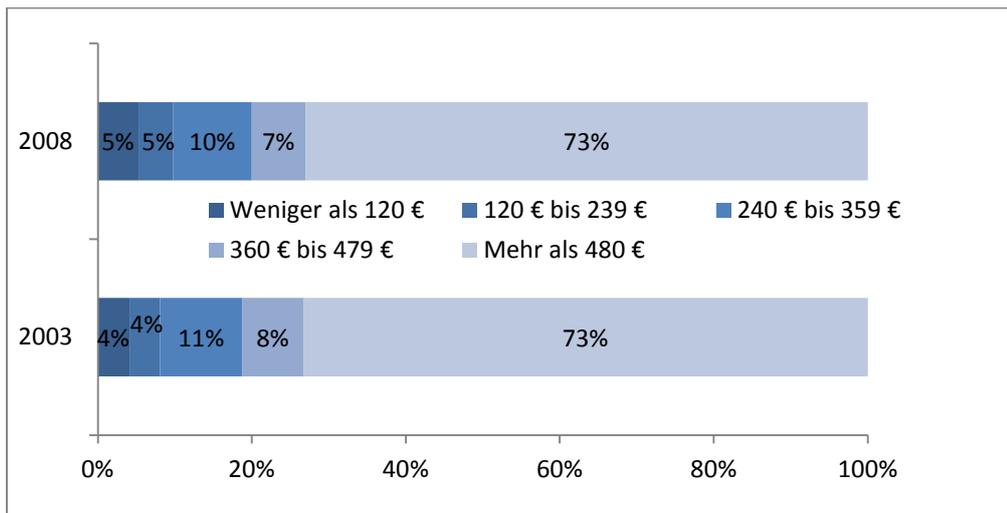
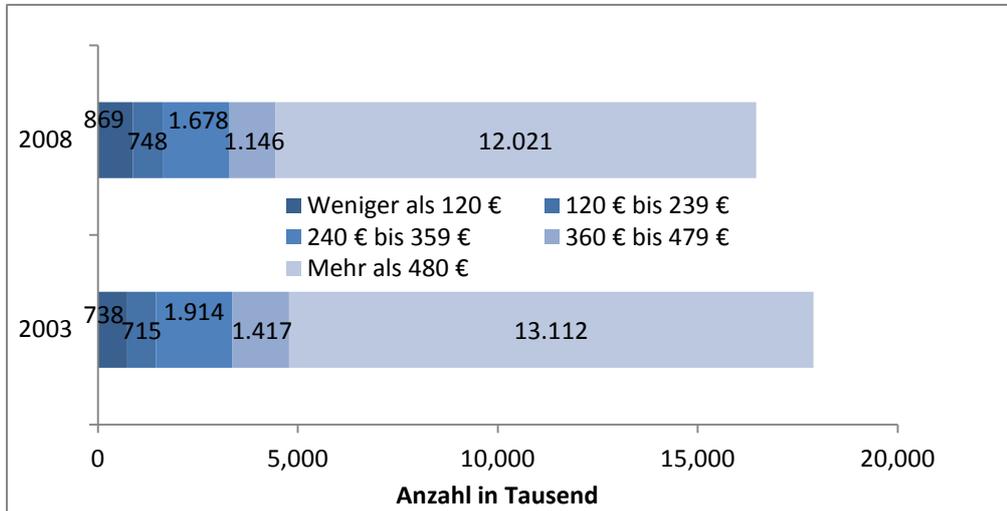
Informationen zur Zahl der Anleger und Anlegerinnen Vermögenswirksamer Leistungen bieten die Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS) und der Mikrozensus. Die genaue Definition Vermögenswirksamer Leistungen variiert, und in den Datenquellen ist weder der Bezug von Vermögenswirksamen Leistungen nach dem Vermögensbildungsgesetz noch der Bezug von Vermögenswirksamen Leistungen vom Arbeitgeber überhaupt konstitutiv. Zur Zahl der Verträge wurden in keiner Datenquelle Angaben gefunden. Allerdings lässt sich teilweise identifizieren, ob eine Person Verträge hinsichtlich mehrerer Anlagegegenstände hat.

Abbildung 1 zeigt auf der Basis der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe, dass im Jahr 2008 knapp 16,5 Millionen Personen Vermögenswirksame Leistungen ansparten, unabhängig von der Anlageform. Dabei werden sowohl die zusätzlich zum Arbeitslohn gezahlten Vermögenswirksamen Leistungen vom Arbeitgeber als auch die vermögenswirksame Anlage von Teilen des Arbeitslohns nach § 11 VermBG berücksichtigt. Dies ist ein Rückgang gegenüber dem Jahr 2003 um 8,0 Prozent; in diesem Jahr legten knapp 18 Millionen Personen Vermögenswirksame Leistungen an.

Die Abbildung zeigt außerdem die Aufteilung der Anzahl der Anleger nach den Anlagebeträgen. Sowohl im Jahr 2003 als auch im Jahr 2008 sparen mehr als zwei Drittel der Anleger und Anlegerinnen 40 Euro im Monat oder mehr. Auch hinsichtlich der Aufteilung in anderen Bereichen der Verteilung ergaben sich zwischen 2003 und 2008 nur geringfügige Änderungen.

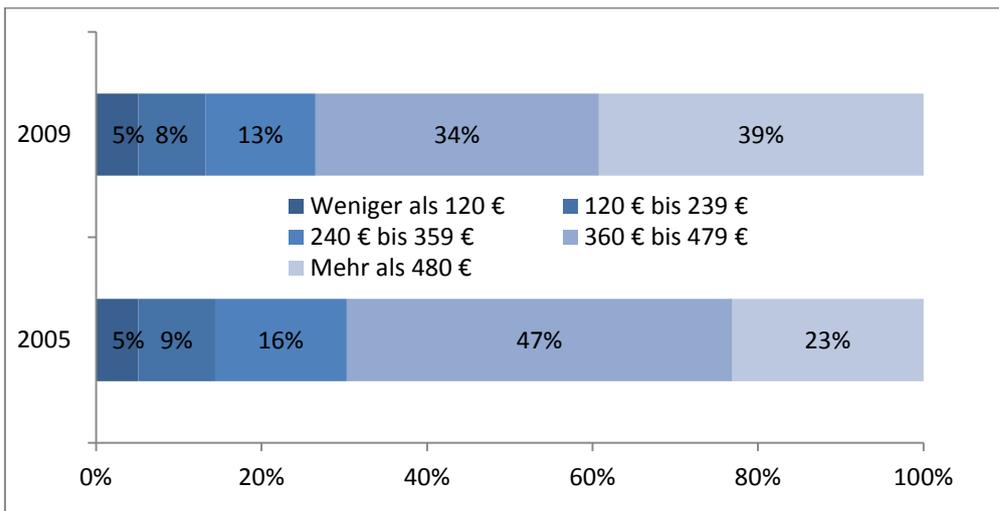
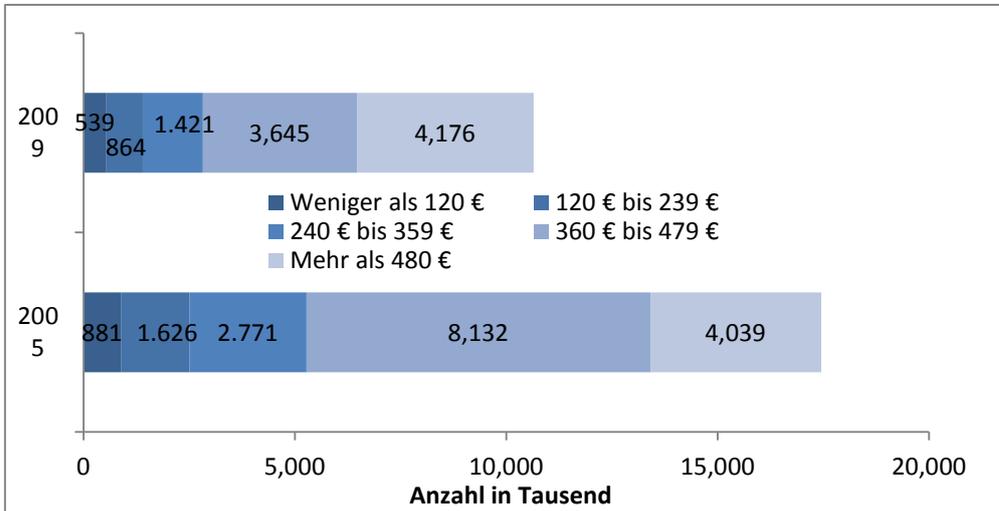
Abbildung 2 zeigt die entsprechenden Angaben zu Abbildung 1 aus dem Mikrozensus. Dabei werden mit den Erhebungsjahren 2005 und 2009 andere Zeitpunkte berücksichtigt als in der EVS, was jedoch die Vergleichbarkeit nicht grundsätzlich in Frage stellt. Das Erhebungsjahr 2001 im Mikrozensus wurde nicht berücksichtigt, da die Abfrage dort anders gestellt war (bestimmte Beträge anstelle von Intervallen).

Abbildung 1: Anleger Vermögenswirksamer Leistungen nach Höhe der Anlage, Quelle EVS



Quelle: Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS) 2003 und 2008, eigene Berechnungen. Hochgerechnete Angaben. Quartalswerte auf Jahresbasis umgerechnet. Aufgrund von Rundungen addieren sich die Einzelbeträge teilweise nicht exakt zum Gesamtbetrag.

Abbildung 2: Anleger Vermögenswirksamer Leistungen nach Höhe der Anlage, Quelle: Mikrozensus



Quelle: Mikrozensus 2005 und 2009. Angaben für 2001 von exakten Beträgen auf Gruppen umgerechnet

Auch zwischen 2005 und 2009 hat sich das Erhebungsverfahren im Mikrozensus geändert. Die Frage nach den Vermögenswirksamen Leistungen wurde mit einer unterschiedlichen Überfilterung versehen, also unterschiedlichen Gruppen vor-

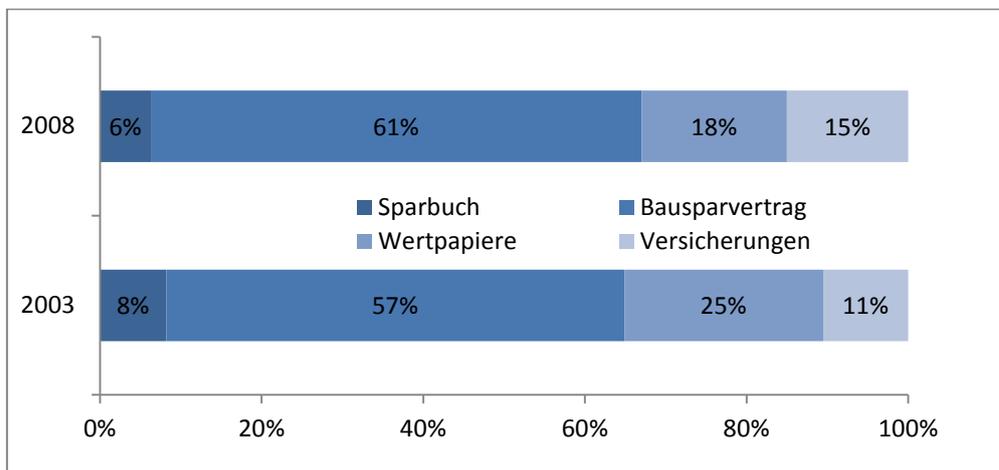
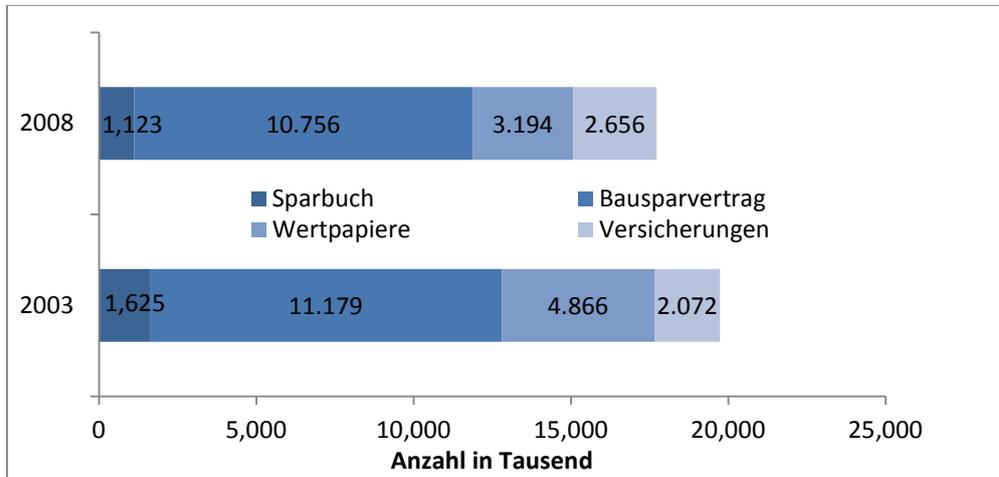
gelegt. Dies bedingt die in Abbildung 2 sichtbaren zeitlichen Unterschiede. Begrenzt man die Personengruppen auf Beamte, Angestellte und Arbeiter, so findet man keine Veränderung im Zeittrend. Danach sparten zu beiden Zeitpunkten 10,3 Millionen Personen vermögenswirksame Leistungen an. Diese im Vergleich zur EVS geringere Zahl liegt unter anderem daran, dass die Frage im Mikrozensus freiwillig gestellt wird und viele Personen keine Angaben zu vermögenswirksamen Leistungen machten. Insgesamt ist daher die EVS hinsichtlich der vermögenswirksamen Leistungen als die validere Datenquelle anzusehen. Zudem enthält die EVS erheblich genauere Angaben zu den vermögenswirksamen Leistungen. Sie wird daher im Folgenden ausschließlich verwendet.

Abbildung 3 zeigt, in welchen Anlageformen vermögenswirksame Leistungen angespart werden. Anlageformen können dabei nach der Einteilung der EVS die folgenden sein:

- Beiträge zur Einzahlung auf ein Sparbuch
- Beiträge zur Einzahlung in einen Bausparvertrag
- Beiträge für Käufe von Wertpapieren
- Beiträge für eine Lebens-, private Renten-, Ausbildungs-, Sterbegeld- und Aussteuerversicherung

Genauere Abgrenzungen oder Erläuterungen werden im „Haushaltsbuch“ der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe, also dem Fragebogen und den zugehörigen Erläuterungen, nicht gegeben. Eindeutig ist die Zuordnung bei Bausparverträgen zu §2 (1) Nr. 4 und bei Wertpapieren zu §2 (1) Nr. 1 und 2 des 5. VermBG. Einzahlungen auf ein Sparbuch dürften der zulässigen Anlageform des Sparvertrags (§2 (1) Nr. 6 des 5. VermBG) entsprechen, die genannten Versicherungsbeiträge der gesetzlichen Anlageform der Kapitalversicherung gemäß (§2 (1) Nr. 7. Nicht klar ist, wie Aufwendungen des Arbeitnehmers auf Grund eines Beteiligungs-Vertrags sowie Aufwendungen zum Bau oder Erwerb eines Wohngebäudes diesen Kategorien zugeordnet werden sollen.

Abbildung 3: Vermögenswirksame Anlagen nach Anlageform



Quelle: Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS) 2003 und 2008, eigene Berechnungen. Hochgerechnete Angaben. Quartalswerte auf Jahresbasis umgerechnet. Aufgrund von Rundungen addieren sich die Einzelbeträge teilweise nicht exakt zum Gesamtbetrag.

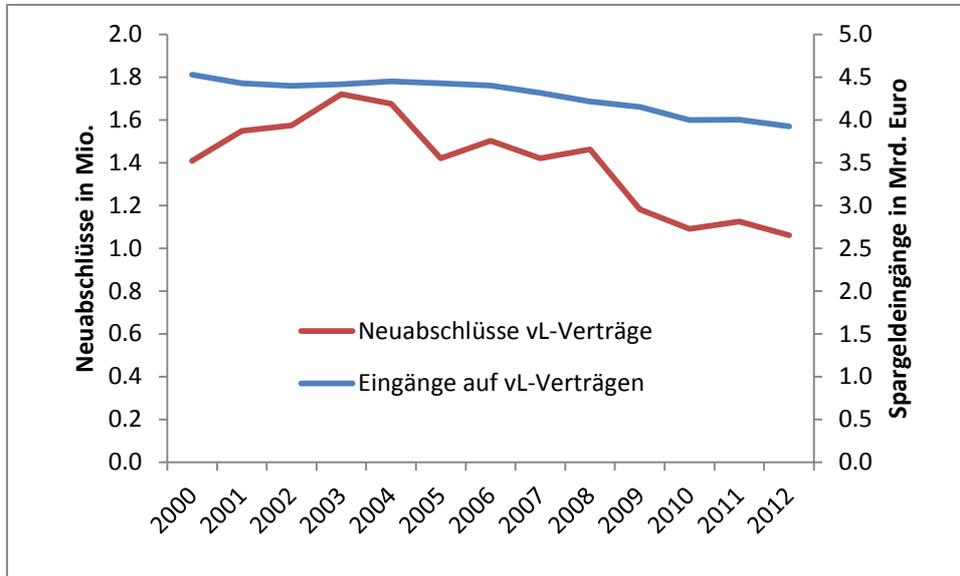
Es ist möglich, dass Anlegerinnen und Anleger die Vermögenswirksamen Leistungen auf mehrere Anlageformen aufteilen. In diesem Fall trägt eine Person mehrfach zu den Auflistungen bei. Daher liegen die Gesamtzahlen in Abbildung 3 über denjenigen in Abbildung 2.

Weitaus am meisten verbreitet sind die Bausparverträge mit 56,6 Prozent der Anlagen im Jahr 2003. Ihr Anteil steigt sogar noch bis zum Jahr 2008 auf über 60 Prozent;⁴ absolut gesehen ergibt sich allerdings ein Rückgang. Käufe von Wertpapieren als zweithäufigste Anlageform verlieren sowohl absolut als auch gegenüber den Bausparverträgen zwischen 2003 und 2008 an Bedeutung. Anlagen in Versicherungen nehmen dagegen sowohl relativ als auch absolut an Bedeutung zu.

Abbildung 4 zeigt die Entwicklung der eingelösten Neuabschlüsse (also derjenigen Neuabschlüsse, für die die Abschlussgebühr entrichtet wurde) von Bausparverträgen, die mit Vermögenswirksamen Leistungen bespart werden. Dabei werden sowohl Neuabschlüsse bei privaten Bausparkassen als auch bei Landesbausparkassen berücksichtigt. Deutlich wird eine Verringerung des Neugeschäfts der Bausparkassen mit vL-Verträgen ab dem Jahr 2009. Diese Verringerung zeigt sich abgeschwächt auch bei den Spargeldeingängen auf vL-Verträgen; sie ist deshalb abgeschwächt, weil hier alle Verträge betroffen sind und nicht nur das Neugeschäft.

⁴ Nach Auskunft des Verbands der Privaten Bausparkassen und der Bundesgeschäftsstelle Landesbausparkassen sind derzeit rund die Hälfte der vL-Verträge Bausparverträge. Nach den Angaben aus der EVS liegt dieser Anteil mit 60% sogar noch höher.

Abbildung 4: Neuabschlüsse und Spargeldeinlagen auf vL-Verträgen bei den deutschen Bausparkassen

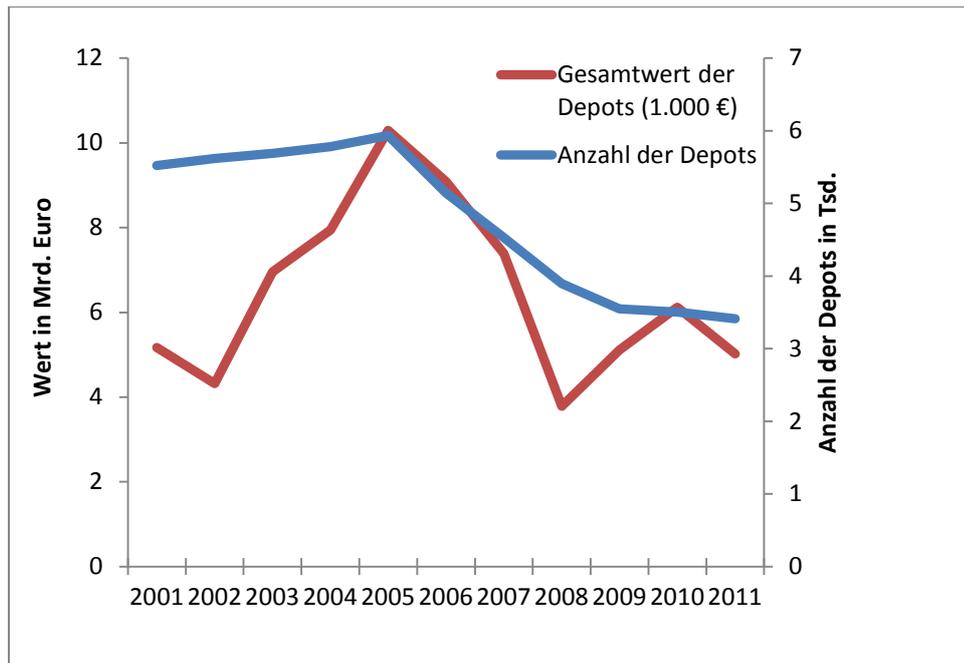


Quelle: Bundesgeschäftsstelle Landesbausparkassen.

Die zeitliche Entwicklung bei den Investmentfonds, über die Sparverträge nach dem 5. VermBG gebildet werden können, geht aus den Geschäftsstatistiken der Anlageinstitute hervor. Abbildung 5 enthält Daten des Bundesverbands Deutscher Investment-Gesellschaften (BVI) über das in einzelnen Jahren angesparte Volumen auf vL-Verträgen. Deutlich wird daraus, dass die Zahl der Depots seit 2005 abnimmt. Die Zahl der Depots liegt über der Zahl der Anlagen, die in Abbildung 5 ausgewiesen werden. Im Jahr 2008 bestanden nach der EVS beispielsweise 3.194.000 Verträge über Vermögenswirksame Anlagen in Wertpapieren, während nach den Daten des BVI 3.896.807 Depots für vermögenswirksamer Anlagen nach dem 5. VermBG bestanden. Die Diskrepanz ist dadurch zu erklären, dass Anlagen auf mehrere Depots aufgeteilt werden. Zudem kann die BVI-Statistik Depots enthalten, in die aktuell keine Einzahlungen mehr geleistet werden.

Entsprechend nimmt das Anlagevolumen seit dem Jahr 2005 ebenfalls ab. Der Gesamtwert der Depots hat sich von 2005 bis 2011 von über 10 Mrd. Euro auf etwas mehr als 5 Mrd. Euro halbiert. Schwankungen des Gesamtwerts der Depots entstehen aufgrund der Bewegung am Kapitalmarkt.

Abbildung 5: Zahl der Investmentfonds-Depots und Anlagevolumen

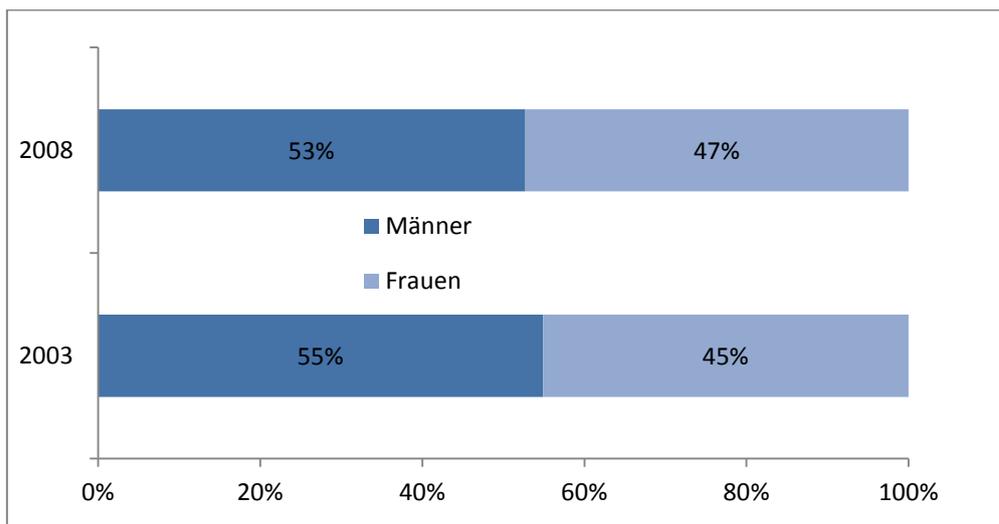
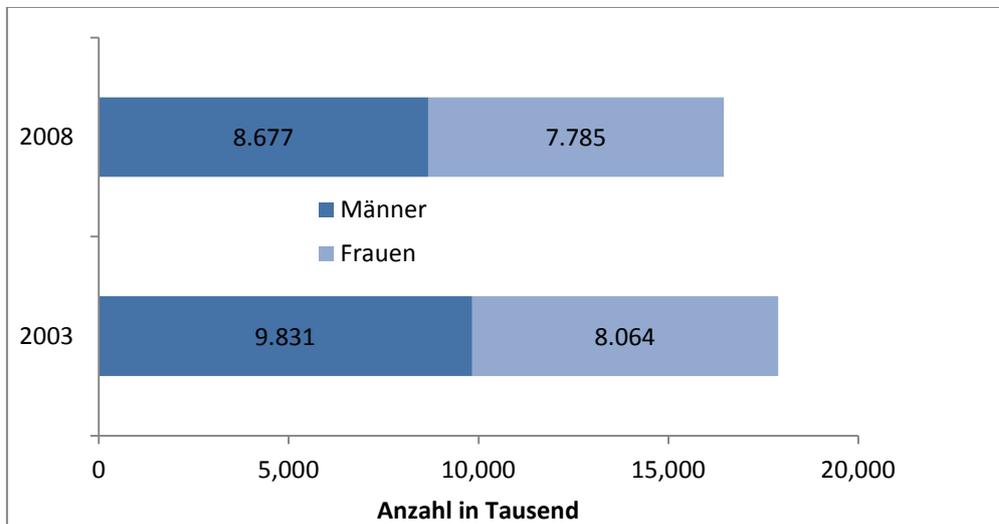


Quelle: BVI.

In Tabellen 8 und 9 im Anhang werden einiger der im Folgenden vorgenommenen Aufgliederungen für die vier Anlageformen getrennt vorgenommen.

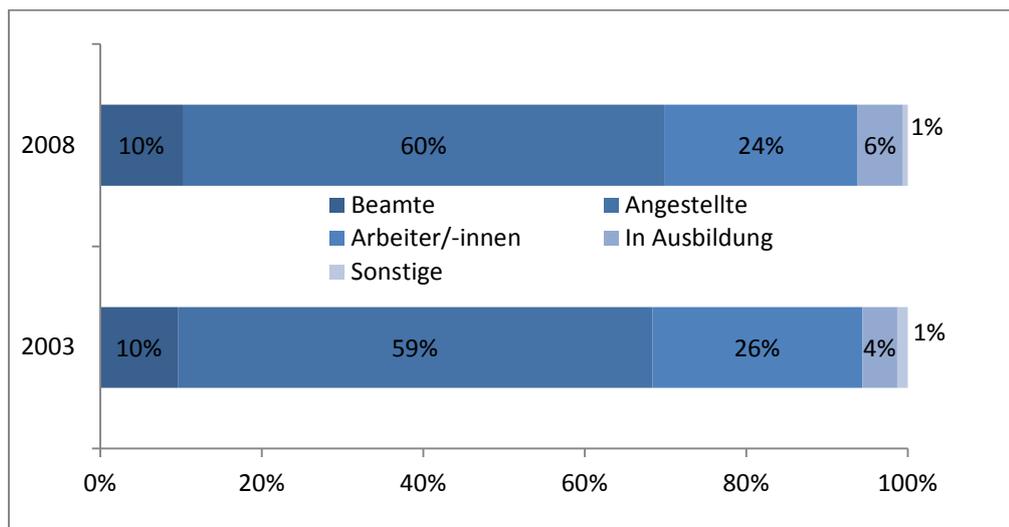
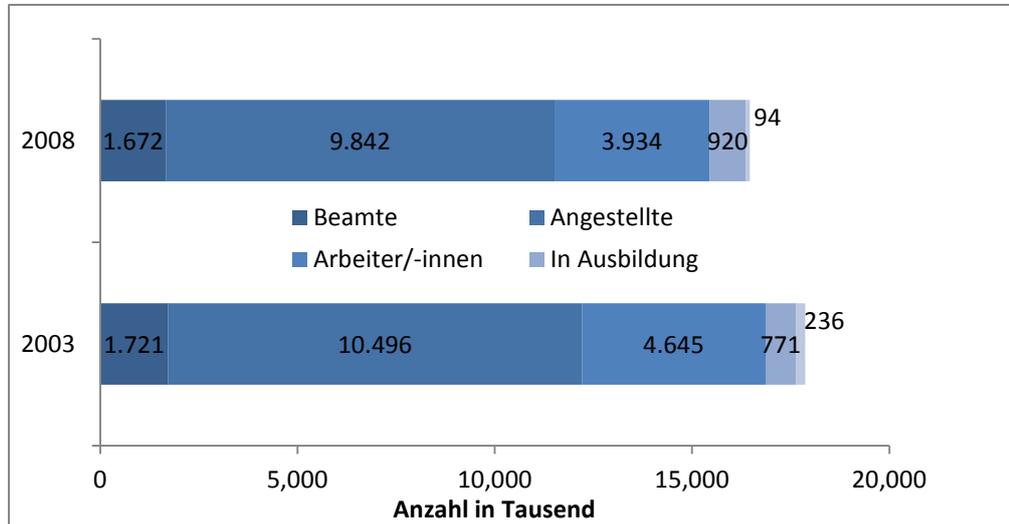
Unter den Anlegerinnen und Anlegern Vermögenswirksamer Leistungen sind Männer in beiden betrachteten Jahren stärker vertreten (siehe Abbildung 6). Dies spiegelt die stärkere Partizipation von Männern am Arbeitsmarkt wider. Konsistent mit dieser Interpretation ist ein Rückgang des Männeranteils an den Anlegern von 2003 bis 2008 festzustellen, der auf die gestiegene Arbeitsmarktpartizipation von Frauen zurückzuführen sein dürfte.

Abbildung 6: Anleger Vermögenswirksamer Leistungen nach Geschlecht



Quelle: Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS) 2003 und 2008, eigene Berechnungen. Hochgerechnete Angaben. Quartalswerte auf Jahresbasis umgerechnet. Aufgrund von Rundungen addieren sich die Einzelbeträge teilweise nicht exakt zum Gesamtbetrag.

Abbildung 7: Anleger Vermögenswirksamer Leistungen nach beruflichem Status



Quelle: Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS) 2003 und 2008, eigene Berechnungen. Hochgerechnete Angaben. Quartalswerte auf Jahresbasis umgerechnet. Aufgrund von Rundungen addieren sich die Einzelbeträge teilweise nicht exakt zum Gesamtbetrag.

Abbildung 7 zeigt die Aufteilung der Anlegerinnen und Anleger auf Beamte, Angestellte, Arbeiterinnen und Arbeiter sowie in Ausbildung befindliche Personen.
38

Entsprechend ihrem Anteil an den Beschäftigten haben die Angestellten den höchsten Anteil. Der Rückgang bei den Personen, die Vermögenswirksame Leistungen ansparen, zeigt sich bei den meisten Gruppen. Besonders stark ist er bei den Arbeitern und Arbeiterinnen. Dies ist möglicherweise auf die Einführung der Riester-Rente zurückzuführen, die gerade in dieser Gruppe aufgrund des begrenzten Sparvermögens eine Substitutionswirkung ausgeübt haben könnte, sowie auf die Umwandlung von bisherigen Vermögenswirksamen Leistungen des Arbeitgebers in altersvorsorgewirksame Leistungen im Bereich der Metall- und Elektroindustrie.⁵

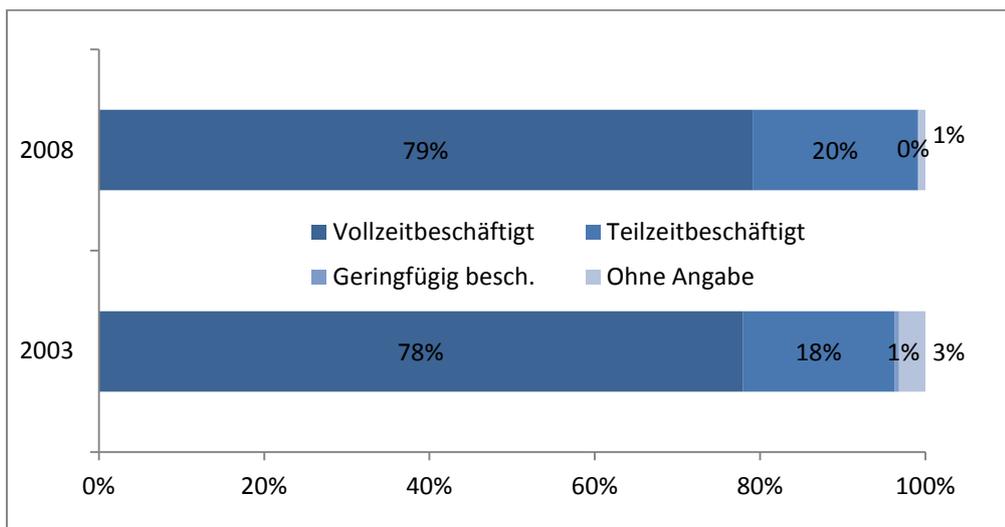
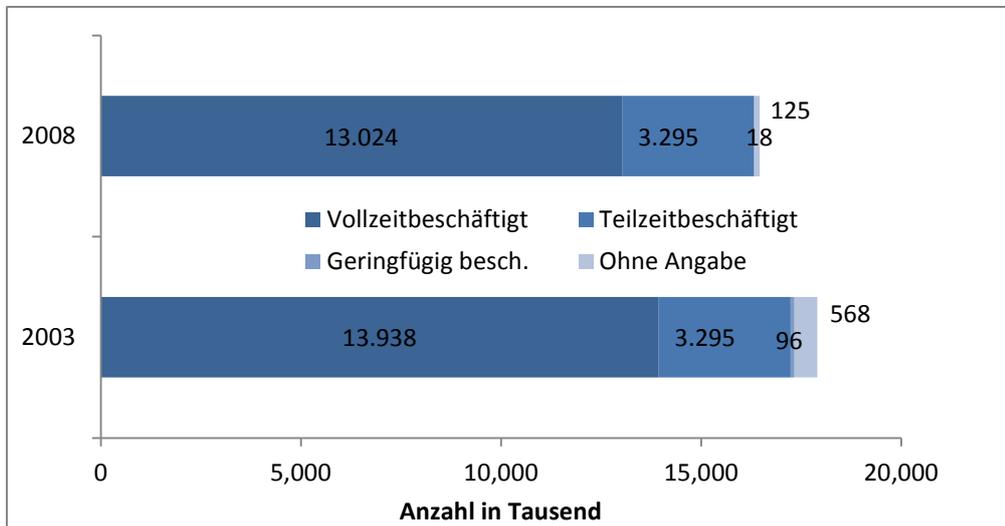
Bei den in Ausbildung befindlichen Personen lässt sich hingegen zwischen 2003 und 2008 eine Zunahme des Sparverhaltens in Vermögenswirksamen Anlagen feststellen. Die zeitlichen Unterschiede bei den anderen erfassten Personengruppen dürften in erster Linie von unterschiedlichen Abgrenzungen hervorgerufen sein und sollten daher nicht interpretiert werden.

Abbildung 8 zeigt, dass insbesondere Vollzeitbeschäftigte von Vermögenswirksamen Leistungen profitieren. Im Jahr 2003 waren knapp 78 Prozent der Anlegerinnen und Anleger Vermögenswirksamer Leistungen in Vollzeit tätig; dieser Anteil erhöhte sich bis zum Jahr 2008 sogar noch. Sehr niedrig fällt der Anteil geringfügig Beschäftigter aus; diese sind in der Regel von der Anlage Vermögenswirksamer Leistungen ausgeschlossen.

In Abbildung 9 werden die Anlegerinnen und Anleger Vermögenswirksamer Leistungen nach dem jährlichen Bruttoeinkommen betrachtet. Jeweils ungefähr die Hälfte der Anlegerinnen und Anleger lebt in den Jahren 2003 und 2008 in Haushalten, die ein Bruttoeinkommen von 60.000 Euro oder mehr beziehen. Nur 22,6 Prozent (2003) bzw. 21,3 Prozent (2008) der Haushalte, die Vermögenswirksame Leistungen ansparen, beziehen ein jährliches Bruttoeinkommen von weniger als 40.000 Euro.

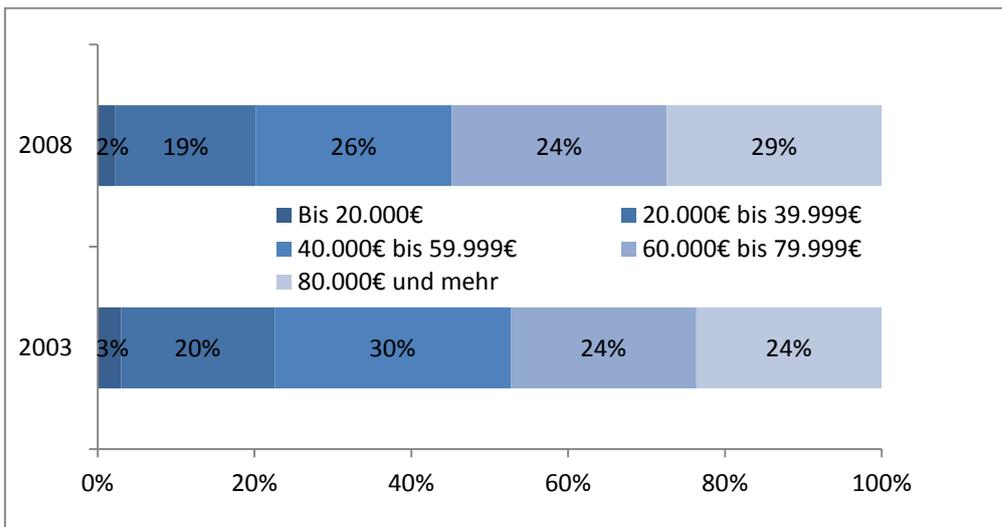
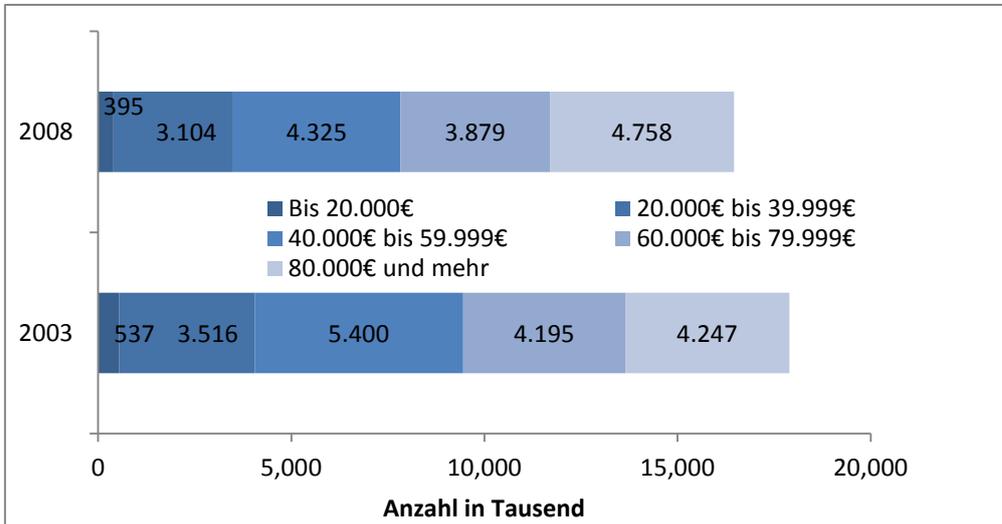
⁵ Da der Wirtschaftszweig in der EVS nicht enthalten ist, kann leider nicht direkt festgestellt werden, welcher Anteil des Rückgangs auf die Metall- und Elektroindustrie entfällt.

Abbildung 8: Anleger Vermögenswirksamer Leistungen nach Tätigkeitsumfang



Quelle: Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS) 2003 und 2008, eigene Berechnungen. Hochgerechnete Angaben. Quartalswerte auf Jahresbasis umgerechnet. Aufgrund von Rundungen addieren sich die Einzelbeträge teilweise nicht exakt zum Gesamtbetrag.

Abbildung 9: Anleger Vermögenswirksamer Leistungen nach Haushaltsbruttoeinkommen



Quelle: Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS) 2003 und 2008, eigene Berechnungen. Hochgerechnete Angaben. Quartalswerte auf Jahresbasis umgerechnet. Aufgrund von Rundungen addieren sich die Einzelbeträge teilweise nicht exakt zum Gesamtbetrag.

Diese Ergebnisse deuten auf eine deutliche Überrepräsentation von Angehörigen relativ einkommensreicher Haushalte in der Gruppe der Anlegerinnen und

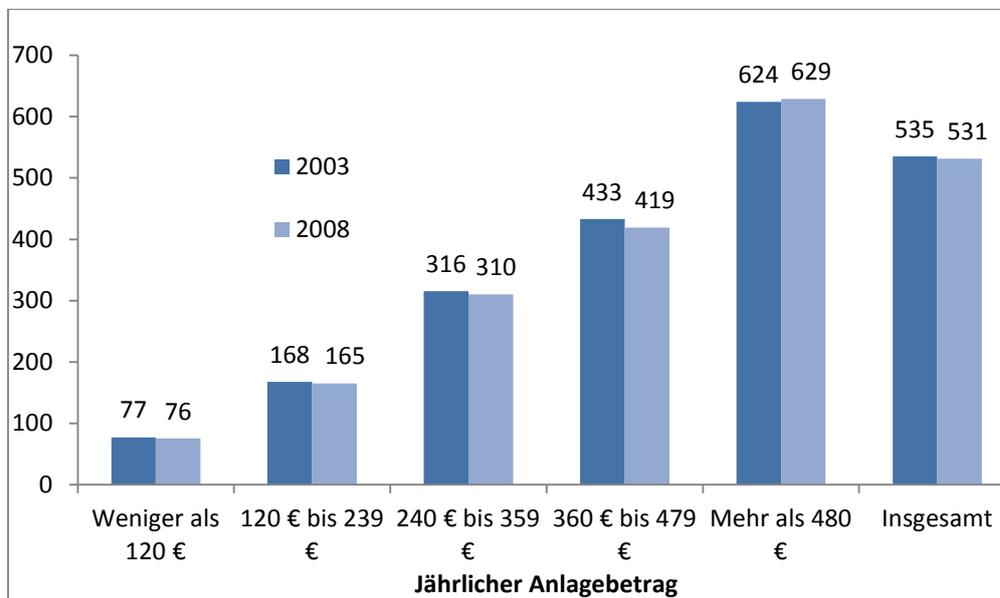
Anleger hin. Das Median-Haushaltseinkommen in dieser Gruppe liegt im Jahr 2003 hochgerechnet bei 58.896 Euro, während das Median-Haushaltseinkommen aller Personen hochgerechnet 44.472 Euro beträgt. Die verstärkte Nutzung von Vermögenswirksamen Leistungen durch Personen mit höherem Einkommen stimmt mit den Informationen des Verbands der Privaten Bausparkassen und der Bundesgeschäftsstelle Landesbausparkassen überein.

2.3.2 Durchschnittliche Anlagebeträge pro Anleger oder Anlegerin

In den folgenden Darstellungen wird jeweils der mittlere Anlagebetrag pro Anlegerin oder Anleger ausgewiesen. Auch hierbei ist die Datenquelle die Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS). Die Gesamtsumme der Anlagen lässt sich jeweils als Produkt aus dem durchschnittlichen Anlagebetrag und der Zahl der Anlegerinnen und Anleger bestimmen, so dass auf eine separate Auswertung verzichtet wird.

Insgesamt legen diejenigen Personen, die Vermögenswirksame Leistungen ansparen, nach den hochgerechneten Informationen aus der EVS im Jahr 2003 535 Euro und im Jahr 2008 531 Euro in Vermögenswirksamen Anlagen an.

Abbildung 10: Durchschnittliche Anlagehöhe Vermögenswirksamer Leistungen nach Höhe der Anlage (in Euro)

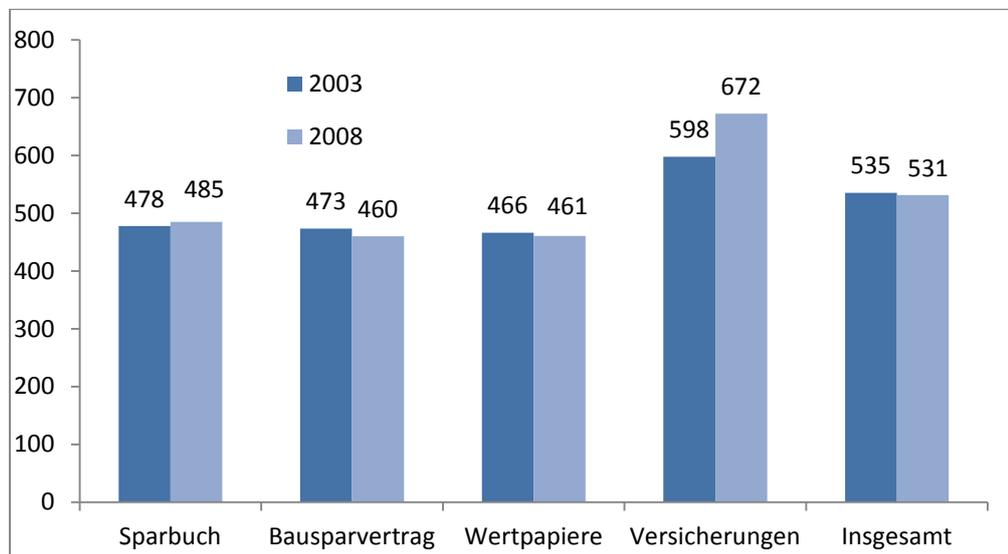


Quelle: Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS) 2003 und 2008, eigene Berechnungen. Hochgerechnete Angaben. Quartalswerte auf Jahresbasis umgerechnet. Aufgrund von Rundungen addieren sich die Einzelbeträge teilweise nicht exakt zum Gesamtbetrag.

Abbildung 10 zeigt die durchschnittlichen Anlagebeträge innerhalb der fünf gebildeten Klassen. Im Vergleich von 2008 zu 2003 ist eine leichte Spreizung bei den Anlagebeträgen festzustellen. Insgesamt zeigt die Verteilung jedoch ein hohes Maß an Stabilität. Hinweise für eine ausgeprägte Schiefe der Verteilung innerhalb der durch die Anlagebeträge gebildeten Klassen finden sich nicht.

Die unveränderten durchschnittlichen Sparbeträge pro Anlegerin oder Anleger zeigen, dass der Rückgang des Volumens der Vermögenswirksamen Leistungen zwischen 2003 und 2008 nahezu ausschließlich auf die Zahl der Anlegerinnen und Anleger und nicht auf einen Rückgang der Anlagebeträge zurückzuführen ist.

Abbildung 11: Durchschnittliche Anlagehöhe Vermögenswirksamer Leistungen nach Anlageformen (in Euro)

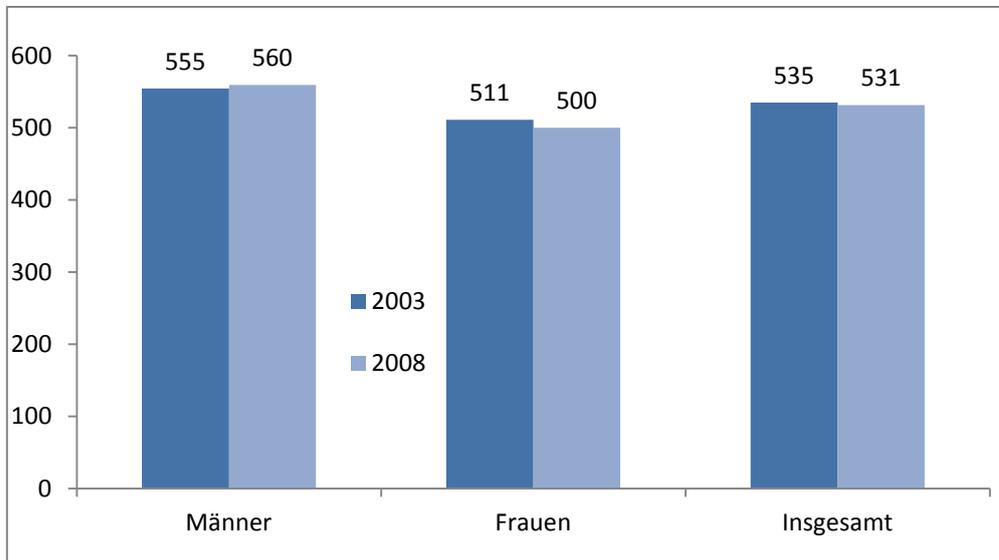


Quelle: Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS) 2003 und 2008, eigene Berechnungen. Hochgerechnete Angaben. Quartalswerte auf Jahresbasis umgerechnet. Aufgrund von Rundungen addieren sich die Einzelbeträge teilweise nicht exakt zum Gesamtbetrag.

Abbildung 11 zeigt, dass deutlich höhere Sparbeträge entrichtet werden, wenn Vermögenswirksame Leistungen in Lebens-, private Renten-, Ausbildungs-, Sterbegeld- und Aussteuerversicherungen fließen. In diesem – nach Abbildung 3 insgesamt jedoch nicht sehr weit verbreiteten – Fall werden jährlich knapp 598 Euro (2003) bzw. 672 Euro (2008) angespart.

Im Vergleich hierzu gibt es nur relativ geringe Unterschiede hinsichtlich des jährlich angesparten Betrags zwischen den anderen Anlageformen. Bei den Bausparverträgen ist zwischen 2003 und 2008 eine leichte Verringerung des jährlichen Ansparvolumens festzustellen.

Abbildung 12: Durchschnittliche Anlagehöhe Vermögenswirksamer Leistungen nach Geschlecht (in Euro)

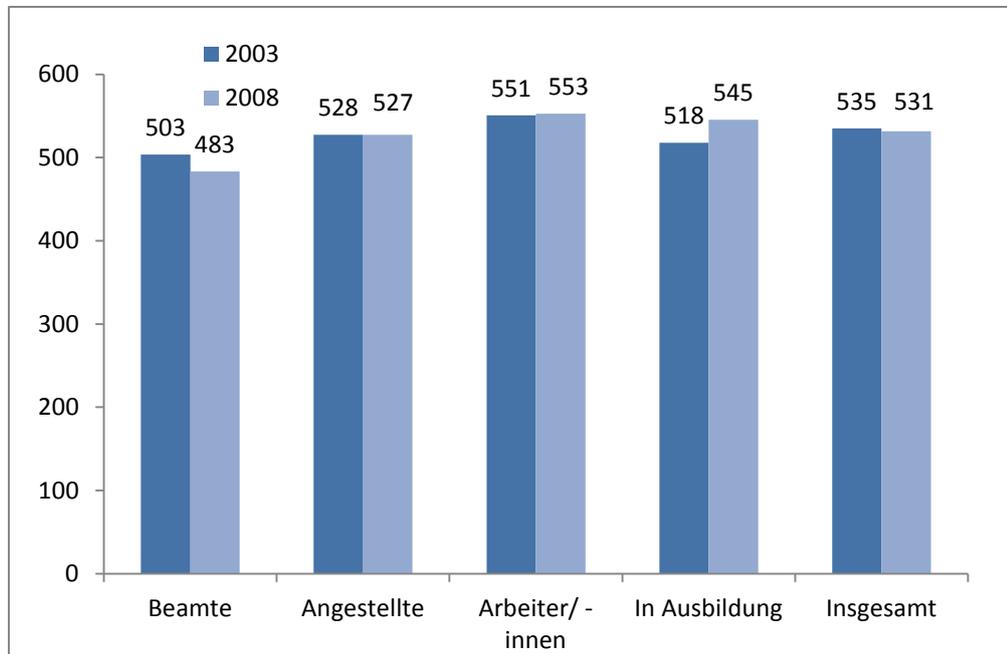


Quelle: Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS) 2003 und 2008, eigene Berechnungen. Hochgerechnete Angaben. Quartalswerte auf Jahresbasis umgerechnet. Aufgrund von Rundungen addieren sich die Einzelbeträge teilweise nicht exakt zum Gesamtbetrag.

Frauen sparen betragsmäßig weniger als Männer (siehe Abbildung 12). Im Jahr 2003 betrug der Unterschied zwischen Frauen und Männern 8,4 Prozent des jährlichen pro-Kopf-Ansparvolumens der weiblichen Sparer. Im Jahr 2008 sind diese Unterschiede mit 11,9 Prozent sogar noch größer. Der Unterschied könnte auf die größere Teilzeitquote bei Frauen zurückzuführen sein, die im Zeitablauf mit der zunehmenden Arbeitsmarktpartizipation von Frauen noch zugenommen hat.

Abbildung 13 zeigt, dass Arbeiter und Arbeiterinnen unter den dargestellten Beschäftigtengruppen gemessen am jährlichen Anlagebetrag am meisten in Vermögenswirksamen Leistungen sparen. Ihr durchschnittlicher jährlicher Anlagebetrag stieg von 2003 auf 2008 sogar geringfügig, während er bei den meisten anderen Gruppen sank.

Abbildung 13: Durchschnittliche Anlagehöhe Vermögenswirksamer Leistungen nach beruflichem Status (in Euro)



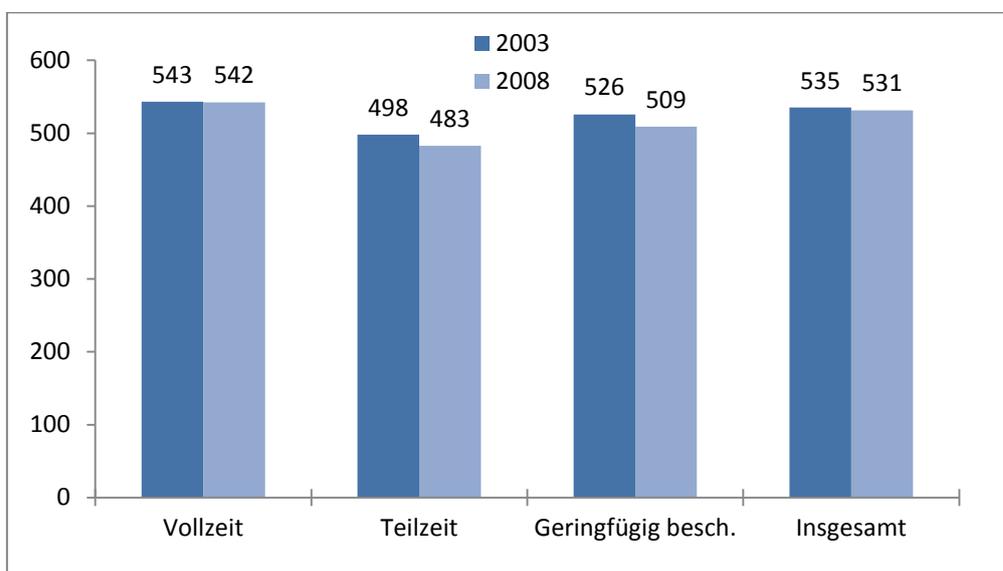
Quelle: Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS) 2003 und 2008, eigene Berechnungen. Hochgerechnete Angaben. Quartalswerte auf Jahresbasis umgerechnet. Aufgrund von Rundungen addieren sich die Einzelbeträge teilweise nicht exakt zum Gesamtbetrag.

Eine mögliche Erklärung ist, dass Arbeiter und Arbeiterinnen mehr als andere Gruppen in Versicherungen einzahlen und diese über den AG-Beitrag hinaus aufstocken. Darüber hinaus sind die Leistungen der Arbeitgeber, wie die folgenden Darstellungen zeigen, in Bereichen, in denen Arbeiterinnen und Arbeiter häufig eingesetzt werden, besonders hoch. Dies gilt beispielsweise für das Verarbeitende Gewerbe.

Dies führte jedoch nicht zu einer Erhöhung des gesamten Sparvolumens vermögenswirksamer Anlagen, da die Zahl der Arbeiter und Arbeiterinnen, die vermögenswirksame Leistungen anlegen, zwischen 2003 und 2008 deutlich zurückging (vgl. Abbildung 7).

Im Vergleich zu den Arbeitern beziehen Beamte weitaus geringere Vermögenswirksame Leistungen vom Arbeitgeber und haben daher einen geringeren Anreiz, dieses Instrument für ihre Vermögensbildung zu nutzen. Die relativ hohen Beträge für Auszubildende können darauf zurückzuführen sein, dass in manchen Bereichen (insbesondere dem öffentlichen Dienst) an Auszubildende erhöhte Arbeitgeberbeiträge zu den Vermögenswirksamen Leistungen gezahlt werden.

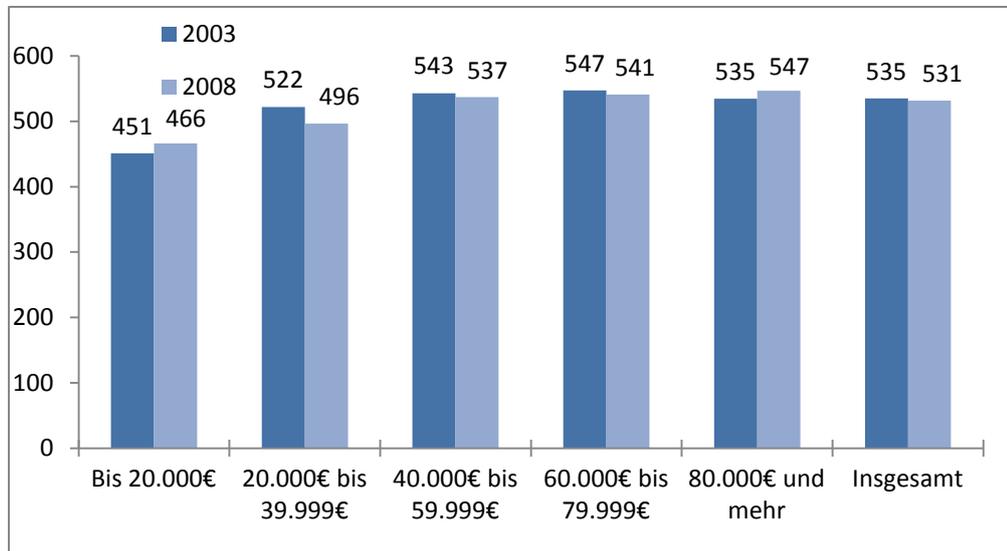
Abbildung 14: Durchschnittliche Anlagehöhe Vermögenswirksamer Leistungen nach Tätigkeitsumfang (in Euro)



Quelle: Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS) 2003 und 2008, eigene Berechnungen. Hochgerechnete Angaben. Quartalswerte auf Jahresbasis umgerechnet. Aufgrund von Rundungen addieren sich die Einzelbeträge teilweise nicht exakt zum Gesamtbetrag.

Die durchschnittlichen gesamten Anlagebeträge unterscheiden sich nur wenig nach Vollzeit- oder Teilzeitstatus, wie aus Abbildung 14 hervorgeht. Die durch den Arbeitgeber finanzierten Anlagebeiträge sind bei Teilzeitbeschäftigten deutlich geringer, wie aus Abschnitt 2.3.3 deutlich wird. Das bedeutet, dass Teilzeitbeschäftigte einen besonders hohen Anteil der vermögenswirksamen Anlagen aus dem eigenen Entgelt finanzieren.

Abbildung 15: Durchschnittliche Anlagehöhe Vermögenswirksamer Leistungen nach Einkommensklassen (in Euro)



Quelle: Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS) 2003 und 2008, eigene Berechnungen. Hochgerechnete Angaben. Quartalswerte auf Jahresbasis umgerechnet. Aufgrund von Rundungen addieren sich die Einzelbeträge teilweise nicht exakt zum Gesamtbetrag.

Wie zu erwarten ist, steigen die angelegten Beträge Vermögenswirksamer Leistungen mit dem Haushaltseinkommen an (siehe Abbildung 15). Haushalte unterhalb von 20.000 Euro jährlichem Bruttoeinkommen liegen durchschnittlich unterhalb von 40 Euro pro Monat, während alle anderen Einkommensklassen darüber liegen. Allerdings ist der Anstieg relativ gering, so dass gering verdienende Haushalte überproportional Vermögenswirksame Leistungen anlegen.

Veränderungen von 2003 bis 2008 zeigen sich am stärksten in der Kategorie von 20.000 Euro bis unter 40.000 Euro, in welcher der durchschnittliche Anlagebetrag um 4,9 Prozent sank.

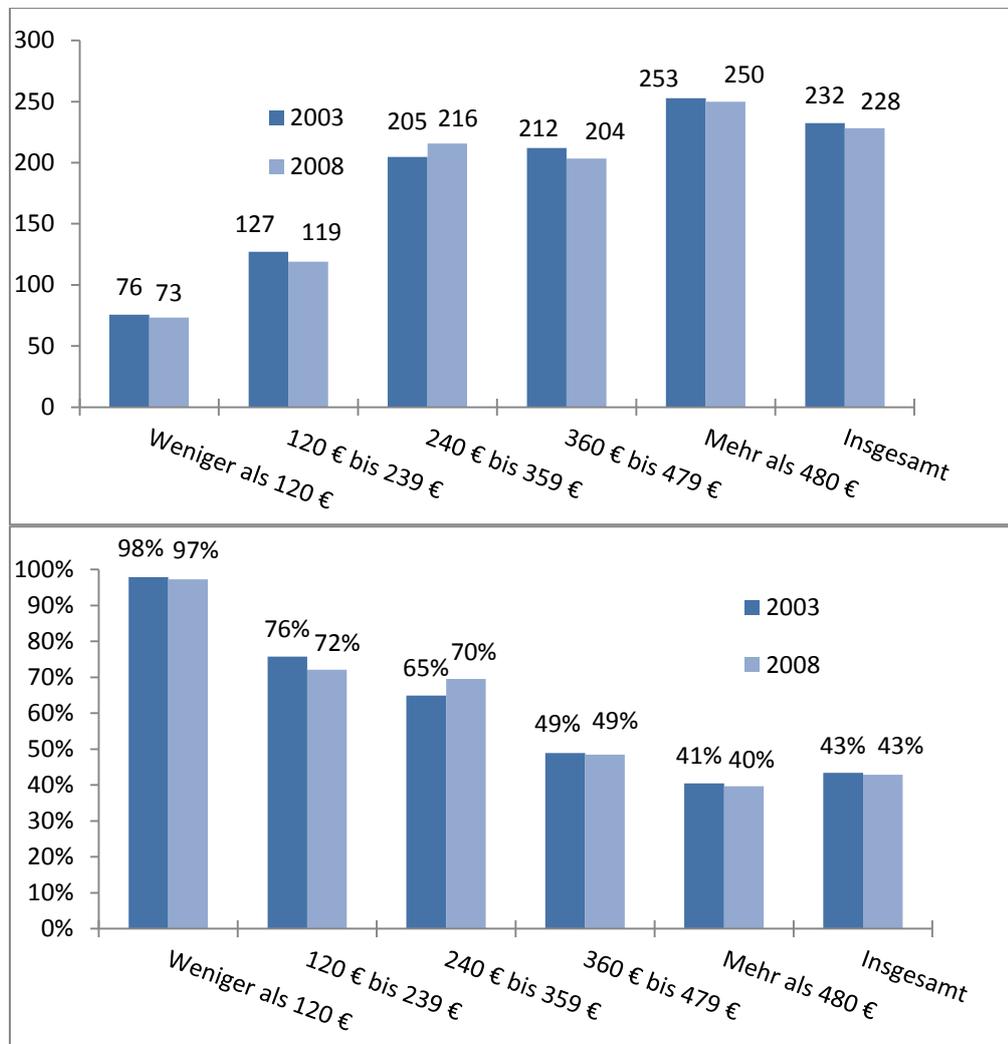
2.3.3 Vermögenswirksame Leistungen des Arbeitgebers

Die Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS) weist neben den angesparten Beträgen, die sowohl die Vermögenswirksamen Leistungen des Arbeitgebers als auch die Sparbeiträge der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer umfassen, auch die Vermögenswirksamen Leistungen allein des Arbeitgebers aus.

Diese werden bei der Erfassung der Einnahmen der Haushalte verzeichnet, während die Anlage von Vermögenswirksamen Leistungen auf der Seite der Ausgaben der Haushalte erfasst wird. Entsprechend findet sich bei der Erfassung der arbeitgeberseitigen Vermögenswirksamen Leistungen keine Differenzierung nach den Anlagegegenständen.

Im Folgenden werden die Arbeitgeberbeiträge nach den bisher benutzten Gliederungselementen in ihrer Höhe ausgewiesen. Dazu werden die Anteile der Arbeitgeberbeiträge dargestellt, indem die absoluten Beträge auf die in den Abbildung 10 bis Abbildung 15 dargestellten durchschnittlichen Beträge bezogen werden.

Abbildung 16: Durchschnittliche Vermögenswirksame Leistungen des Arbeitgebers in Euro (oben) und durchschnittlicher Arbeitgeberanteil nach Höhe der Anlage (unten)

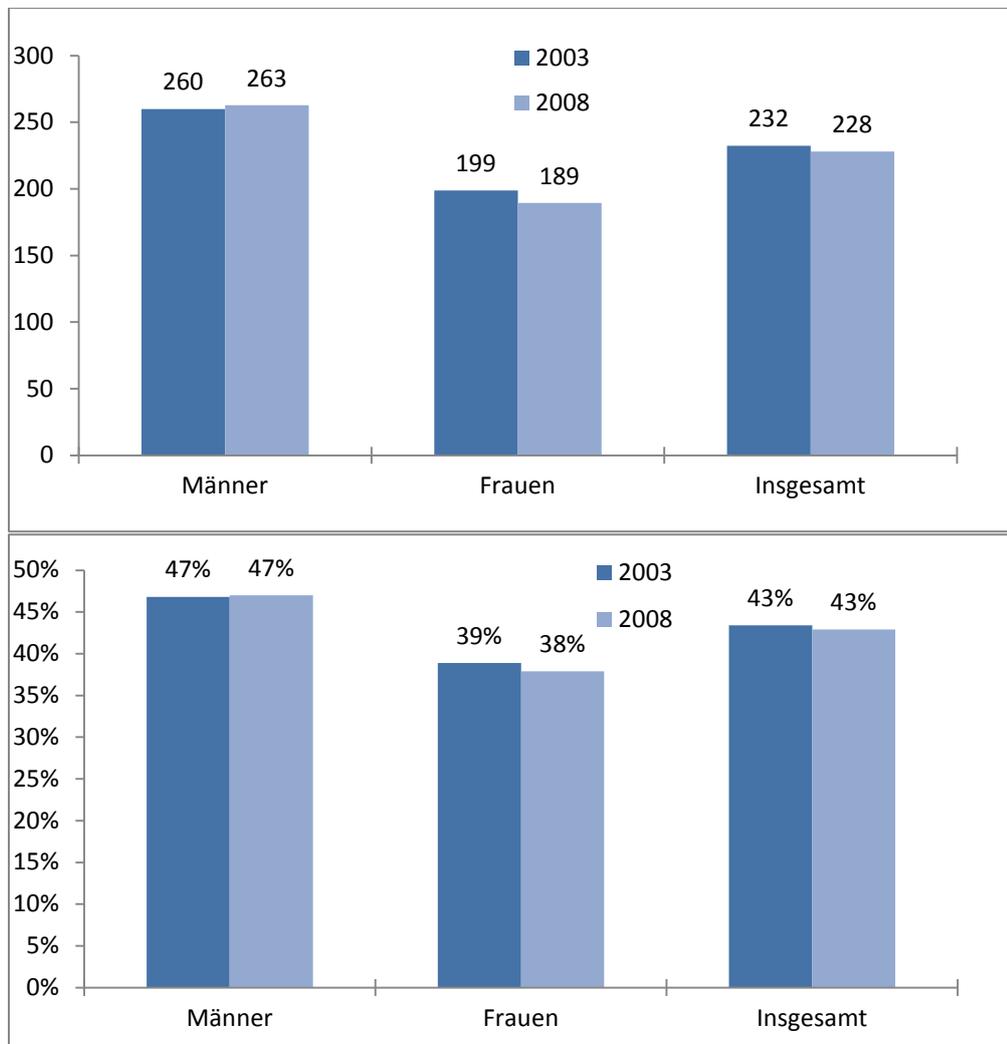


Quelle: Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS) 2003 und 2008, eigene Berechnungen. Hochgerechnete Angaben. Quartalswerte auf Jahresbasis umgerechnet. Aufgrund von Rundungen addieren sich die Einzelbeträge teilweise nicht exakt zum Gesamtbetrag.

Der Arbeitgeberanteil bei den Vermögenswirksamen Leistungen liegt in beiden Jahren durchschnittlich bei 43 Prozent, wie aus Abbildung 16 ersehen werden kann. Umgekehrt bedeutet dies, dass die Anleger und Anlegerinnen Eigenbeiträge in Höhe von 57 Prozent der gesamten Vermögenswirksamen Leistungen erbringen. Der Arbeitgeberanteil fällt mit der Höhe der Anlage. Am niedrigsten liegt er mit 40 Prozent bei den Anlegern, die insgesamt mehr als 480 Euro im Jahr in Vermögenswirksamen Leistungen anlegen.

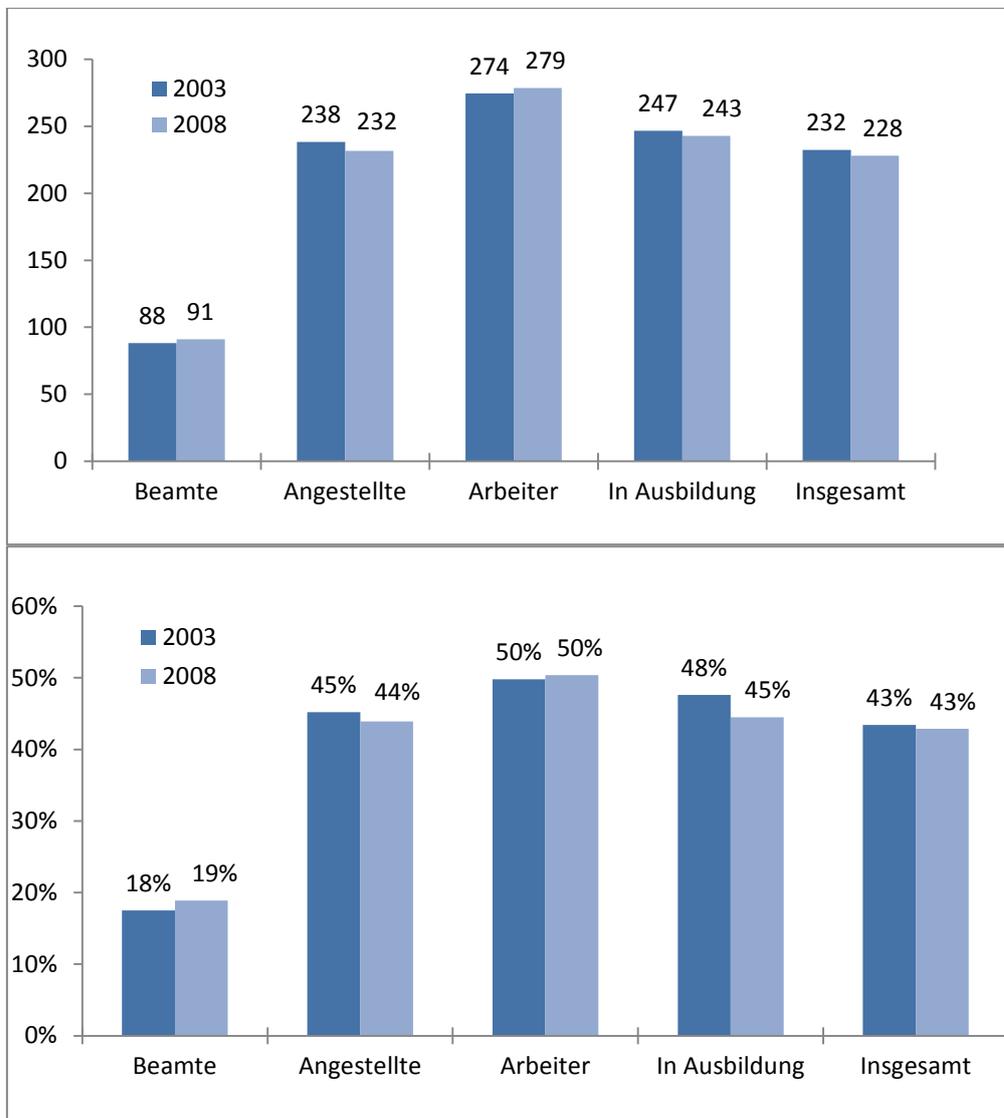
Bei den Sparerrinnen und Sparern mit geringen Anlagebeträgen wird in vielen Fällen ausschließlich der Arbeitgeberbeitrag angespart. Der Zusammenhang ist offensichtlich: Wer nichts oder nur wenig aus dem eigenen Arbeitslohn vermögenswirksam anlegt, erreicht vergleichsweise geringe Sparbeträge.

Abbildung 17: Durchschnittliche Vermögenswirksame Leistungen des Arbeitgebers in Euro (oben) und durchschnittlicher Arbeitgeberanteil nach Geschlecht (unten)



Quelle: Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS) 2003 und 2008, eigene Berechnungen. Hochgerechnete Angaben. Quartalswerte auf Jahresbasis umgerechnet. Aufgrund von Rundungen addieren sich die Einzelbeträge teilweise nicht exakt zum Gesamtbetrag.

Abbildung 18: Durchschnittliche Vermögenswirksame Leistungen des Arbeitgebers in Euro (oben) und durchschnittlicher Arbeitgeberanteil nach beruflichem Status (unten)



Quelle: Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS) 2003 und 2008, eigene Berechnungen. Hochgerechnete Angaben. Quartalswerte auf Jahresbasis umgerechnet. Aufgrund von Rundungen addieren sich die Einzelbeträge teilweise nicht exakt zum Gesamtbetrag.

Bei den weiblichen Anlegern liegt der Arbeitgeberanteil um ungefähr acht (2003) bzw. neun Prozentpunkte (2008) unter demjenigen der Männer (siehe Abbildung 17). Diese ausgeprägten Unterschiede sind auf die stärkere Verbreitung von Teilzeitbeschäftigung sowie auf die Beschäftigungsschwerpunkte in unterschiedlichen Branchen zurückzuführen sein, die im Folgenden noch näher betrachtet werden.

Wie Abbildung 18 zeigt, bestehen zwischen Beamten auf der einen und Angestellten, Arbeitern und Auszubildenden auf der anderen Seite deutliche Unterschiede in der Höhe der vermögenswirksamen Leistungen, die vom Arbeitgeber gezahlt werden.

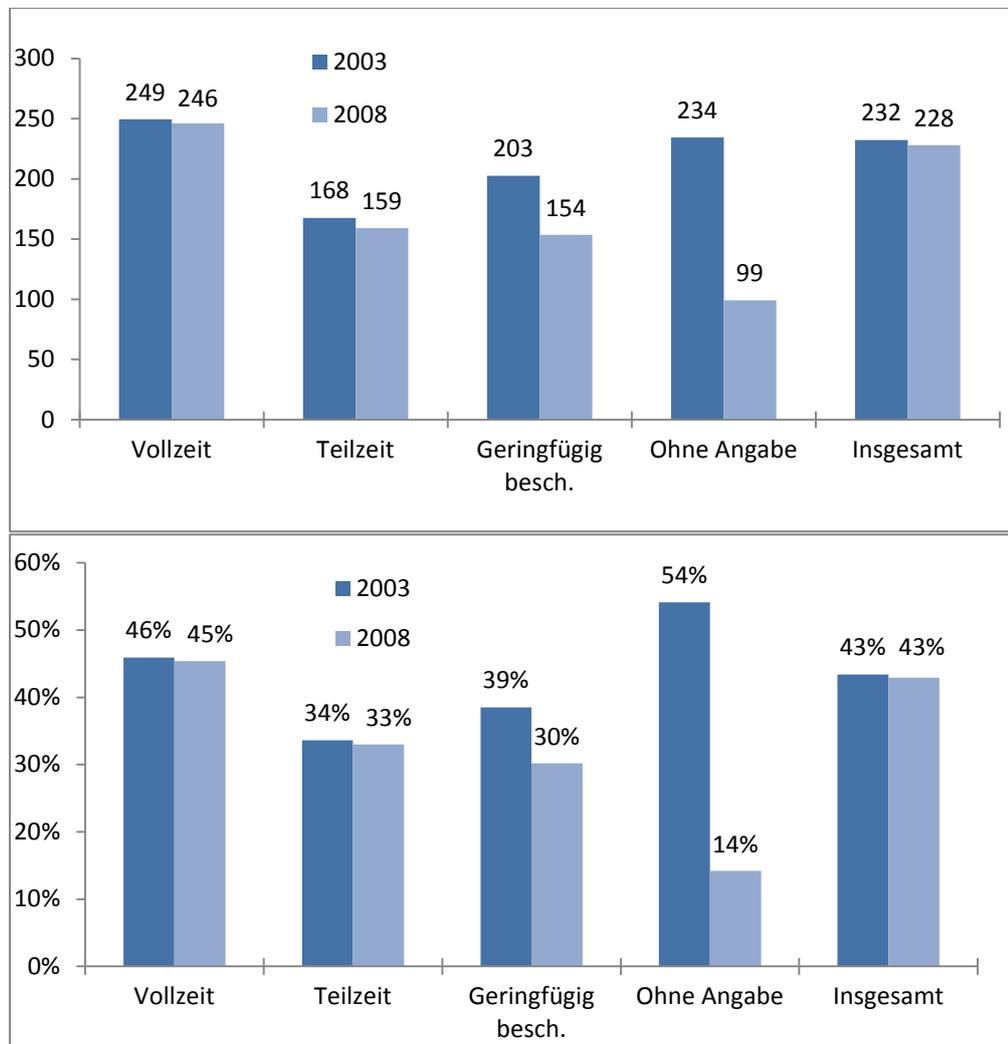
Beamtinnen, Beamte, Richterinnen, Richter, Berufssoldatinnen, Berufssoldaten, Soldatinnen auf Zeit und Soldaten auf Zeit erhalten nach dem Gesetz über vermögenswirksame Leistungen für Beamte, Richter, Berufssoldaten und Soldaten auf Zeit 6,65 Euro monatlich, also im Jahr 79,80 Euro, sofern sie einer Vollzeittätigkeit nachgehen. Beamte auf Widerruf im Vorbereitungsdienst unterhalb einer Einkommensgrenze erhalten 13,29 Euro. Letztere könnte erklären, warum die durchschnittlichen vermögenswirksamen Leistungen des Arbeitgebers nach der EVS mit ca. 91 Euro höher sind als 79,80 Euro. Zu berücksichtigen sind dabei auch die Abgrenzungsfragen, auf die im Abschnitt 2.3.1 hingewiesen wurde.

Obwohl Beamte nur einen vergleichsweise geringen Arbeitgeberanteil erhalten, liegen ihre Sparbeträge im Jahr 2008 mit 483 Euro nicht deutlich unter dem Durchschnitt von 531 Euro (vergleiche Abbildung 13). Zudem dürften Beamte weniger häufig als andere Gruppen von der Arbeitnehmer-Sparzulage profitieren. So betrug der Medianwert des Haushaltsnettoeinkommens von Beamtenhaushalten im Jahr 2008 mit 4.159 Euro 170% des Medians aller Arbeitnehmerhaushalte (Statistisches Bundesamt, Fachserie 15 Heft 6, S. 55, 2012). Insofern erscheint es aus ökonomisch-rationaler Sicht erklärungsbedürftig, warum diese Form der Vermögensbildung trotz fehlender Vorteile in nicht unbeträchtlicher Höhe gewählt wird (zu möglichen Erklärungen aus alternativer Sichtweise vergleiche Abschnitt 3.2).

Der Arbeitgeberanteil liegt bei Vollzeitbeschäftigten höher als bei Teilzeitbeschäftigten (siehe Abbildung 19). Da Teilzeitbeschäftigung bei Frauen wesentlich stärker verbreitet ist als bei Männern, erklärt dies zum Teil die in Abbildung 17 dargestellten Unterschiede zwischen den Geschlechtern. Mitverantwortlich für den geringeren Arbeitgeberanteil bei den Teilzeitbeschäftigten ist die Tatsache, dass nach den bestehenden Tarifverträgen Vermögenswirksame Leistungen vom Arbeitgeber für Teilzeitbeschäftigte anteilig zur Arbeitszeit oder jedenfalls in geringerem Ausmaß als bei Vollzeitbeschäftigten gezahlt werden. Eine wichtige Rolle spielt ferner die unterschiedliche Verbreitung von Teilzeitbeschäftigung im Bereich unterschiedlicher Tarifverträge. So ist der Anteil der Teilzeitbeschäftigung an der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung in Branchen wie der öffentlichen Verwaltung, Erziehung und Unterricht sowie Gesundheits- und Sozialwesen besonders hoch.⁶ Dort ist zugleich der Arbeitgeberanteil an den Vermögenswirksamen Leistungen relativ niedrig (siehe Tabelle 3 weiter unten).

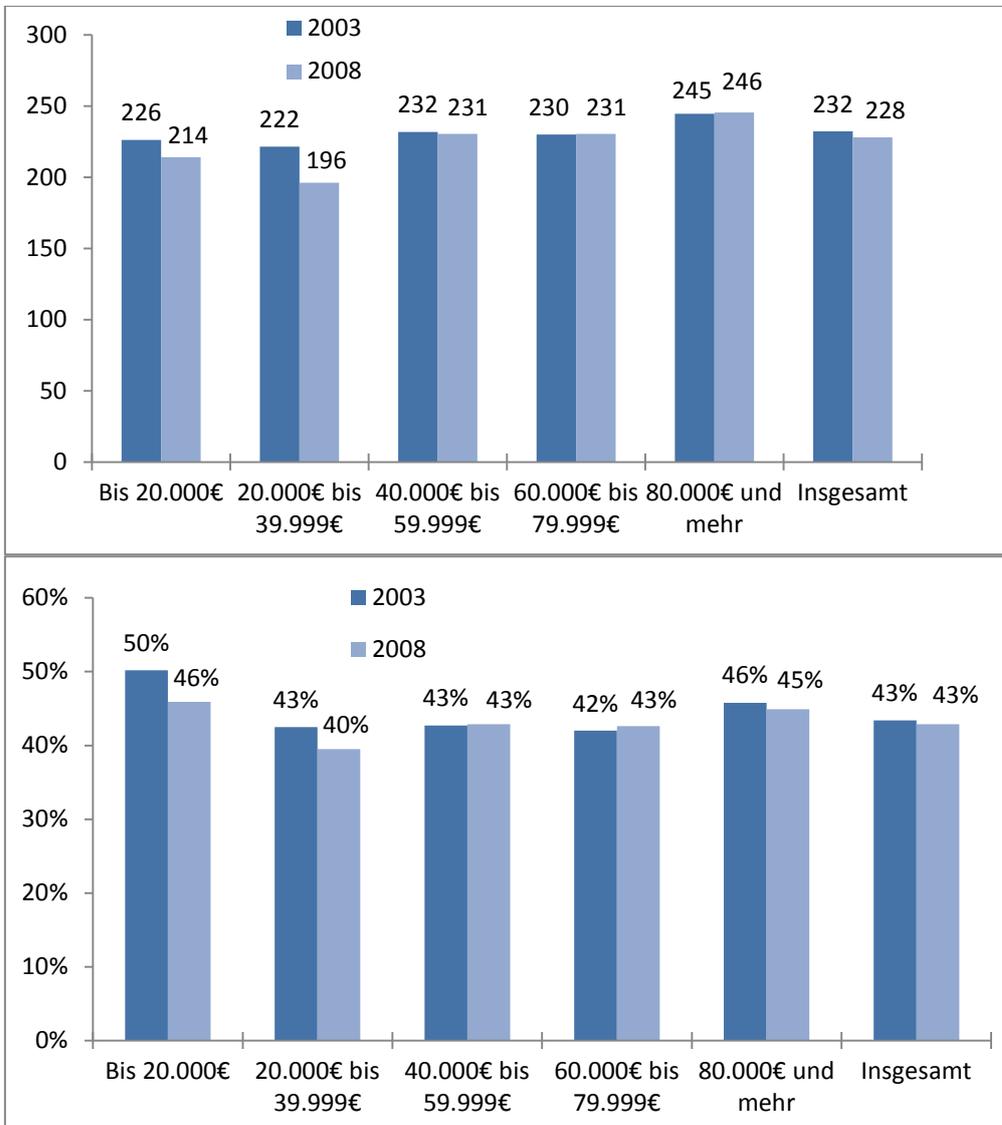
⁶ Statistisches Bundesamt (2013).

Abbildung 19: Durchschnittliche Vermögenswirksame Leistungen des Arbeitgebers in Euro (oben) und durchschnittlicher Arbeitgeberanteil nach Tätigkeitsumfang (unten)



Quelle: Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS) 2003 und 2008, eigene Berechnungen. Hochgerechnete Angaben. Quartalswerte auf Jahresbasis umgerechnet. Aufgrund von Rundungen addieren sich die Einzelbeträge teilweise nicht exakt zum Gesamtbetrag.

Abbildung 20: Durchschnittliche Vermögenswirksame Leistungen des Arbeitgebers in Euro (oben) und durchschnittlicher Arbeitgeberanteil nach Haushaltsbruttoeinkommen (unten)



Quelle: Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS) 2003 und 2008, eigene Berechnungen. Hochgerechnete Angaben. Quartalswerte auf Jahresbasis umgerechnet. Aufgrund von Rundungen addieren sich die Einzelbeträge teilweise nicht exakt zum Gesamtbetrag.

Abbildung 20 zeigt, dass der Arbeitgeberanteil nur in geringem Umfang mit den Einkommensklassen des Bruttohaushaltseinkommens variiert.

Im Folgenden werden die Angaben aus der EVS durch Angaben aus der Arbeitskostenstatistik des Statistischen Bundesamtes validiert. Dabei ist zu berücksichtigen, dass nur eine eingeschränkte Vergleichbarkeit besteht. So sind in den Angaben aus der Arbeitskostenstatistik keine Kleinbetriebe enthalten. Ferner sind alle Angaben auf Vollzeitkräfte umgerechnet. Die Durchschnittsangaben beziehen sich auf alle Arbeitskräfte und nicht nur auf diejenigen, die vermögenswirksame Leistungen ansparen.

Die Definition vermögenswirksamer Leistungen in der Arbeitskostenstatistik besagt, dass Leistungen zur Vermögensbildung der Arbeitnehmer Leistungen nach dem Vermögensbildungsgesetz, Sparförderungsprogramme des Unternehmens, aber auch weitere Leistungen des Arbeitgebers, die auf die Vermögensbildung in Arbeitnehmerhand abzielen, umfassen. Damit ist die Abgrenzung prinzipiell ähnlich wie in der EVS, die ebenfalls nicht die rechtliche Definition vermögenswirksamer Leistungen nach dem Vermögensbildungsgesetz zum Maßstab nimmt.

Die Angaben aus der Arbeitskostenstatistik können ferner nach Wirtschaftszweigen sowie nach Unternehmensgrößenklassen gegliedert werden, was mit der EVS nicht möglich ist. Tabelle 3 enthält eine Aufgliederung nach Wirtschaftszweigen. Aufgrund der Ausweitung der Statistik auf die Dienstleistungen im Jahr 2004 und infolge von Änderungen in der Branchensystematik (Umstellung auf die WZ 2008 im Jahr 2008) ist die zeitliche Vergleichbarkeit nur teilweise gegeben, wie aus den nicht gefüllten Zellen deutlich wird.

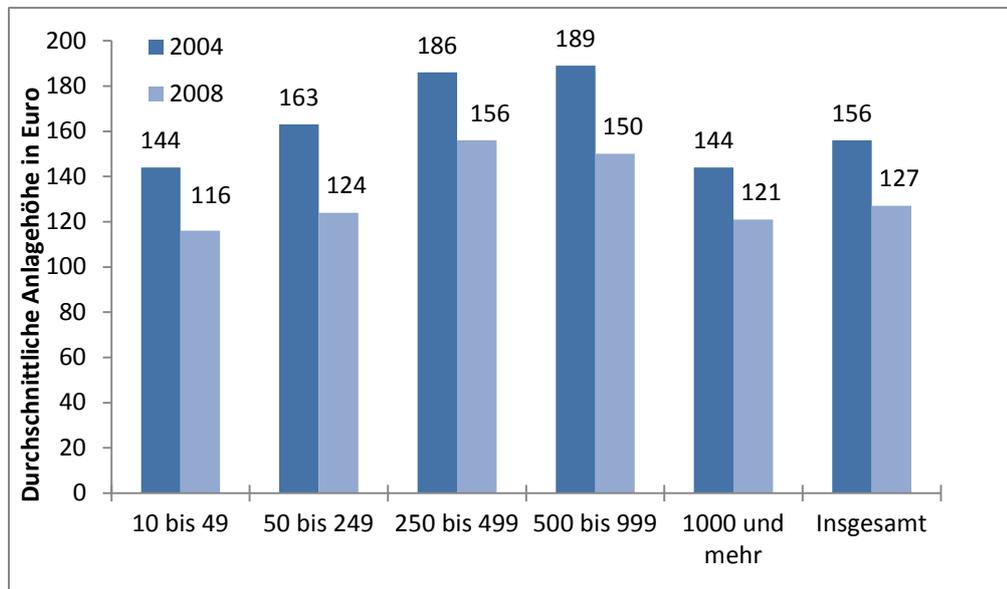
Tabelle 3 zeigt, dass die höchsten vermögenswirksamen Leistungen des Arbeitgebers im Kredit- und Versicherungsgewerbe gezahlt werden. Weitere Branchen mit hohen Leistungen sind Bergbau und Gewinnung von Steinen und Erden, Verarbeitendes Gewerbe sowie die Energieversorgung.

Tabelle 3: Vermögenswirksame Leistungen des Arbeitgebers nach Wirtschaftszweigen in Euro pro Vollzeitäquivalent

Wirtschaftszweig	2000	2004	2008
Bergbau und Gewinnung von Steinen und Erden		264	270
Verarbeitendes Gewerbe	256	231	186
Energie- und Wasserversorgung		250	
Energieversorgung			204
Wasserversorgung, Abwasser, und Abfallentsorgung und Beseitigung von Umweltverschmutzungen			96
Baugewerbe	157	161	148
Handel; Instandhaltung und Reparatur von Kraftfahrzeugen und Gebrauchsgütern	166	160	126
Gastgewerbe	74	63	42
Verkehr und Nachrichtenübermittlung		103	
Verkehr und Lagerei			87
Information und Kommunikation			122
Kredit- und Versicherungsgewerbe		414	382
Grundstücks- und Wohnungswesen, Vermietung beweglicher Sachen, Erbringung von wirtschaftlichen Dienstleistungen ...		105	
Grundstücks- und Wohnungswesen			112
Erbringung von freiberuflichen, wissenschaftlichen Dienstleistungen			111
Erbringung von sonstigen wirtschaftlichen Dienstleistungen			35
Öffentliche Verwaltung. Verteidigung. Sozialversicherung		78	79
Erziehung und Unterricht		77	77
Gesundheits-, Veterinär- und Sozialwesen		60	54
Erbringung von sonstigen öffentlichen und persönlichen Dienstleistungen		85	69
Kunst, Unterhaltung und Erholung			53
Alle Wirtschaftszweige		156	127

Quelle: Arbeitskostenstatistik 2000, 2004 und 2008. Dargestellt sind jährliche Beträge je Vollzeitinheit.

Abbildung 21: Vermögenswirksame Leistungen nach Unternehmensgrößenklassen in Euro pro Vollzeitäquivalent



Quelle: Arbeitskostenstatistik 2000, 2004 und 2008. Dargestellt sind jährliche Beträge je Vollzeiteinheit.

Die Ergebnisse aus Abbildung 21 zeigen, dass Vermögenswirksame Leistungen insbesondere von den mittelgroßen Unternehmen gezahlt werden, während sie in den Großbetrieben und in den Kleinbetrieben geringer ausfallen. Diese Struktur bleibt über die Zeit von 2003 zu 2008 erhalten.

Die Arbeitskostenstatistik weist insgesamt einen Rückgang der Vermögenswirksamen Leistungen des Arbeitgebers pro Vollzeitäquivalent zwischen 2004 und 2008 um knapp 19 Prozent aus. Nach der EVS betragen der Rückgang der Anlegerszahlen im Zeitraum 2003 bis 2008 dagegen nur 8 Prozent und der Rückgang der durchschnittlichen Anlagebeträge nur 2 Prozent. Insofern fällt der Rückgang nach der Arbeitskostenstatistik deutlicher aus, was auf die unterschiedlichen Abgrenzungen zurückzuführen sein dürfte.

2.4 Gegenwärtige Entwicklungen bei Tarifverträgen

2.4.1 Überblick

Im Kapitel 2.3 wird auf Grundlage verschiedener Datenquellen dargestellt, dass die Zahl der Personen, die vL-Verträge besparen, im Zeitraum 2004 bis 2008 merklich (um 8 Prozent) zurückgegangen ist. Gleichzeitig wird deutlich, dass die Zahl der Anleger, die angeben, ihre vermögenswirksame Leistungen in eine Versicherung einzuzahlen, im gleichen Zeitraum von 2,1 Millionen auf 2,7 Millionen gestiegen ist. Dies entspricht einem Anstieg von 28,6 Prozent. Diese beiden Entwicklungen lassen sich durch Veränderungen der Tarifpolitik der Tarifvertragsparteien erklären. Dieses Kapitel stellt diese Veränderungen im Zusammenhang dar. Dabei wird sowohl auf die Erkenntnisse der Expertengespräche mit Vertretern der Tarifparteien als auch auf Zahlenmaterial der entsprechenden Verbände zurückgegriffen.

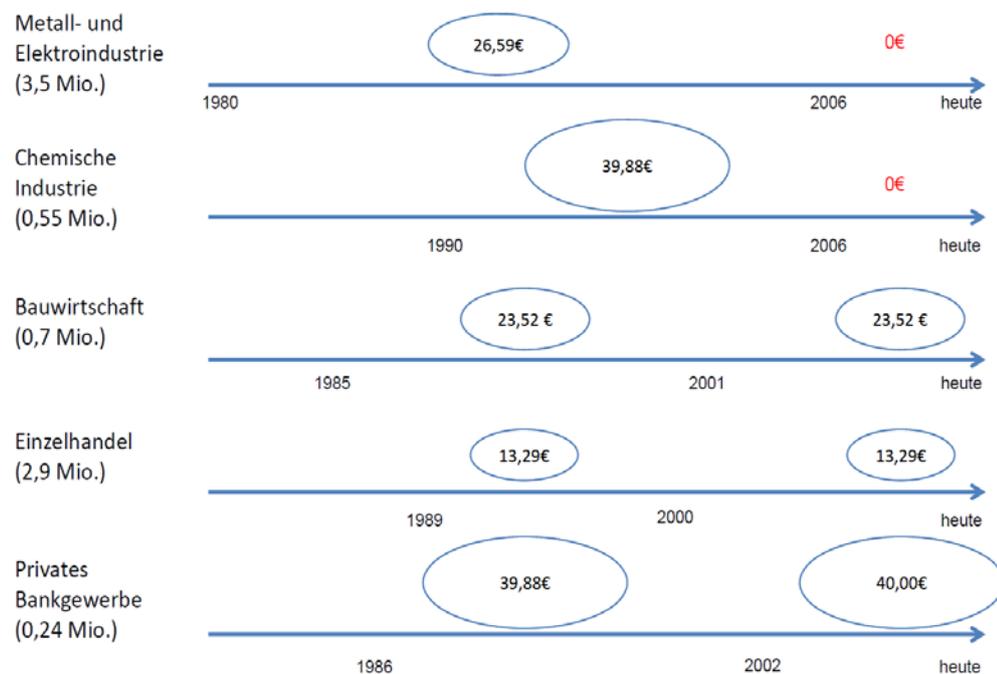
2.4.2 Generelle Entwicklung

In den Expertengesprächen wird deutlich, dass dem Thema vermögenswirksame Leistungen als solchem seitens der Tarifpartner keine aktuelle Relevanz beigemessen wird: Entweder werden bestehende Regelungen (inklusive bezüglich der Höhe der vom Arbeitgeber vorgesehenen Leistungen) auf dem Niveau der Vergangenheit fortgeschrieben, oder sie werden in „altersvorsorgewirksame Leistungen“ umgewandelt. Die Tarifverträge etwa in der Metall- und Elektroindustrie sehen seit dem Jahr 2005 eine derartige Umstellung vor,⁷ durch die die vom Arbeitgeber gezahlten Beträge aus dem Regelungsbereich des Fünften Vermögensbildungsgesetzes herausfallen. Lediglich Altverträge werden in diesem Bereich weiterhin noch mit vermögenswirksamen Leistungen bespart.

⁷ Dies betrifft mindestens 1,7 Mio. direkt tarifgebundene Beschäftigte in den entsprechenden Branchen. Laut Auskunft von IG Metall ist anzunehmen, dass Bestimmungen aus diesen Tarifverträgen zumindest indirekt bei einem größeren Teil (ca. 70%) der insgesamt 3,7 Mio. Beschäftigten in diesen Branchen zur Anwendung kommen.

Diese Entwicklung wird auch in der nachfolgenden Graphik deutlich, die auf Zahlen des Tarifarchivs des BDA beruht. Die (traditionell relativ hohen) Vermögenswirksamen Leistungen nach dem Fünften Vermögensbildungsgesetz in der Metall- und Elektroindustrie sowie der Chemischen Industrie, die vom Arbeitgeber an den Arbeitnehmer gezahlt wurden, wurden in der jüngeren Vergangenheit auf 0 reduziert. In den anderen Branchen hat seit den 1980er Jahren keine nominale Steigerung der vL-Zahlungen durch den Arbeitgeber mehr stattgefunden. Dies verdeutlicht, dass die Tarifparteien die bestehenden Leistungen allenfalls fortschreiben und teilweise durch andere Leistungen ersetzen.

Abbildung 22: Höhe von Vermögenswirksamen Leistungen in Tarifverträgen



Quelle: BDA Tarifarchiv, 2012.

In den nachfolgenden Kapiteln werden die tarifvertraglichen Vereinbarungen der Metall- und Elektroindustrie sowie der Chemischen Industrie dargestellt, die gemäß der obenstehenden Darstellung die Zahlung von Vermögenswirksamen Leistungen nicht mehr vorsehen. Aber auch im Bereich des Bankgewerbes, das

weiterhin Vermögenswirksame Leistungen auszahlt, gibt es bedeutsame Veränderungen in der Tarifpolitik, die nachfolgend skizziert werden.

2.4.3 Beispiel Metall- und Elektroindustrie

Die Tarifpartner in der Metall- und Elektroindustrie haben festgelegt, die in der Vergangenheit bestehende Zahlung im Rahmen des Fünften Vermögensbildungsgesetzes in ein neues Instrument umzuleiten: Seit dem Tarifvertrag vom 1. Oktober 2006 erhalten die Beschäftigten der Metall- und Elektroindustrie jährlich 319,08 Euro (26,59 Euro monatlich) und Auszubildende 159,48 Euro (13,29 Euro monatlich) als „altersvorsorgewirksame Leistungen“. Die hierfür vorgesehenen Gelder können laut Tarifvertrag in eine Riester-Rente oder (per Entgeltumwandlung) in eine betriebliche Altersvorsorge eingezahlt werden. Die Tarifvertragsparteien empfehlen hierbei die Produkte des Versorgungswerks „MetallRente“. Vermögenswirksame Leistungen im Sinne des Fünften Vermögensbildungsgesetzes, die durch den Arbeitgeber an den Arbeitnehmer gezahlt werden, sind – abgesehen von zeitlichen Übergangsbestimmungen – nicht mehr vorgesehen.

Dieses neue Instrument knüpft semantisch (als „altersvorsorgewirksame Leistungen“) sowie in seiner betragsmäßigen Höhe eng an die Regelungen des Fünften Vermögensbildungsgesetzes an, befindet sich allerdings *de jure* – in Bezug auf die Zielsetzung und Wahl der Anlageformen – außerhalb dessen Regelungsbereichs. Dementsprechend sind die ersparten „altersvorsorgewirksame Leistungen“ nicht mit der Arbeitnehmer-Sparzulage förderfähig. Allerdings haben die von dieser Regelung betroffenen Arbeitnehmer weiterhin –wie alle Arbeitnehmer– die Möglichkeit, zusätzlich Beträge aus eigenen Mitteln durch den Arbeitgeber in Vermögenswirksame Leistungen umwandeln und gemäß dem Fünften Vermögensbildungsgesetz fördern zu lassen. Zu einer derartigen Umwandlung von Arbeitslohn in Vermögenswirksame Leistungen ist Arbeitgeber auf Aufforderung des Arbeitnehmers nach §11 VermBG ausdrücklich verpflichtet.

2.4.4 Beispiel Chemische Industrie

Auch die Tarifvertragsparteien in der Chemischen Industrie haben vereinbart, dass ab dem 1.1.2006 die bisherigen Zahlungen von Vermögenswirksamen Leistungen in altersvorsorgewirksame Leistungen umgewandelt werden. Auch hier liegt der Gedanke zugrunde, die geleistete Zahlung nicht mehr für Spar- und Anlageverträge nach dem Fünften Vermögensbildungsgesetz zur Verfügung zu stellen. Stattdessen steht dem Arbeitnehmer ein Betrag in bisheriger Höhe zur Verfügung, der zur Entgeltumwandlung genutzt werden muss. Nimmt der Arbeitnehmer dies in Anspruch, erhält er durch den Arbeitgeber eine Aufstockung von 134,98 Euro. Nutzt der Arbeitnehmer die Entgeltumwandlung über diesen Betrag hinaus, erhält er für alle weiteren umgewandelten 100 Euro (die vom Gehalt abgezogen werden) 13 Euro. Die Wahl der Art der betrieblichen Altersvorsorge obliegt dem Arbeitgeber, Standardoption ist die Einzahlung der umgewandelten Entgeltanteile in den Pensionsfond der Chemischen Industrie. Der Anspruch auf Vermögenswirksame Leistungen als zusätzliche Leistung des Arbeitgebers entfällt.

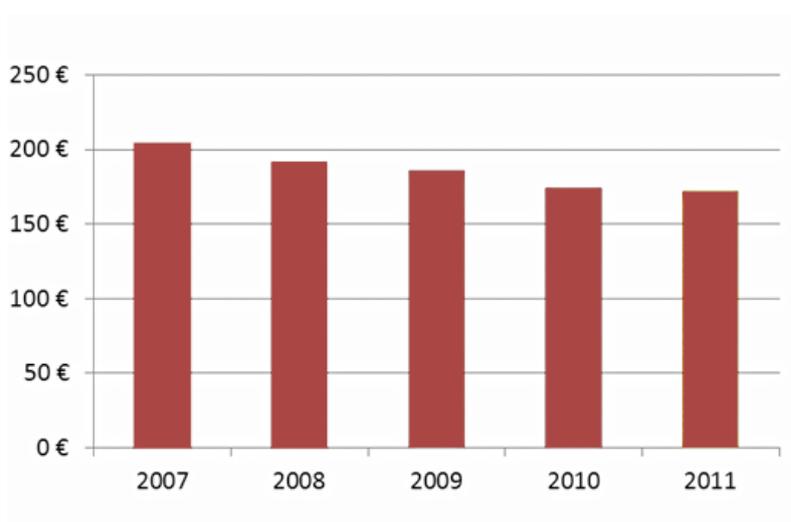
2.4.5 Beispiel Bankgewerbe

Der Tarifvertrag über die Leistungen nach dem Vermögensbildungsgesetz in der ab 22. April 2009 geltenden Fassung sieht zwar grundsätzlich die Zahlung von Vermögenswirksamen Leistungen im Sinne des Fünften Vermögensbildungsgesetzes in Höhe von 40 Euro monatlich vor; allerdings ist auch hier festzustellen, dass eine Öffnungsklausel existiert. Diese beinhaltet, dass Arbeitnehmern ebenfalls 40 Euro monatlich zustehen, falls diese eine Einzahlung in eine staatlich geförderte private Altersvorsorge (Riester-Rente) oder in ein „vom Arbeitgeber angebotenes Vermögensbildungsmodell“ vorziehen. Eine Verwendung der tariflich zugesagten Mittel existiert bereits seit dem 1.6.2006, als in §18 Ziff. 1 Manteltarifvertrag der explizite Hinweis aufgenommen wurde, dass (auch) Ansprüche auf Vermögenswirksame Leistungen in Beiträge zur betrieblichen Altersvorsorge umgewandelt werden können.

Diese Möglichkeit dürfte die Durchdringung der Regelungen des Fünften Vermögensbildungsgesetzes bei den Beschäftigten des Bankgewerbes reduzieren.

Wie sich diese Neuregelung auf die Größenordnung der Zahlungen, die auf Grundlage des Fünften Vermögensbildungsgesetzes erfolgen, auswirkt, wird – exemplarisch für die Bankangestellten im privaten Bankgewerbe – in Abbildung 23 deutlich.

Abbildung 23: Durchschnittliche Arbeitgeberleistung pro Arbeitnehmer für Vermögenswirksame Leistungen, Bankgewerbe



Quelle: Bundesverband Deutscher Banken, 2012.

Die Abbildung gibt die jährliche durchschnittliche Arbeitgeberleistung pro Arbeitnehmer im Bereich Banken an, die im Rahmen von Vermögenswirksamen Leistungen (im Sinne des Vermögensbildungsgesetzes) gezahlt werden. Errechnet werden diese Zahlen aus der Summe, die jährlich von der Gesamtheit der im BdB organisierten Institute für Vermögenswirksame Leistungen aufgewendet wird, geteilt durch die Anzahl der dort beschäftigten Arbeitnehmer. Die Abbildung zeigt einen kontinuierlichen Rückgang der geleisteten Vermögenswirksamen Leistungen. Da die Tarifverträge unverändert einen Betrag von 40 Euro

monatlich vorsehen, die als Vermögenswirksame Leistungen (oder für Zwecke der Altersvorsorge) ausgezahlt werden können, ergibt sich die oben genannte Veränderung nicht durch eine grundsätzliche Senkung, sondern eine Umwidmung der Arbeitgeberleistungen.

2.4.6 Fazit und Ausblick

Die oben genannten Beispiele zeigen, dass die Anwendung des Fünften Vermögensbildungsgesetzes tendenziell aufgrund tarifvertraglicher Veränderungen abnimmt. Dies erklärt, dass die Zahl der vL-Sparer über die Zeit hinweg abnimmt (s.o.). Auch die Tatsache, dass Versicherungen häufiger als gewählte Sparform der Vermögenswirksame Leistungen benannt werden, dürfte mit der oben skizzierten Veränderung zusammenhängen, da aus der Perspektive des befragten Haushalts subjektiv der Übergang von Vermögenswirksamen zur altersvorsorgewirksamen Leistungen nicht als System- sondern als Produktwechsel empfunden worden sein kann.

In diesem Zusammenhang ist zu beachten, dass die im Kapitel 2.3 aufgezeigten Zahlen aus dem Jahr 2008 nur eine Momentaufnahme darstellen. Durch die Übergangsregelungen der Tarifverträge bei der Umstellung von Vermögenswirksamen Leistungen zu altersvorsorgewirksamen Leistungen dürfte der Prozess der Umstellung, der im Jahr 2006 angestoßen worden ist, im Jahr 2008 noch nicht abgeschlossen sein. Hierdurch dürfte sich der Rückgang der Verbreitung von Vermögenswirksamen Leistungen, der bereits im Intervall zwischen 2003 und 2008 messbar ist, tendenziell fortsetzen.

2.5 Arbeitnehmer-Sparzulage

2.5.1 Zahl der Empfänger

Nach §13 des VermBG haben Arbeitnehmer Anspruch auf eine Sparzulage, wenn ihr zu versteuerndes Einkommen die Grenze von 20.000 Euro (40.000 Euro bei der gemeinsamen Veranlagung der Ehepartner) nicht übersteigt. Bei

Anlagen für wohnungswirtschaftliche Zwecke gelten weiterhin die früheren, niedrigeren Einkommensgrenzen von 17.900 Euro bzw. 35.800 Euro.

Nach Berechnungen auf Basis der FAST-Daten hatten im Jahr 2004 – hier galten noch die früheren Einkommensgrenzen – 61,6 Prozent der Steuerpflichtigen Anspruch auf die Arbeitnehmer-Sparzulage.⁸ Bei einer Anzahl von 35,5 Millionen steuerpflichtigen Haushalten in Deutschland bedeutet dies, dass 21,8 Millionen Haushalte sowohl in den Einkommensbereich fielen, in dem Anspruch auf Arbeitnehmer-Sparzulage besteht als auch zumindest eine Person Einkünfte als Arbeitnehmer bezog. 10 Prozent der Steuerpflichtigen erfüllten zwar hinsichtlich der Einkommensgrenzen die Bedingungen für die Arbeitnehmer-Sparzulage, wiesen aber keinen abhängig Beschäftigten auf. 28,4 Prozent der Haushalte mit abhängig Beschäftigten überschritten die Einkommensgrenzen.

Von einer alternativen Kalkulation der Zahl der Anspruchsberechtigten auf Basis des SOEP oder der EVS sehen wir ab. Beide Mikrodatsensets verfügen nur über rudimentäre Angaben zu steuerlichen Tatbeständen, insbesondere das für die Berechnung wichtige zu versteuernde Einkommen lässt sich aus ihnen nur mit erheblichem Aufwand schätzen. Zudem verfügen SOEP und EVS über ein gänzlich anderes Haushaltskonzept als die Steuerstatistik. Während sich bei den Surveys die Haushalte über das gemeinsame Wohnen und Wirtschaften konstituieren, zählen bei der Steuerstatistik in erster Linie formale Ehe- und Verwandtschaftsverhältnisse. Die Aussicht auf auch nur im Ansatz vergleichbare Ergebnisse sehen wir nicht.

⁸ Siehe auch FiFo et al. (2009). Diese Studie kommt auf Basis des früheren FAST 2001 auf einen ähnlich hohen Anteil an Anspruchsberechtigten (40%).

Tabelle 4: Zahl der Haushalte, die zum Empfang der Arbeitnehmer-Sparzulage berechtigt sind

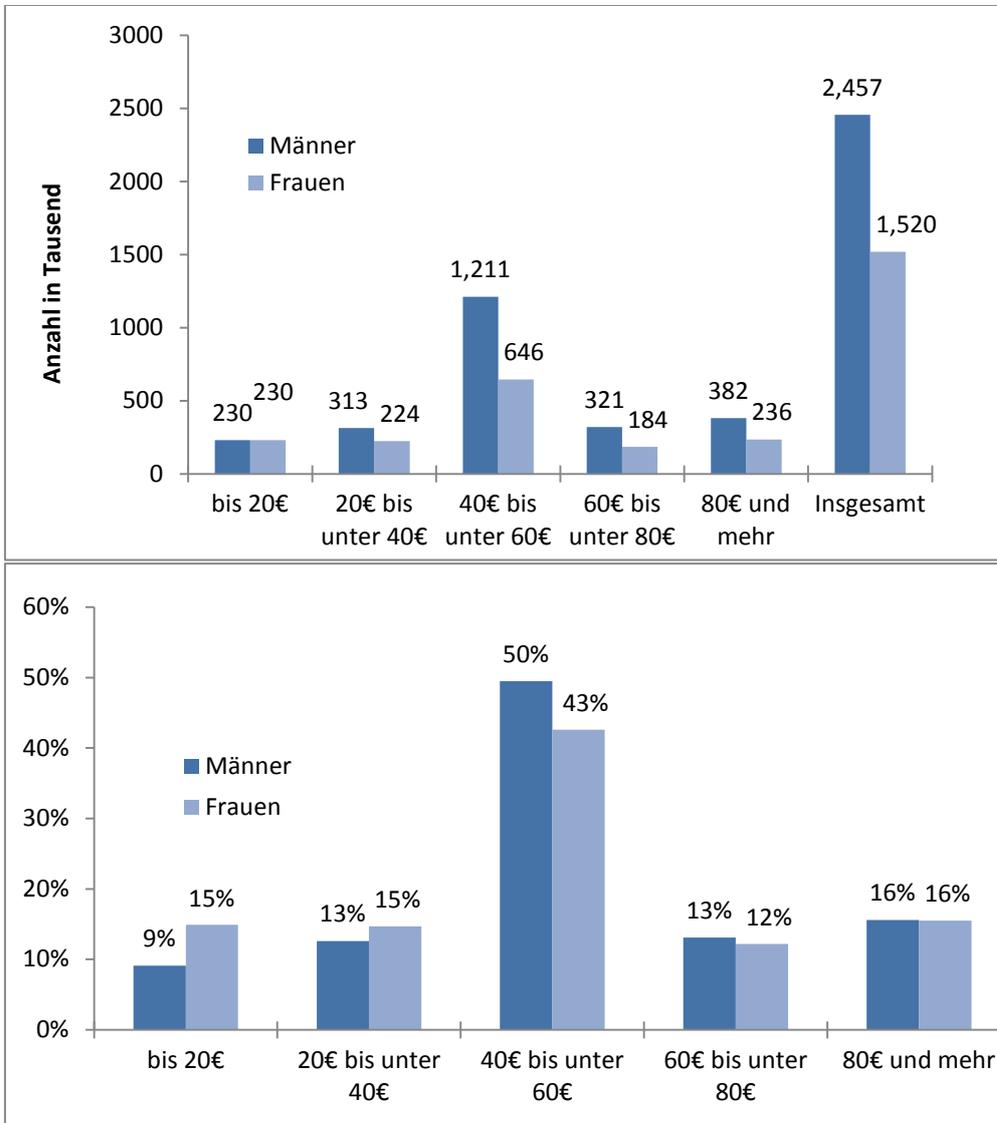
Datenquelle	Einkommensbegriff	Berechtigte Haushalte (in Mio.)
FAST2004	zu versteuerndes Einkommen	21,8

Quellen: Faktisch anonymisierte Lohn- und Einkommensteuerstatistik (FAST) 2004.

In der folgenden Darstellung werden die festgesetzten Arbeitnehmer-Sparzulagen sowohl auf der Basis von Individualdaten als auch von aggregierten administrativen Daten dargestellt.

Die Verteilung der festgesetzten Arbeitnehmer-Sparzulagen hat eine ausgeprägte Häufung in der Größenordnung von 40 bis unter 60 Euro jährlich (siehe Abbildung 24). Nur relativ wenige Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer kombinieren die Anlageformen so, dass sie den maximalen Förderbetrag in Anspruch nehmen. Die Verteilung zwischen Männern und Frauen unterscheidet sich insbesondere im Bereich der höheren Sparzulagen.

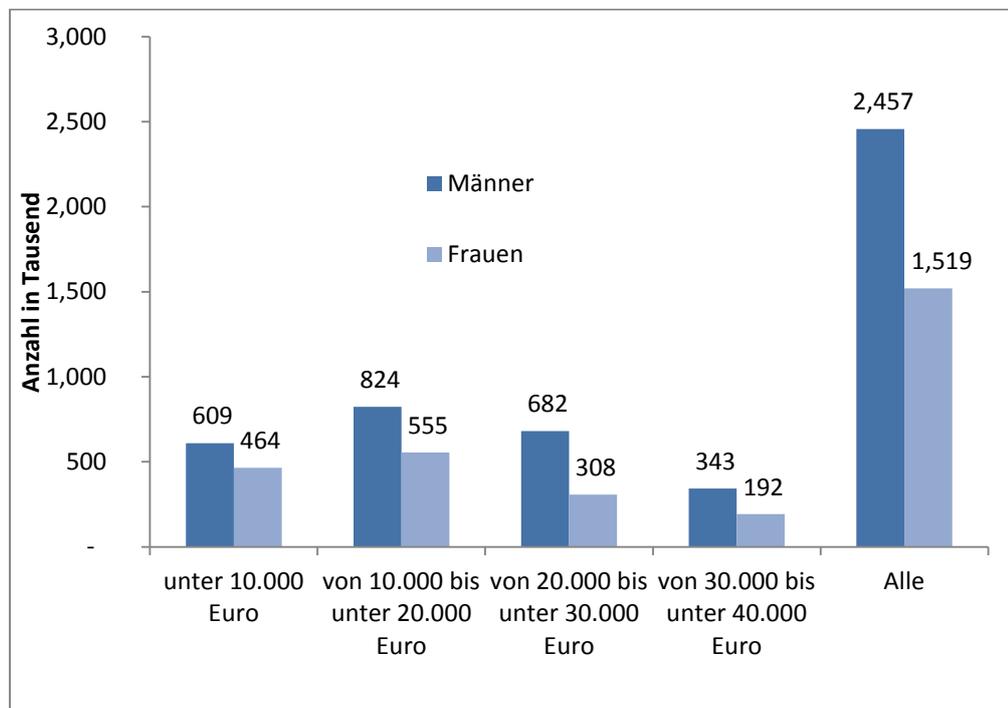
Abbildung 24: Zahl der festgesetzten Arbeitnehmer-Sparzulagen nach Höhe



Quelle: Faktisch anonymisierte Lohn- und Einkommensteuerstatistik (FAST) 2004, eigene Berechnungen. Hochgerechnete Angaben.

Abbildung 25 zeigt die Verteilung der Arbeitnehmer-Sparzulage nach Einkommensklassen. Sowohl bei Frauen als auch bei den Männern betreffen die meisten Festsetzungen die Einkommensklasse von 10.000 Euro bis unter 20.000 Euro. Die Frauen sind in allen Einkommensklassen schwächer vertreten als die Männer, am deutlichsten wird dies in den oberen Einkommensklassen ab 20.000 Euro. In diesem Einkommensbereich zwischen 20.000 und 40.000 Euro befinden sich auf Grund der gesetzlichen Regelungen ausschließlich Paare, die gemeinsam veranlagt werden. In 68% dieser Fälle wird dabei die Arbeitnehmer-Sparzulage ausschließlich dem Mann zugerechnet.

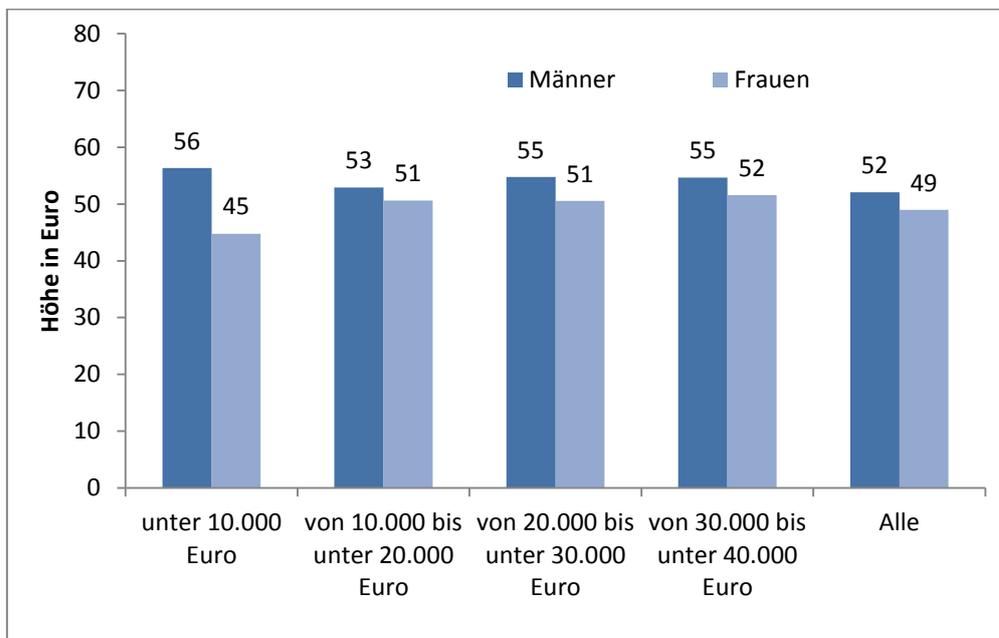
Abbildung 25: Festgesetzte Arbeitnehmer-Sparzulagen nach Einkommensklassen



Quelle: Faktisch anonymisierte Lohn- und Einkommensteuerstatistik (FAST) 2004, eigene Berechnungen. Hochgerechnete Angaben.

2.5.2 Gesamtvolumen und Förderung pro Empfänger

Abbildung 26: Festgesetzte Arbeitnehmer-Sparzulagen nach Einkommensklassen

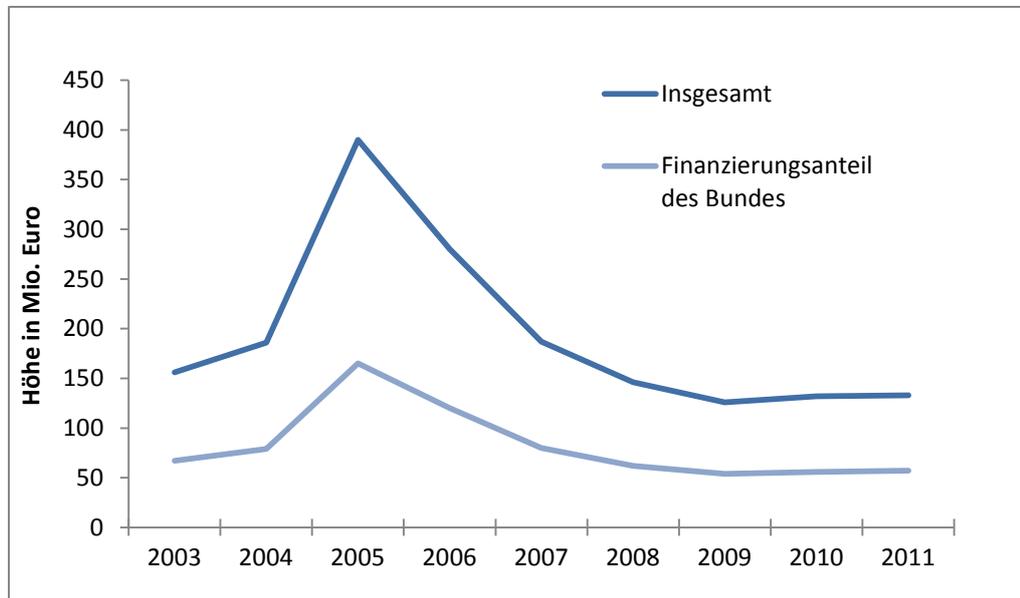


Quelle: Faktisch anonymisierte Lohn- und Einkommensteuerstatistik (FAST) 2004, eigene Berechnungen. Hochgerechnete Angaben.

Abbildung 26 enthält die festgesetzten Arbeitnehmer-Sparzulagen nach unterschiedlichen Einkommensklassen sowie nach Geschlecht. Zwischen den Einkommensklassen und Männern und Frauen bestehen insgesamt nur relativ geringe Unterschiede in den festgesetzten Zulagen.

Aus den Angaben ergibt sich ein Gesamtvolumen der Förderung für das Jahr 2004 von 194 Mio. Euro.

Abbildung 27: Entgangene Steuern infolge der Arbeitnehmer-Sparzulage [in Mio. Euro]



Quelle: Subventionsberichte der Bundesregierung.

Das Gesamtvolumen der Arbeitnehmer-Sparzulage wird auch in den Subventionsberichten der Bundesregierung aufgeführt. Für das Jahr 2004 werden 186 Millionen Euro angegeben (siehe Abbildung 27). Die Darstellung verwendet die jeweils mit einem Abstand von zwei Jahren zum Berichtsdatum ausgewiesenen Werte, da aktuellere Werte einem Revisionsprozess unterliegen. Nach den Angaben des 20. Subventionsberichts erreichte die Förderung im betrachteten Zeitraum im Jahr 2005 ein Maximum. Im Jahr 2005 wurden laut Mitteilung der Bundesländer im Rahmen der Steuermeldung „D 2“ insgesamt 383,6 Mio. € an Arbeitnehmer-Sparzulage ausgezahlt. Im Vergleich zum Jahr 2004, in dem 185,6 Mio. Euro ausgezahlt wurden, hat sich der Betrag mehr als verdoppelt. Der Anstieg resultiert aus den Auswirkungen der Änderung des Fünften Vermögensbildungsgesetzes durch das Dritte Vermögensbeteiligungsgesetz vom 7. September 1998. Seinerzeit wurde beschlossen, die maßgebenden Einkommensgrenzen für die Gewährung der Sparzulage von 27.000/54.000 DM auf 35.000/70.000

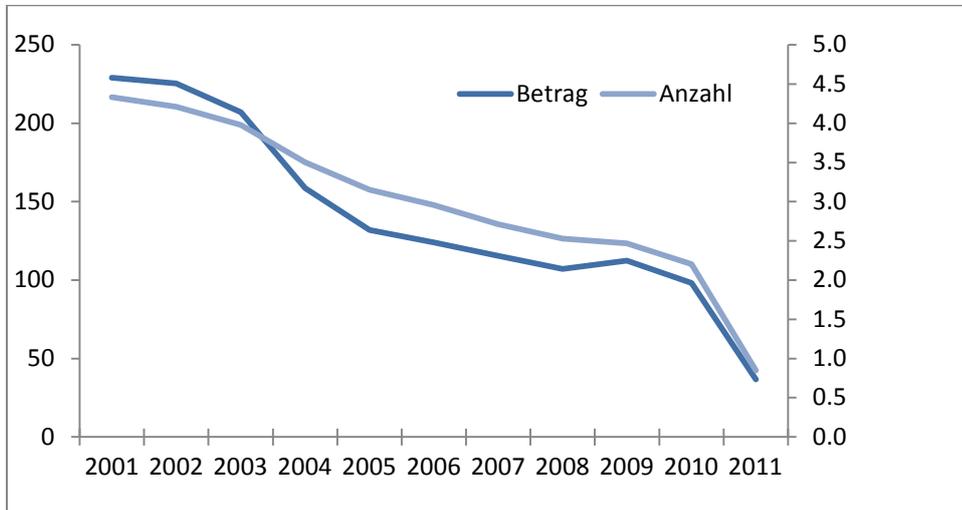
DM (17.900 Euro / 35.800 Euro) zu erhöhen. Außerdem wurde die Spartzulage für die Anlage in Beteiligungen am Produktivvermögen von 10 auf 20 Prozent, bzw. für Bewohner der neuen Bundesländer bis einschl. 2004 auf 25 Prozent, erhöht. Auch können seit diesem Zeitpunkt Anleger die Spartzulage sowohl für Bausparen als auch für Beteiligungssparen nebeneinander erhalten.

Die 1998 durchgeführte Gesetzesänderung hat offensichtlich zu einem erheblichen Anstieg der Neuabschlüsse von mit vermögenswirksamen Leistungen geförderten Bausparverträgen und Beteiligungssparverträgen geführt. Da seit 1994 die Arbeitnehmer-Sparzulage erst am Ende der siebenjährigen Sperrfrist ausgezahlt wird, sind die Auswirkungen der durchgeführten Gesetzesänderung im Jahr 2005 erstmals kassenwirksam. Bis zum Jahr 2011 ging der Betrag auf ein Drittel dieses Maximums zurück.

Abbildung 28 und Abbildung 29 zeigen die Festsetzungen und Auszahlungen von Arbeitnehmer-Sparzulage nach Angaben der Zentralstelle der Länder beim Technischen Finanzamt Berlin (ZPS ZANS), die die Daten für die Arbeitnehmer-Sparzulage für alle Bundesländer verwaltet. Die Auszahlungen werden im Jahr der Festsetzung und nicht im Jahr der Auszahlung erfasst. Aufgrund der Sperrfrist liegen die Auszahlungen ab dem Jahr 2006 deutlich unterhalb der Veranlagungen.

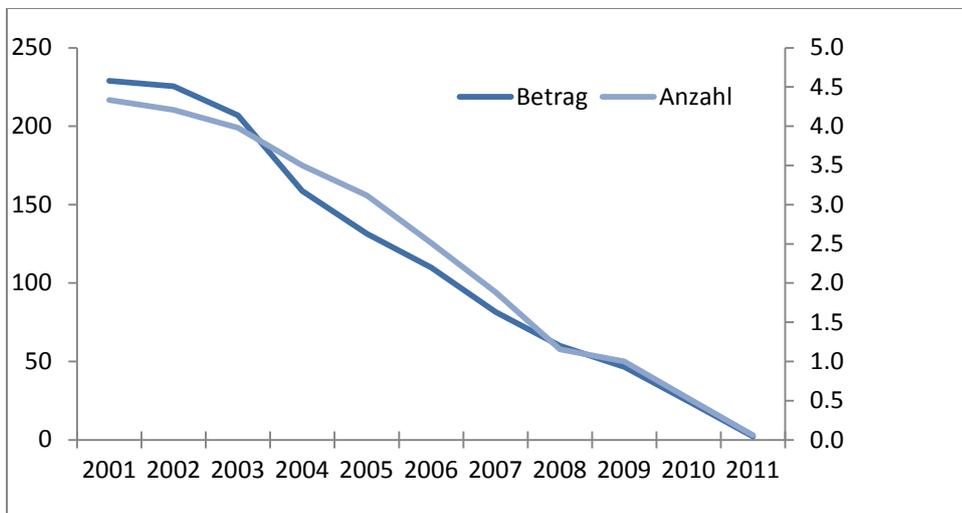
Grundsätzlich weist das Bild aus beiden Datenquellen im Verlauf der 2000er-Jahre einen deutlichen Rückgang der festgesetzten Beträge für die Arbeitnehmer-Sparzulage auf. Gemäß den Daten der ZANS ist dies in erster Linie durch einen Rückgang der Zahl der Festsetzungen bedingt und erst in zweiter Linie durch einen Rückgang des Betrags pro Fall. Dies ist ähnlich mit der zeitlichen Entwicklung bei den Vermögenswirksamen Leistungen.

Abbildung 28: Festgesetzte Arbeitnehmer-Sparzulagen [in Mio. Fällen und Mio. Euro]



Quelle: Zentralstelle der Länder (ZPS-ZANS).

Abbildung 29: Ausbezahlte Arbeitnehmer-Sparzulagen [in Mio. Fällen und Mio. Euro]



Quelle: Zentralstelle der Länder (ZPS-ZANS).

2.5.3 Förderung nach Anlagegegenständen

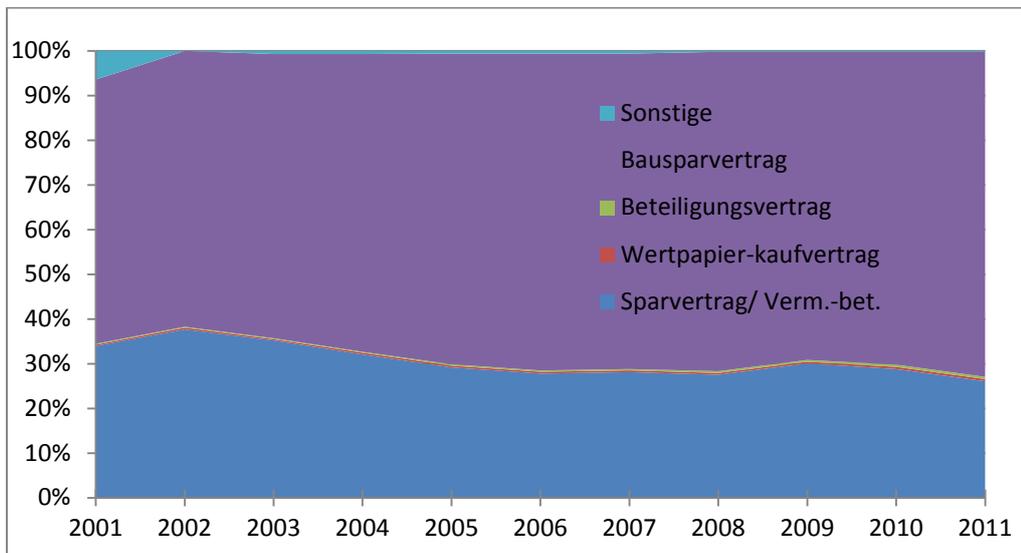
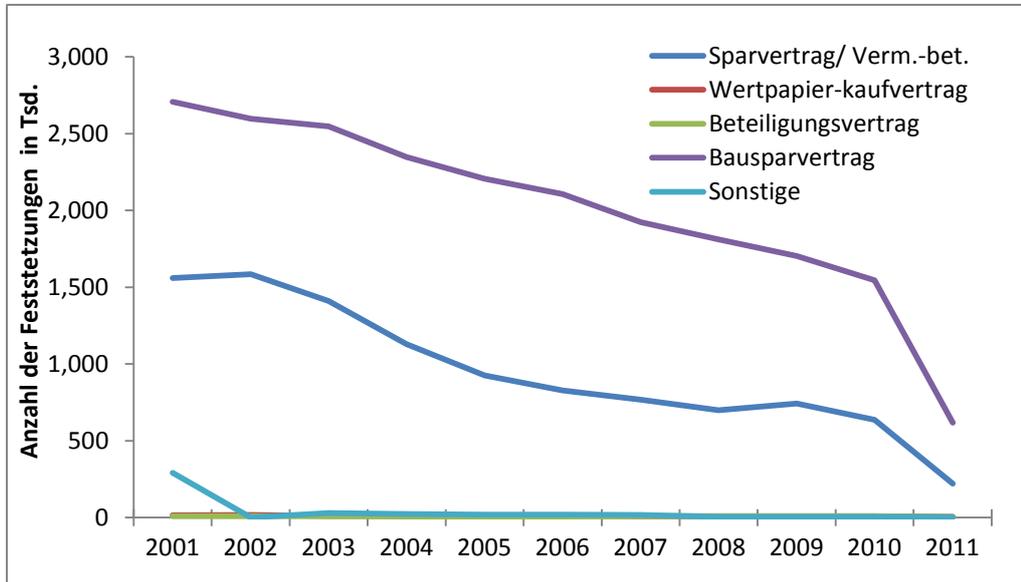
Abbildung 30 enthält ebenfalls Angaben aus den administrativen Daten der Zentralstelle der Länder (ZPS ZANS). Die vier aufgeführten Kategorien entsprechen den folgenden Bestimmungen nach §2 des Fünften Vermögensbildungsgesetzes:

- Sparvertrag/Vermögensbeteiligung: Sparbeiträge des Arbeitnehmers auf Grund eines Sparvertrags über Wertpapiere oder andere Vermögensbeteiligungen (geregelt in §4 VermBG)
- Wertpapierkaufvertrag: Aufwendungen des Arbeitnehmers auf Grund eines Wertpapier-Kaufvertrags (§5 VermBG)
- Beteiligungsvertrag: Aufwendungen des Arbeitnehmers auf Grund eines Beteiligungs-Vertrags (§6 VermBG) oder eines Beteiligungs-Kaufvertrags (§7 VermBG)
- Bausparvertrag: Aufwendungen des Arbeitnehmers nach den Vorschriften des Wohnungsbau-Prämiengesetzes

In die Kategorie „Sonstiges“ gehen die Aufwendungen des Arbeitnehmers zum Bau eines Wohngebäudes, zum Erwerb eines Dauerwohnrechts, zum Erwerb eines Grundstücks ein. Ferner werden dort die derzeit nicht mehr geförderten Anlageformen (Sparbeiträge auf Grund eines Sparvertrags (§8 VermBG) und als Beiträge des Arbeitnehmers auf Grund eines Kapitalversicherungsvertrags (§9 VermBG) erfasst.

Die in Abbildung 30 dargestellten Auswertungsergebnisse zur Anzahl der Festsetzungen zeigen deutlich, dass die Anlageformen Bausparvertrag und Sparvertrag/Vermögensbeteiligung gegenüber den anderen aufgeführten Anlageformen bei Weitem dominieren. Im Zeitablauf zeigt sich – wie bei der Zahl der Anlegerinnen und Anleger Vermögenswirksamer Leistungen – eine Bedeutungszunahme des Bausparvertrags.

Abbildung 30: Anteile der Anlageformen bei festgesetzten Arbeitnehmer-Sparzulagen

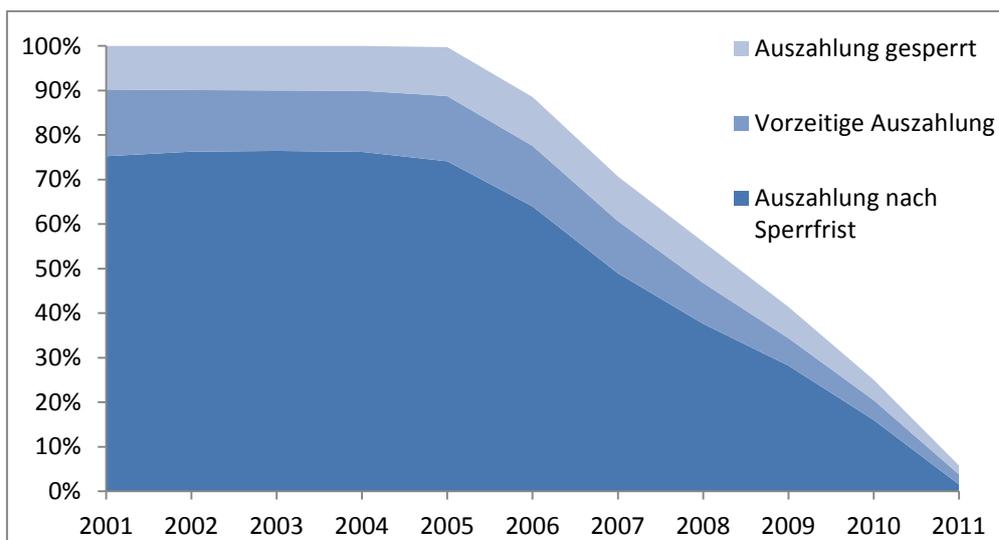


Quelle: Zentralstelle der Länder (ZPS-ZANS).

2.5.4 Auszahlungen von Arbeitnehmer-Sparzulage

Abbildung 31 zeigt den zeitlichen Verlauf der Auszahlungen nach Sperrfrist, vorzeitige Auszahlungen und gesperrte Auszahlungen als Anteil an den Festsetzungen. Wiederum ist das Jahr der Festsetzung maßgeblich. Ein Lesebeispiele: Von den im Jahr 2010 festgesetzten Arbeitnehmer-Sparzulagen wurden bis zum Beobachtungszeitpunkt im September 2012 16 Prozent planmäßig ausbezahlt, 4 Prozent wurden vorzeitig ausgezahlt und 2 Prozent des festgesetzten Volumens wurde gesperrt, weil in schädlicher Weise über die Anlage vorzeitig verfügt worden war. Die restlichen 78 Prozent der 2010 festgesetzten Arbeitnehmer-Sparzulagen waren zum Beobachtungszeitpunkt 2012 weder ausgezahlt worden, noch war vorzeitig über sie verfügt oder die Auszahlung gesperrt worden.

Abbildung 31: Anteile der ausgezahlten Beträge nach Sperrfrist, der vorzeitigen und der gesperrten Auszahlungen an der festgesetzten Arbeitnehmer-Sparzulage

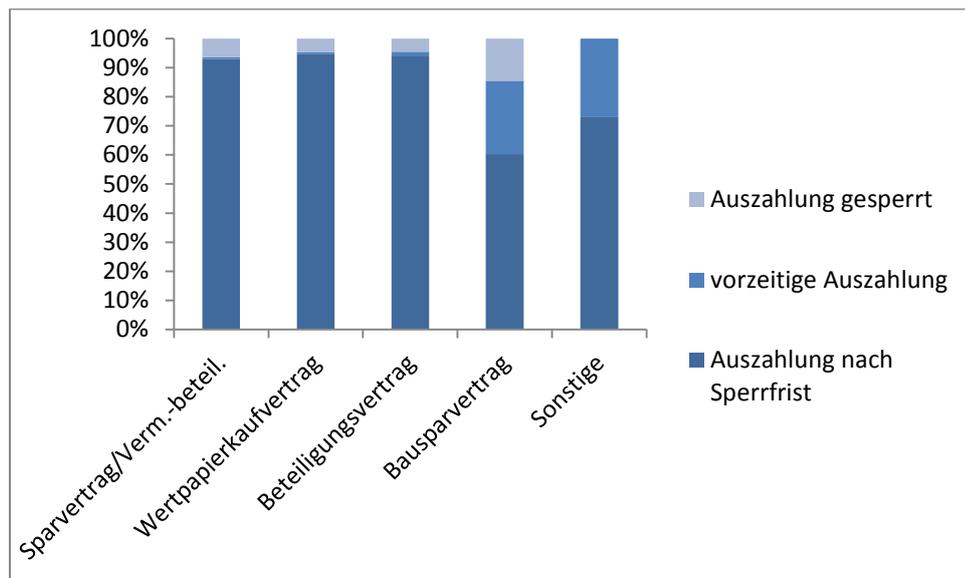


Quelle: Zentralstelle der Länder (ZPS-ZANS).

Erst mit Ablauf der Sperrfrist addieren sich die Anteile an den festgesetzten Arbeitnehmer-Sparzulagen auf 100 Prozent. Beispielsweise wurden von den im Jahr 2005 festgesetzten Arbeitnehmer-Sparzulagen bis zum Jahr 2012 15 Prozent vorzeitig und 74 Prozent nach Ablauf der Sperrfrist ausgezahlt, während 11 Prozent gesperrt wurden. Diese Anteile verändern sich im Zeitablauf nur wenig.

Die vorzeitige Auszahlung erfolgt beinahe ausschließlich bei Bausparverträgen, bei denen der Anteil ungefähr ein Viertel der Fälle und Anlagesummen beträgt (siehe **Abbildung 32**). Die Abbildung enthält ausschließlich Angaben für das Jahr 2005.

Abbildung 32: Auszahlungen nach Sperrfrist, vorzeitige Auszahlungen und gesperrte Auszahlungen als Anteil an den Festsetzungen nach Anlagearten, 2005



Quelle: Zentralstelle der Länder (ZPS-ZANS).

2.6 Volkswirtschaftliche und sozialpolitische Bedeutung

In diesem Abschnitt wird die Bedeutung der Vermögensbildung durch vermögenswirksame Leistungen und Arbeitnehmer-Sparzulage zunächst im Verhältnis zur gesamten Ersparnisbildung der Arbeitnehmer-Haushalte dargestellt. Diese Ergebnisse werden dann nach Einkommensklassen differenziert. Den zweiten Teil des Abschnitts bildet eine Analyse anderer Formen der Vermögensbildung. Hierbei steht die geförderte Altersvorsorge durch Riester-Verträge im Vordergrund.

2.6.1 Volumen der geförderten und nicht geförderten Ansparung auf vermögenswirksamen Leistungen

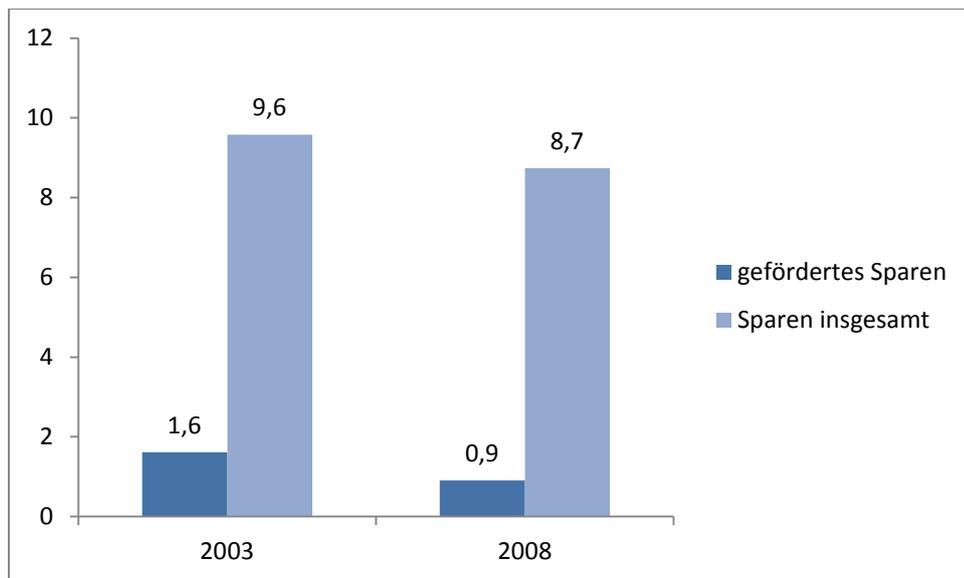
Auf der Basis der EVS lassen sich die Gesamtvolumina der vermögenswirksamen Leistungen errechnen. In vL-Verträgen wurden durchschnittlich Beträge von 535 Euro (2003) und 531 Euro (2008) gespart (siehe Abbildung 15). Die Anzahl der vL-Sparer betrug 17,9 Millionen im Jahr 2003 und 16,5 Millionen im Jahr 2008. Multipliziert man jeweils die Zahl der Anleger und den durchschnittlichen Sparbetrag, so ergibt sich ein Sparvolumen von 9,6 Mrd. Euro (2003) beziehungsweise 8,7 Mrd. Euro (2008).

Das Volumen der geförderten vL-Ansparung wird aus der Höhe der Festsetzungen⁹ von Arbeitnehmer-Sparzulage ZANS errechnet. Dabei wird in Rechnung gestellt, dass die Anlageformen Bausparvertrag und Wohnungsbau seit dem Jahr 1999 mit 9 Prozent des Anlagebetrages (auf maximal 470 Euro jährlich beschränkt) gefördert werden. Anlagen in allen anderen zulässigen Anlageformen werden mit 20 Prozent des Anlagebetrags gefördert, beschränkt auf maximal 400 Euro jährlich. Daraus ergeben sich Faktoren von 5,0 bzw. 11,1, mit denen die festgesetzten Beträge multipliziert werden müssen, um auf die geförderte Ersparnis zu kommen.

⁹ Dabei wird nicht berücksichtigt, dass ein Teil der festgesetzten Arbeitnehmer-Sparzulagen wegen vorzeitiger Verfügung gesperrt wird, weil der Umfang dieser vorzeitigen Verfügungen für das Jahr 2008 noch nicht ermittelt werden kann (siehe Abbildung 31).

Ausgangspunkt der Berechnung sind die Werte, die Abbildung 28 zugrunde liegen. Für das Jahr 2003 errechnet sich eine geförderte Ersparnis von 1,6 Milliarden Euro, für das Jahr 2008 von 0,9 Milliarden Euro.

Abbildung 33: Gesamtvolumen der geförderten und ungeforderten Ersparnis



Quelle: EVS, Zentralstelle der Länder (ZPS-ZANS), eigene Berechnungen.

Abbildung 32 stellt das Volumen der geförderten und ungeforderten Ersparnis dar. Im Vergleich der Jahre 2003 und 2008 ging der Anteil der durch Arbeitnehmer-Sparzulage geförderten Ersparnis in Vermögenswirksamen Leistungen von 16,9 Prozent auf 10,4 Prozent zurück.

2.6.2 Vermögenswirksame Leistungen im Verhältnis zur gesamten Ersparnis

Um die Bedeutung der Vermögenswirksamen Leistungen sichtbar zu machen, wird in diesem Abschnitt das Volumen der Ansparung der gesamten Ersparnis der Arbeitnehmer-Haushalte gegenüber gestellt.

Datenquelle sind dabei die EVS sowie zusätzlich die Daten der SAVE-Studie („Sparen und Altersvorsorge in Deutschland“). Im Rahmen von SAVE werden 80

Haushalte in Deutschland zu den Themen Einkommen, Vermögen, Sparverhalten und Altersversorgung sowie weiteren daran anknüpfenden Themen befragt. Die SAVE-Befragung wird vom Munich Center for the Economics of Aging (MEA) gemeinsam mit TNS Infratest durchgeführt.¹⁰

Die erste Befragung fand 2001 statt, danach folgten im zunächst zweijährigen, ab 2005 einjährigen Turnus Wiederholungsbefragungen. Ab 2006 gilt SAVE als belastbare Panelbefragung. Sie erreichte im Jahr 2006 die bislang höchste Fallzahl von knapp 3.500 Haushalten. In den Folgejahren konnten davon jeweils 84 Prozent bis 92 Prozent wiederholt befragt werden. In 2010, dem letzten vorliegenden Befragungsjahr, nahmen noch 2.047 Haushalte an dem Survey teil.

Die SAVE-Studie liefert u.a. Informationen zum Bestehen von Lebensversicherungen, die der Arbeitgeber als Versicherungsnehmer für eine beschäftigte Person abschließt (Direktversicherung), und sonstigen Formen der betrieblichen Altersvorsorge. Der davon betroffene Personenkreis macht nur einen geringen Teil der SAVE-Stichprobe aus, so dass die für Analysen in diesem Bereich verfügbare Population entsprechend klein ausfällt. Zudem verweigerten die Haushalte bei manchen Fragen die Antwort oder sahen sich nicht in der Lage zu antworten. Die fehlenden Antworten wurden dann durch das MEA imputiert, d.h. nach einem statistischen Regelwerk geschätzt. Die geringen Fallzahlen und die teilweise imputierten Antworten führen bei der Analyse einzelner Merkmale zu wenig plausiblen Resultaten. Wir beschränken uns daher im Folgenden auf die Interpretation von Ergebnissen, die sich in das Gesamtbild aus anderen Daten- und Informationsquellen schlüssig einfügen.

Die folgenden Darstellungen beziehen sich auf Arbeitnehmer-Haushalte. Als Arbeitnehmer-Haushalte gelten dabei alle Haushalte, bei denen zumindest eine Person zum Befragungszeitpunkt abhängig beschäftigt war.

¹⁰ Eine ausführliche Beschreibung der Daten ist in Börsch-Supan et al. (2009) enthalten.

Die Sparbeträge, die von Arbeitnehmer-Haushalten jährlich aufgebracht werden, lagen im Zeitraum 2006 bis 2009 durchschnittlich bei 4.000 bis 5.000 Euro (siehe Abbildung 34). Im Jahr 2008 betragen sie 4.058 Euro, ein deutlicher Rückgang nach dem Jahr 2007, in dem durchschnittlich 4.821 Euro gespart wurden. Die gesamte Haushaltersparnis beträgt bei 21,8 Millionen Arbeitnehmer-Haushalten 88,5 Milliarden Euro.

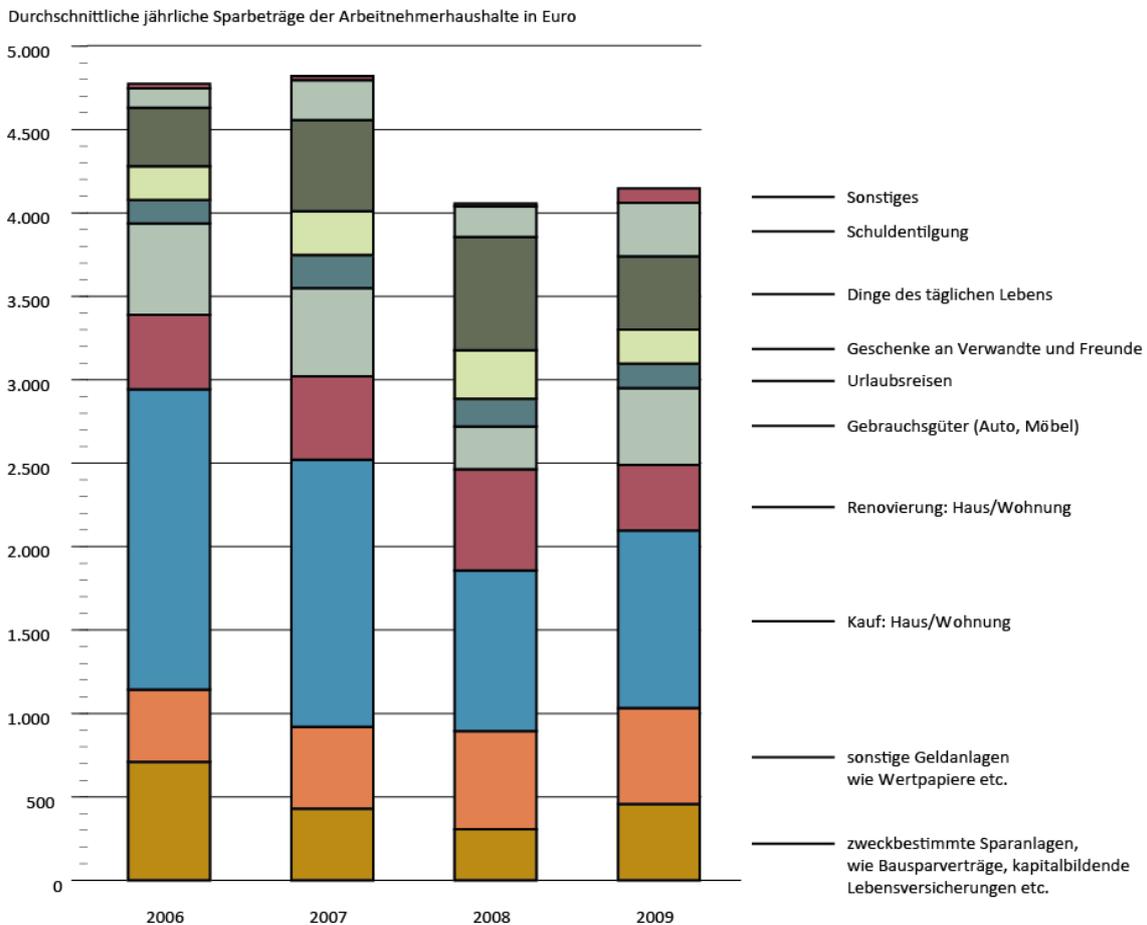
Die monatliche Ersparnis in den SAVE-Daten bewegt sich in einer ähnlichen Größenordnung wie die durchschnittliche Ersparnis pro Haushalt, die vom Statistischen Bundesamt auf der Grundlage der EVS errechnet wird; diese beträgt 3.744 Euro für das Jahr 2008 (Statistisches Bundesamt (2011)). Dabei wird die Definition der Nettoersparnis des Statistischen Bundesamts verwendet. Beschränkt man die Ersparnis auf Arbeitnehmer-Haushalte, so ergeben sich 5.895 Euro. Hochgerechnet ergibt sich daraus bei 21,8 Millionen Arbeitnehmer-Haushalten eine Haushaltersparnis von 128,5 Milliarden Euro. Insofern liegen die Angaben der SAVE-Studie niedriger als diejenigen aus der EVS. Eine Erklärung hierfür ist, dass die Ersparnis in der EVS sich aus einer Vielzahl von einzelnen Tatbeständen zusammensetzt (Tilgung und Verzinsung von Krediten, Ausgaben für die Bildung von Sach- und Geldvermögen abzüglich Kreditaufnahmen, Auflösung von Sach- oder Geldvermögen, Zinsen für Baudarlehen und für Konsumentenkredite), während die SAVE-Studie die Ersparnis als Gesamteinschätzung abfragt. Hierbei wird möglicherweise von den Befragten von bestimmten Kategorien wie der Bildung von Sachvermögen abgesehen.

Setzt man die gesamte Ersparnis der Arbeitnehmer-Haushalte gemäß den SAVE-Daten in Relation zur Anlage Vermögenswirksamer Leistungen, so liegt der Anteil des vL-Sparens im Jahr 2008 bei 9,8 Prozent. Benutzt man die Daten der EVS, so kommt man zu einem Anteil von 6,8 Prozent.

Dieser Anteil ist geringer als der Anteil der zweckbestimmten Sparanlagen, da diese neben den Vermögenswirksamen Leistungen auch nicht durch Vermögenswirksame Leistungen kapitalbildende Lebensversicherungen sowie andere Anlageformen enthalten. Allerdings kann ein Teil der Vermögenswirksamen

Leistungen auch (sofern es sich um die Anlageform des Bausparens handelt) in der Kategorie „Haus- und Wohnungskauf“ enthalten sein. Überraschend ist dabei, dass diese eher langfristig festgelegten Sparanlagen im Zeitablauf einem beträchtlichen Wandel unterliegen; so haben sie nach den SAVE-Daten zwischen 2006 und 2008 um die Hälfte abgenommen.

Abbildung 34: Jährliche Sparbeträge der Arbeitnehmer-Haushalte und Sparzwecke



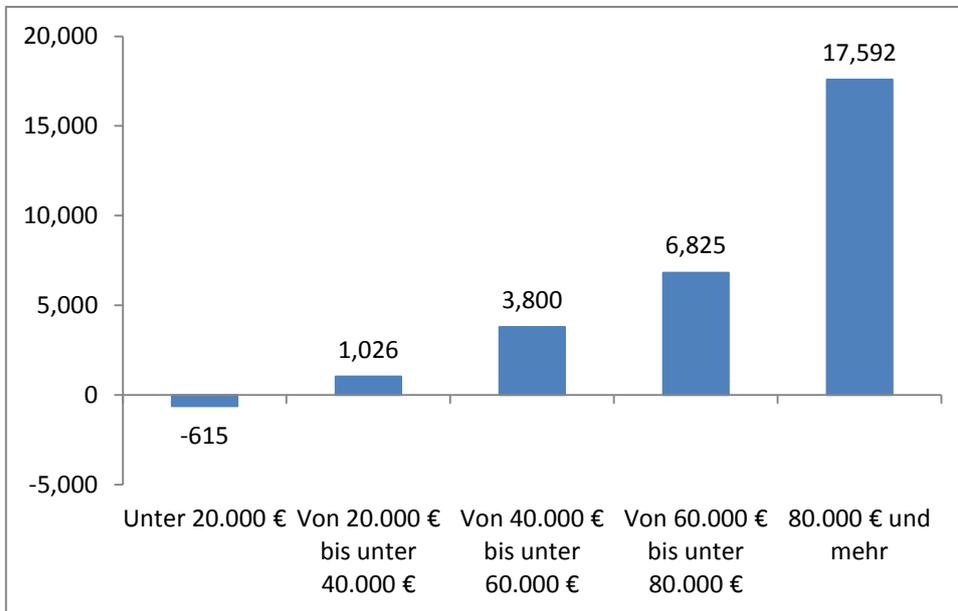
In Relation zur Gesamtersparnis der Arbeitnehmer-Haushalte beträgt die geförderte Ersparnis 1,0 Prozent, wenn man die SAVE-Daten zugrunde legt, und von 0,7 Prozent bei Benutzung der EVS.

2.6.3 Förderung der Vermögensbildung und Ersparnis nach Einkommensklassen

Im Folgenden werden die Anteile der geförderten und nicht geförderten Ersparnisbildung gemäß dem 5. VermBG nach Einkommensklassen aufgeteilt. Dazu wird die EVS verwendet, da die SAVE-Studie hierzu keine ausreichenden Fallzahlen bereitstellt.

Mit Hilfe der EVS lässt sich die Ersparnis nach Einkommensklassen aufgliedern. Dabei werden dieselben Einkommensklassen wie in Abschnitt 2.3 verwendet. Die geringste Einkommensklasse spart im Durchschnitt negative Beträge. In der höchsten Einkommensklasse werden jährlich im Durchschnitt ungefähr 17.600 Euro gespart (siehe Abbildung 35).

Abbildung 35: Jährliche Sparbeträge der Arbeitnehmer-Haushalte nach Einkommensklassen (in Euro)



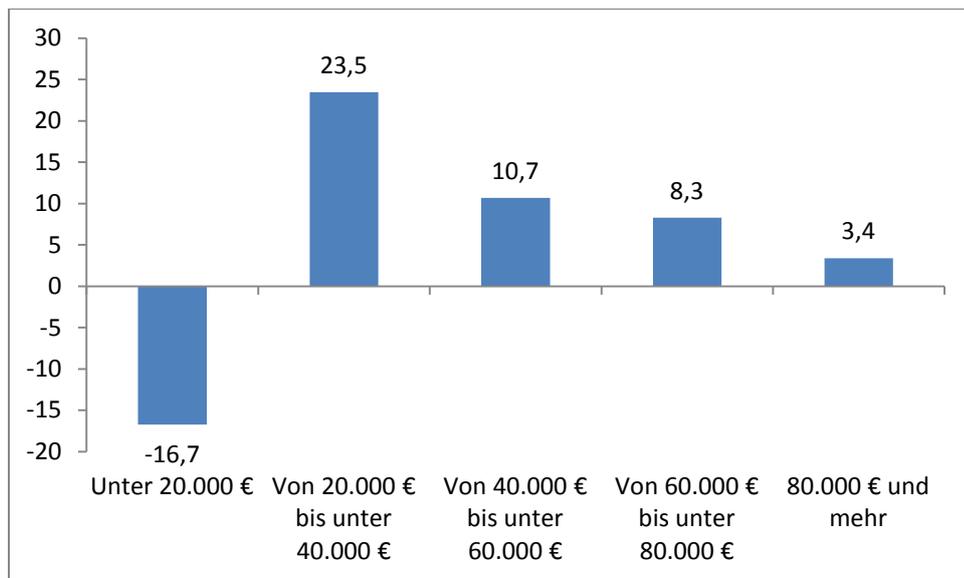
Quelle: EVS, eigene Berechnungen.

Im nächsten Schritt werden die Anteile des vL-Sparens an der Ersparnis in den einzelnen Einkommensklassen separat dargestellt (siehe Abbildung 36). Für die geförderte Ersparnis ist dies nicht möglich, da die Daten der ZANS nicht nach Einkommensklassen aufgliedert werden können.

Aufgrund der negativen Gesamtersparnis in der Einkommensgruppe unter 20.000 Euro ist das Verhältnis von vL-Sparen und Gesamtersparnis kleiner als null. Für 100 Euro, die in dieser Einkommensklasse entspart werden, legen die vL-Sparer ca. 15 Euro neu in vL-Verträgen an. Der Anteil des vL-Sparens geht mit steigendem Einkommen zurück, obwohl die Sparbeträge und die Anteile der Sparer wie in den vorangegangenen Abschnitten gezeigt mit dem Einkommen steigen. Der Grund dafür ist, dass die Ersparnisse noch stärker steigen. Die sozi-

alpolitische Bedeutung der Vermögenswirksamen Leistungen ist damit in den unteren Einkommensklassen höher als in den höheren.

Abbildung 36: Verhältnis von vL-Sparen zur Gesamtersparnis nach Einkommensklassen



Quelle: EVS, eigene Berechnungen.

2.6.4 Inanspruchnahme von vL nach Einkommensklassen

Die vorliegenden Datensätze bieten nicht die Möglichkeit, kausale Zusammenhänge eindeutig regressionsanalytisch auf Mikro-Ebene zu identifizieren. Mit Hilfe einfacher ökonomischer Berechnungen können jedoch – mit einiger Vorsicht - Rückschlüsse auf Anreiz- und Mitnahmeeffekte gezogen werden. Deskriptiv können detaillierte Auswertungen über den Ist-Zustand, differenziert nach diversen Haushalts- und Personencharakteristika durchgeführt werden. Anhand solcher deskriptiver Vergleiche repräsentativer Haushalte für bestimmte Merkmals-Gruppen können erste Schlussfolgerungen gezogen werden, wen welche Maßnahme erreicht und ob dies der Zielsetzung der Förderung entspricht.

Um die Effekte des Fünften Vermögensbildungsgesetzes mit Fokus auf die Vermögenswirksamen Leistungen zu untersuchen, wurden weiterhin verschiedene Subpopulationen aus den Daten der EVS gebildet und hinsichtlich ihres Sparverhaltens und der Inanspruchnahme von Vermögenswirksamen Leistungen betrachtet. Um die geringe Vergleichbarkeit von Haushalten mit stark divergierenden Einkommen zu verbessern, wurden Einkommensklassen über Bruttohaushaltseinkommen gebildet. Diese wurden in folgenden Hinsichten ausgewertet: in der Gesamtheit der Einkommensklasse, nach Familientyp (mit oder ohne Kinder), nach sozialer Stellung, nach dem Beschäftigungsumfang und nach der Haushaltsgröße.¹¹

Es zeigt sich, dass in sehr niedrigen Einkommensklassen nur ein sehr geringer Prozentsatz der Haushalte, die vL nutzen könnten, diese auch in Anspruch nehmen, was auf die mangelnde *Sparfähigkeit* dieser Haushalte deutet. Dies zeigt sich auch darin, dass die steigende Anzahl von Haushaltsmitgliedern in den steigenden Einkommensklassen einen immer geringeren und schließlich keinen signifikanten Einfluss mehr auf die Nutzung von Vermögenswirksamen Leistungen hat, bevor sie bei sehr hohen Einkommen wieder eine Rolle spielt. (Bei einem absoluten Vergleich der Anteile muss berücksichtigt werden, dass die Teilgruppen unterschiedlich groß sind. Ein punktgenauer Vergleich ist somit streng genommen nicht möglich.) Die Quoten der Nutzung von Vermögenswirksamen Leistungen steigen in den Einkommensklassen bis zu einem Einkommen von 80.000 Euro, um hiernach wieder zu fallen. Dies lässt vermuten, dass die Arbeitnehmer-Sparzulage keinen signifikanten Einfluss auf die Nutzung von Vermögenswirksamen Leistungen haben könnte (ja/nein Entscheidung). Das Abfallen der Nutzungsquoten in den sehr hohen Einkommensklassen ist ökonomisch dadurch erklärbar, dass in diesen Gruppen bereits viel Vermögen akkumuliert ist und/oder in anderer Form vermehrt wird.

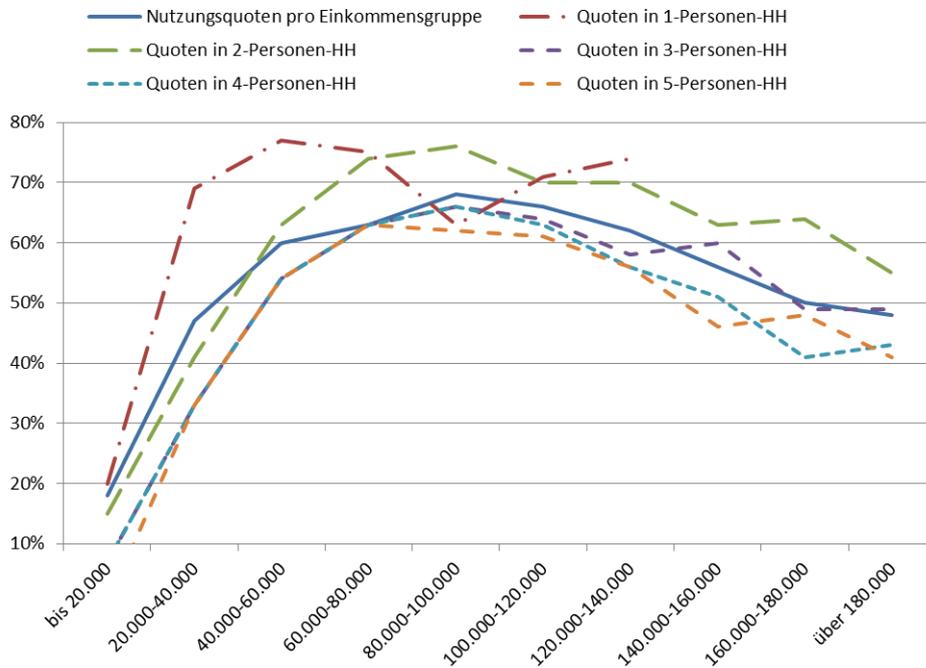
¹¹ Die genauen Auswertungen nach einzelnen Einkommensklassen finden sich im Anhang.

Deutlich wird in jedem Fall die starke Einkommensabhängigkeit der Ersparnis. Die folgende, zusätzliche Analyse gibt Hinweise darauf, dass die Arbeitnehmer-Sparzulage die Einkommensabhängigkeit der Ersparnis in niedrigeren Einkommensklassen kaum vermindern kann.

Eine nearest-neighbour-Analyse mit der das Sparverhalten von Personen verglichen wird, deren Einkommen etwas über und unter der ANSpZ-Höchstgrenzen liegen (jeweils ± 1.000 Euro), bestätigt dies. Obwohl die Haushalte über der Höchstgrenze keine Arbeitnehmer-Sparzulage erhalten können, ist ihre Sparquote leicht höher als die der Haushalte unter der Höchstgrenze. Dieser nearest-neighbour-Vergleich bestärkt wiederum die Feststellung, dass ein positiver Einfluss der Arbeitnehmer-Sparzulage auf das Sparverhalten sehr begrenzt bzw. nicht zu erkennen ist. Im Umkehrschluss ist die Wahrscheinlichkeit sehr groß, dass die Subvention vor allem Mitnahmeeffekte hervorruft.

Des Weiteren ist der Bausparvertrag stets die dominante Sparform, der Unterschied in den angelegten Beträgen zu den anderen vL-Anlageformen verringert sich jedoch durchgehend mit steigenden Einkommen. Ab 80.000 Euro Bruttojahreshaushaltseinkommen liegt die Quote der vL-Anleger mit Kindern höher oder gleich hoch wie die derer ohne Kinder, bei niedrigeren Einkommen ist es umgekehrt.

Abbildung 37: Nutzungsquoten von vL nach Haushaltsgröße



Quelle: EVS, eigene Berechnung.

2.6.5 Betriebliche Altersvorsorge und Sparen in Riester-Verträgen

Im Rahmen der SAVE-Befragung des Jahres 2010 gaben etwa 15 Prozent der Arbeitnehmerhaushalte an, über eine betriebliche Lebensversicherung, z.B. eine Direktversicherung,¹² zu verfügen (siehe zum Folgenden Abbildung 38). Dieser Anteil stieg seit 2007 um fünf Prozentpunkte. 22 Prozent der Arbeitnehmer-

¹² Um auf mögliche Abgrenzungsprobleme aufmerksam zu machen, verwenden wir im Folgenden den Terminus aus dem Fragebogen der SAVE-Studie, obwohl die „betriebliche Lebensversicherung“ kein gesetzlich geregelter Durchführungsweg der betrieblichen Altersvorsorge ist. Korrekt im gesetzlichen Sinne wäre „Direktversicherung“.

haushalte nannten andere Formen der betrieblichen Altersvorsorge. Dieser Anteil nahm seit 2007 nur geringfügig zu.¹³

Sehr viel dynamischer war die Entwicklung bei den Riester-Verträgen. Verfügten im Jahr 2003 – zwei Jahre nach Einführung der Riester-Rente – nur 12 Prozent der Arbeitnehmer über einen Riester-Vertrag, waren es 2006 bereits über 20 Prozent. Im Jahr 2010 war mehr als jeder dritte Arbeitnehmerhaushalt damit ausgestattet.¹⁴ Etwa ein Viertel der befragten Arbeitnehmerhaushalte mit einem Riester-Vertrag besaß zusätzlich einen oder mehrere weitere Riester-Verträge.

Laut Selbstauskunft verfügen die Arbeitnehmer im Jahr 2010 über Guthaben im Bereich der betrieblichen Lebensversicherungen von durchschnittlich etwa 14.400 Euro. In den beiden Vorjahren wurden hier jeweils ca. 17.000 Euro genannt. Deutlich geringer fallen die Guthaben bei den anderen Formen der betrieblichen Altersvorsorge aus. Sie erreichten 2010 knapp 10.000 Euro.

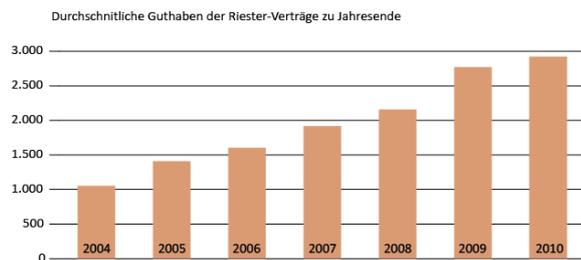
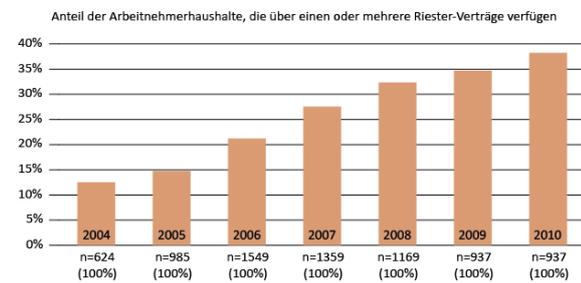
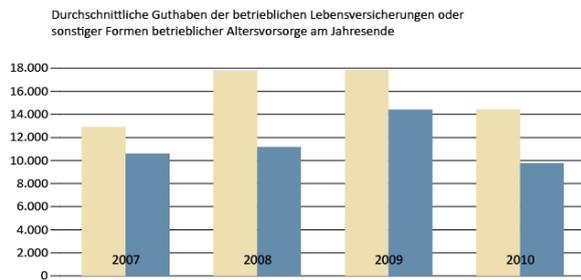
Die durchschnittliche Ersparnis in Riester-Verträge betrug für Haushalte mit Mitgliedern, die mindestens einen Riester-Vertrag abgeschlossen hatten, im Jahr 2008 monatlich 97,85 Euro. Damit lag die jährliche Ersparnis bei den Ries-

¹³ Nach dem Alterssicherungsbericht der Bundesregierung 2012 lagen im Jahr 2011 insgesamt 19,6 Mio. aktive Anwartschaften in der betrieblichen Altersversorgung vor. Der Anteil der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten mit einer betrieblichen Altersversorgung liegt schätzungsweise bei rd. 60 Prozent (Bundestagsdrucksache 17/11741, S. 16). Insofern unterschätzen die Angaben aus der SAVE-Studie vermutlich die Verbreitung der betrieblichen Altersvorsorge.

¹⁴ Diese Angaben können mit den Daten der Zentralen Zulagenstelle für Altersvermögen (ZfA) abgeglichen werden (Deutschen Rentenversicherung 2012). Danach haben im Beitragsjahr 2003 ungefähr 2,4 Mio. Arbeitnehmer Zulagen für die zusätzliche kapitalgedeckte Altersvorsorge erhalten. Im Jahr 2006 waren es 6,0 Mio. und im Jahr 2009 9,6 Mio. Hierbei handelt es sich allerdings um Arbeitnehmer und nicht um Haushalte. Ferner muss bei der Interpretation berücksichtigt werden, dass nicht für alle Riester-Konten eine Zulage beantragt wird.

ter-Sparern bei 1.174 Euro, also mehr als doppelt so hoch wie bei den vL-Sparern.

Abbildung 38: Betriebliche Lebensversicherungen, sonstige Formen betrieblicher Altersvorsorge und Riester-Rente



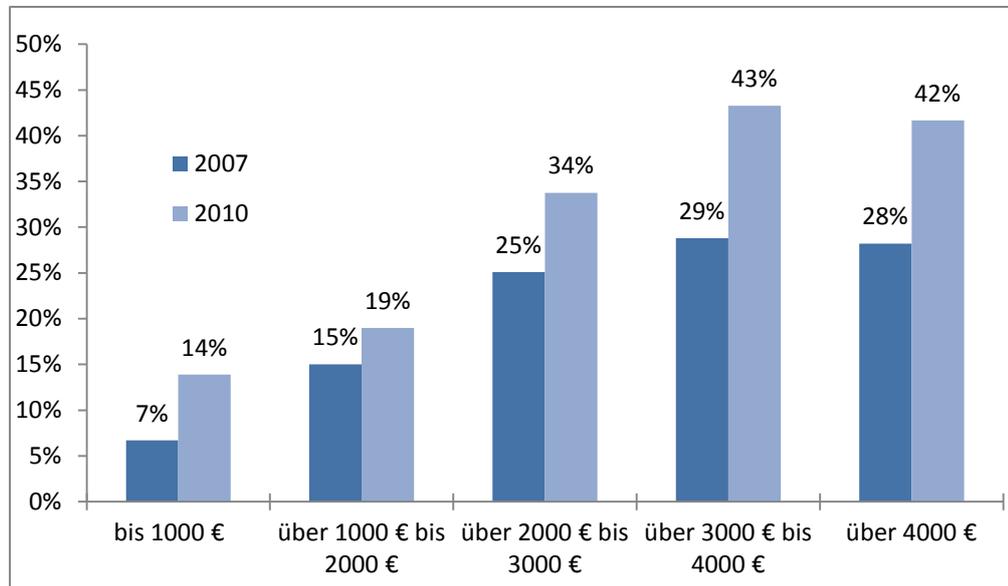
Quelle: SAVE, eigene Berechnungen.

Die im Rahmen von Riester-Verträgen angesparten Guthaben wuchsen seit 2004 jährlich um durchschnittlich ca. 500 Euro. Im Jahre 2010 lagen die durchschnittlichen Guthaben bei knapp 3.000 Euro. Diese relativ geringen durchschnittlichen Guthaben erklären sich aus der vergleichsweise kurzen Zeitspanne seit Einführung der Riester-Rente und dem hohen Zugang an neuen Verträgen. Der Zuwachs der Guthaben auf bestehenden Konten würde entsprechend höher ausfallen.

Abbildung 39 zeigt den Zusammenhang zwischen der Einkommenssituation der Haushalte und ihrer Neigung (oder Möglichkeit), einen Riester-Vertrag abzuschließen. Offensichtlich nimmt der Anteil der Haushalte, der über einen Riester-Vertrag verfügt, mit steigendem Einkommen stetig zu. Erst bei einem monatlichen Nettoeinkommen von über 4.000 Euro deutet sich ein Ende des Trends an. Im Zeitverlauf könnte die unterste Einkommensklasse ihren Anteil zwar deutlich erhöhen, liegt aber auch 2010 noch weit hinter den mittleren und höheren Einkommen zurück.

Bei den an der SAVE-Befragung 2010 teilnehmenden Haushalten mit einem Riester-Vertrag war die beliebteste Vertragsform mit Abstand die Rentenversicherung (53 Prozent), gefolgt von Fondsparplänen (25 Prozent). Lediglich 9 Prozent nannten einen Banksparplan, noch weniger (3 Prozent) eine Eigenheimrente. 12 Prozent der Haushalte konnten ihre Vertragsart nicht näher bezeichnen.

**Abbildung 39: Haushaltsnettoeinkommen und Besitz eines Riester-Vertrags
2007 und 2010**



Quelle: SAVE, eigene Berechnungen.

2.6.6 Schlussfolgerungen zur volkswirtschaftlichen und sozialpolitischen Bedeutung

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass das Sparen von Vermögenswirksamen Leistungen nur einen kleinen Teil der Haushaltsersparnis ausmacht; im Jahr 2008 betrug die Ersparnis auf vL-Verträgen je nach Datenquelle zwischen 7 und 10 Prozent der Gesamtersparnis. Nur ein kleiner Teil des vL-Sparens wird durch Vermögenswirksame Leistungen gefördert; dieser Anteil ist zudem vom Jahr 2003 auf 2008 deutlich rückläufig. Betrachtet man den Anteil des vL-Sparens an der Gesamtersparnis, so ist dieser bei Haushalten mit geringem Einkommen höher. Im Vergleich zum Riester-Sparen verliert das vL-Sparen an Bedeutung. Bereits im Jahr 2008 lag die jährliche Ersparnis bei den Riester-Sparern mehr als doppelt so hoch wie bei den vL-Sparern.

3 Evaluierung des Fünften Vermögensbildungsgesetzes

3.1 Vorbemerkungen

In diesem Arbeitsmodul geht es darum, die Ziele und Instrumente der deutschen Vermögensbildungspolitik auf ihre Effektivität hin zu untersuchen. Daraufhin werden im folgenden Modul III Handlungsvorschläge für mögliche Politikreformen gegeben.

Die Vermögenspolitik in Deutschland ist eines der ältesten Politikfelder und lässt sich bis in das 19. Jahrhundert zurückverfolgen. Nach der Gründung der Bundesrepublik Deutschland trat 1961 das Erste Vermögensbildungsgesetz in Kraft. Seither wurde es vielfach geändert und gilt aktuell in seiner fünften Fassung. In diesem langen Zeitraum haben sich auch die wirtschaftlichen, sozialen und (vermögens-) politischen Rahmenbedingungen gewandelt.

Vor diesem Hintergrund – und mit Blick auf die schwindende Inanspruchnahme vieler Formen der Vermögensförderung – sollen im Folgenden die Stärken und Schwächen des Fünften Vermögensbildungsgesetzes (5. VermBG) herausgearbeitet und konkrete Ansatzpunkte für die Neustrukturierung der staatlichen Vermögensbildungspolitik geschaffen werden. Die innere Konsistenz des Zielfeldes wird überprüft und im Kontext der einzelnen vermögensorientierten Politikmaßnahmen beleuchtet. Daraufhin soll ein Abgleich mit möglichen Zukunftszielen und potenziellen Handlungsoptionen der Vermögenspolitik stattfinden.

Vermögenspolitik umfasst alle staatlichen Maßnahmen, „die darauf gerichtet sind, die Höhe und die Verteilung des Vermögens einer Volkswirtschaft langfristig zu beeinflussen“¹⁵. Diese Ziele können zum einen durch eine Stärkung der Sparfähigkeit (Vermögensbildung) als auch eine Umverteilung von Vermögen z.B. durch eine geeignete Steuerpolitik adressiert werden. Die staatliche Vermögensbildungspolitik umfasst Instrumente wie Vermögenswirksame Leistun-

¹⁵ Gabler Wirtschaftslexikon.

gen, die Inhalt der vorliegenden Studie sind.¹⁶ Vermögenswirksame Leistungen werden im Weiteren verstanden als tarifvertraglich, freiwillig vereinbarte oder im Arbeitsvertrag festgelegte monetäre Leistungen des Arbeitgebers. Unter arbeitsrechtlichen Gesichtspunkten sind Vermögenswirksamen Leistungen eine Lohnkomponente. Unter bestimmten Voraussetzungen – das Einkommen darf eine bestimmte Grenze nicht überschreiten – werden gemäß dem Fünften Vermögensbildungsgesetz die Leistungen vom Staat durch die Arbeitnehmer-Sparzulage aufgestockt.

Dieses Kapitel hat zur Aufgabe, die Ziele der deutschen Vermögenspolitik zu diskutieren, die genutzten Instrumente auf diese Ziele hin, Effektivität und Effizienz zu prüfen und zu evaluieren.¹⁷ Des Weiteren werden die Ergebnisse von im Rahmen der Studie durchgeführten Expertengesprächen im Hinblick auf die gegenwärtige Vermögenspolitik vorgestellt.

3.2 Ziele einer staatlichen Vermögenspolitik

3.2.1 Überblick

Eine explizite und exakte Zielsetzung der Vermögenspolitik im Allgemeinen und der einzelnen Komponenten im Speziellen ist nicht eindeutig dokumentiert; hier überlagern sich mehrere Generationen von Gesetzesformulierungen und -änderungen sowie deren begleitende Dokumente. Ein unzweideutiger Status Quo mit klarer Festlegung der aktuellen Zielprioritäten und -posterioritäten existiert nicht. So ist es für den interessierten Bürger nicht möglich, sich ohne

¹⁶ Vgl. Bundeszentrale für politische Bildung (2012).

¹⁷ Teilweise werden Vorarbeiten aus einem Forschungsprojekt im Auftrag des Bundesfinanzministeriums zur Evaluierung von Steuervergünstigen in Deutschland zugrunde gelegt. In diesem Kontext ist auch die Steuervergünstigung „Arbeitnehmer-Sparzulage“ untersucht worden. Die Studie wurde vom FiFo Köln (Projektleitung), Copenhagen Economics und dem ZEW Mannheim durchgeführt.

großen Aufwand einen profunden Überblick über die gesamte Vermögenspolitik der Bundesrepublik Deutschland und ihre Historie zu verschaffen.¹⁸

Grundsätzlich soll die Vermögenspolitik dem Namen nach die Schaffung von Vermögen in der Bevölkerung unterstützen. Hier stellt sich aus ökonomischer Sicht die Frage, ob eine solche Einflussnahme auf das Verhalten der Individuen notwendig und/oder sinnvoll ist. Liegt ein Marktversagen vor, und ist ein politisches Eingreifen der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung und Wohlfahrt zuträglich?

Zuerst wird ein Überblick über die theoretische und empirische Literatur zu diesem Thema gegeben. Eine Vertiefung zum wissenschaftlich jüngeren behavioristischen Ansatz erfolgt in Modul III. Danach wird die Historie der deutschen Vermögenspolitik beleuchtet, woraufhin im Anschluss die derzeitige Politik im Rahmen des 5. VermBG eine detailliertere Würdigung findet. Auch wird gezeigt, inwiefern sich die Ziele verschoben haben bzw. die Politik auf veränderte Realitäten reagiert hat.

3.2.2 Theoretische und empirische Basis

Aus ökonomischer bzw. ordnungspolitischer Perspektive ist vor einem politischen Eingriff in den Markt die Frage zu klären, ob es tatsächlich – z.B. aufgrund von Marktversagen – politischer Maßnahmen bedarf, um eine Abweichung vom Optimum zu korrigieren. Im Falle der Vermögenspolitik ist daher zu untersuchen, ob Individuen tatsächlich zu wenig sparen und damit die gesamtwirtschaftliche Sparquote geringer ausfällt, als es volkswirtschaftlich optimal wäre. Um dies bewerten zu können ist zunächst zu fragen, wie sich das individuelle Sparverhalten theoretisch und empirisch erklären lässt.

¹⁸ Es werden jedoch von Seiten des im Bereich der vermögenswirksamen Leistungen federführenden Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie auf der Homepage Informationen zum Fünften Vermögensbildungsgesetz bereitgestellt. Des Weiteren wird die steuerliche Subvention der Arbeitnehmer-Sparzulage im Subventionsbericht des Bundesministeriums für Finanzen behandelt.

Aus theoretischer Sicht kann das Sparverhalten unter verschiedenen Ansatzpunkten betrachtet werden. Empirisch gibt es aufgrund der desolaten Datenlage leider bisher keine Studien, die das Sparverhalten hinreichend erklären könnten. So hat Kotlikoff bereits 1989 attestiert, dass das theoretische Niveau in Bezug auf die Sparscheidung von Haushalten bereits sehr weit ausgereift ist, derweil klafft eine Lücke bei empirischen Untersuchungen zu Beweggründen für Sparscheidungen. Bis heute scheint sich daran nicht viel geändert zu haben: Börsch-Supan und Lusardi (2003) stellen in ihrer länderübergreifenden Studie zum Sparverhalten fest, dass es an geeigneten Daten mangelt. So bräuchte man für valide Ergebnisse Längsschnitt-Daten zu individuellem Sparverhalten und Vermögen.^{19 20} Auf diese Problematik wird in Kapitel 3.5.1 erneut eingegangen.

Unterschiedliche Theorien können derweil herangezogen werden, um staatliche Eingriffe zu rechtfertigen. So kann zum einen Sparen als meritorisches Gut verstanden werden. Dieser auf Musgrave zurückgehende Begriff bezeichnet Güter, die aufgrund von Fehleinschätzungen der Marktteilnehmer weniger stark nachgefragt werden als es optimal und gesellschaftlich wünschenswert wäre. Externe Effekte, unvollständige Information, ein Gegenwarts-Bias, der die Zeitpräferenz fehlerhaft, und irrationale Entscheidungen gelten als typische Ursachen der zu geringen Nachfrage.

Das Sparverhalten steht immer wieder in der Diskussion des meritorischen Guts. Bereits Pigou (1926) stellte ein nicht ausreichendes Sparvolumen der Haushalte fest, Ramsey (1928) und Harrod (1948) waren ähnlicher Ansicht. In jüngerer Zeit haben Thaler und Bernartzi (2004) die These vertreten, dass insbesondere die

¹⁹ Um für Deutschland dieses Problem adressieren zu können, werden im Rahmen der von Börsch-Supan federführend durchgeführten SAVE-Studie Panel-Daten zum Sparverhalten erhoben (siehe Ausführungen in Modul I).

²⁰ Seit 2010 werden von der Deutschen Bundesbank Daten zu Sparen, Vermögen und Renten erhoben um ein „Panel on Household Finances“ zu generieren. Noch ist das Panel jedoch nicht über eine ausreichende Zahl von Jahren erhoben wurden, um die Daten als Längsschnitte auf Sparscheidungen hin untersuchen zu können.

wenig sparenden Haushalte die Lage fehl einschätzen und (staatliche) Entscheidungshilfen bei der Sparentscheidung begrüßen würden.²¹ Auch Laibson, Repetto und Tobacman (1988) sowie Akerlof (2002) rechtfertigen so staatliche Maßnahmen, die privates Sparen fördern oder gar forcieren.

Von staatlicher Seite kann daher u.a. bei Vorliegen von Informationsasymmetrien und irrationalen (Spar-)Entscheidungen ein Eingriff sinnvoll erscheinen. Im neoklassischen Solow-Modell geht u.a. mit einer dauerhaften Erhöhung der Sparquote ein höheres Niveau eines gleichgewichtigen Wachstums einher. Für eine dynamische Untersuchung der Sparentscheidung eines Haushalts werden in der Life Cycle Theory²² Haushalte über mehrere Perioden betrachtet, so dass ein Haushalt in der ersten Periode neben Konsumausgaben eine Sparentscheidung tätigt. Dieses Ersparnis kann in der letzten (Ruhestands-)Periode als Rente verkonsumiert (oder je nach Modell ggf. vererbt) werden. Grundannahme der Lebenszyklushypothese ist das rationale, vorausschauende Handeln des Menschen. Sparen wird als Möglichkeit des Haushalts verstanden, sein gesamtes Lebenseinkommen optimal auf die einzelnen Jahre zu verteilen. Doch in der Realität sind Haushalte unterschiedlich und heterogen in ihren Präferenzen. Browning und Lusardi sprechen von der Unmöglichkeit, dass „a single explanation will suffice for all members of a population at any given time or even for the same person over a long stretch of time“ (Browning und Lusardi (1996, S. 1797)).²³

²¹ Möglicherweise betreiben Haushalte auch zu wenig Eigenvorsorge, da sie sich auf die staatliche Grundsicherung verlassen. Gasche und Lamla (2012, S. 21) zeigen mit Daten der SAVE-Studie, dass das Spar- und Altersvorsorgeverhalten von Haushalten, die erwarten, dass sie im Alter Grundsicherung beziehen werden, geringer ausfällt. Im Rahmen der Untersuchung lässt sich jedoch keine Kausalität ableiten.

²² Sie geht auf den Nobelpreisträger Franco Modigliani (Modigliani und Brumberg (1954)) zurück und wurde ähnlich von Milton Friedman (1957) mit der permanenten Einkommenshypothese vertreten.

²³ Die unbefriedigende Realitätsnähe der LCH führte dazu, dass basierend auf empirischen Beobachtungen in den letzten Jahrzehnten ein neuer Zweig der Ökonomie, die Behavioral

Staatliche Eingriffe in den Markt gelten somit als geboten, wenn Marktversagen – aufgrund von Informationsasymmetrien, Externalitäten etc. – vorliegt, keine optimale Allokation auf Märkten möglich ist und mit Hilfe des Eingriffs insgesamt ein besseres Ergebnis erzielt werden kann. Letzterer Punkt ist hierbei unbedingt prüfen (Marktversagen versus Staatsversagen). Auf der anderen Seite kann unter politisch bzw. gesellschaftlich gewünschten Umverteilungsaspekten ein Eingriff nötig sein. In Bezug auf die individuelle Sparneigung lässt sich lediglich die Korrektur der langfristigen Altersvorsorge als meritorischer Akt überzeugend ableiten, ein Argument, das im vorliegenden Kontext keine große Rolle spielt.

Was die tatsächliche Produktwahl bzw. die Entscheidungsfreiheit des Sparers bezüglich der Produktwahl angeht, zeigt sich aus behavioristischer Sicht, dass eine größtmögliche Entscheidungsfreiheit nicht grundsätzlich als positiv zu bewerten ist. Eine zu große Auswahl an Sparprodukten stiftet oft mehr Verwirrung als Nutzen. Die Informationshürden und die Schwierigkeit, die Vorteile der einen gegenüber der anderen Sparvariante zu erkennen, überfordern viele. So zeigen Iyengar et al. (2004) z.B., dass Arbeitnehmer bei der Konfrontation mit einer großen Menge von Sparmöglichkeiten weniger an Altersvorsorgeplänen teilnehmen, als wenn ihnen nicht so viele Optionen gezeigt würden.

3.2.3 Ziele der deutschen Vermögenspolitik in der Praxis

3.2.3.1 Einführung

Im Folgenden soll die Frage der grundsätzlichen Rechtfertigung von staatlichen Eingriffen in private Spar- und Anlagenentscheidung nicht weiter im Vorder-

Economics, aufgeblüht ist, dessen zentrale Mechanismen im Folgenden dargestellt werden sollen. Der Behaviorismus liefert einige Erklärungen für wiederkehrende Verhaltensmuster, die nicht mit der LCH vereinbar sind. So zeigen länderübergreifende Studien, dass ein Großteil der Haushalte nicht in ausreichendem Maß für das Alter vorsorgt (z.B. Lusardi (1999)). Ansätze auf dem Gebiet der Behavioral Economics werden im Modul III ausreichend gewürdigt.

grund stehen. Dass fördernd auf private Sparentscheidungen eingewirkt werden darf, steht hinsichtlich der grundsätzlichen Rechtfertigung in der akademischen Forschung (insbesondere durch Erkenntnisse im Bereich *Behavioural Economics*) kaum noch im Zweifel. Wie die verschiedenen Teilziele der deutschen Vermögensbildungspolitik hingegen zu einander stehen und ob die vorgefundene Strukturierung und Gewichtung der Teilziele mit einem konsistenten Leitbild für eine zukunftsorientierten Vermögenspolitik harmoniert, ist eine zentrale Frage.

3.2.3.2 Historie

Die Förderung der Vermögens- und Kapitalbildung in den Händen von Arbeitern und Angestellten wird in Deutschland seit langem praktiziert. In der Vergangenheit wurden schon viele verschiedene Wege eingeschlagen, um die Spartätigkeit breiterer Bevölkerungsschichten zu steigern. Ein besonderer Fokus lag dabei immer auf abhängig Beschäftigten. Hier ist fraglich, ob diese Ausgestaltung tatsächlich das Ziel impliziert, genau und nur diese Gruppe zum Sparen anzuregen, oder ob diese Zielgruppe implizit durch die Instrumentenwahl – Kapitalbindung eines Lohnanteils durch den Arbeitgeber – bedingt ist. Prinzipiell sind diverse Herangehensweisen möglich, wobei Tarifverhandlungen eine wichtige Methode darstellen.

Gewerkschaften und Arbeitgeberorganisationen haben bereits autonom verschiedene Programme zur Kapitalbeteiligung ausgehandelt, so wurden z.B. im Kleinen Pensionsfonds, Abkommen zur Gewinnbeteiligung und Investivfonds für Arbeitnehmer realisiert; jedoch nicht über Branchen hinweg oder gar flächendeckend. Obwohl die Tarifpartner grundsätzlich auch solche Fragen in ihre Verhandlungen einbeziehen könnten, sind bislang nie weitreichende Resultate erzielt worden. Diskutiert worden ist die Frage häufig, doch letztendlich beschränkt man sich meist auf herkömmliche Lohn- und Gehaltserhöhungen.

Diese Lücke der mangelnden Kapitalbildung privater Haushalte zu füllen ist schon häufig der Staat angetreten. Viele verschiedene Steuervergünstigungen und andere Transfers sind im Laufe der Jahre eingeführt und häufig angepasst

worden, um privates Sparen und/oder die Kapitalbeteiligungen von abhängig Beschäftigten zu fördern.

Die Zeit nach dem 2. Weltkrieg und dem Wiederaufbau war durch das Bestreben gekennzeichnet, den Sachkapitalstock durch Investitionserleichterungen und steuerliche Vergünstigungen der Kapitalbildung wieder aufzubauen. Dies ermöglichte auf der einen Seite die Voraussetzung für ein hohes wirtschaftliches Wachstum, auf der anderen Seite liefen die steuerlichen Begünstigungen der Investitions- und Sparförderung letztlich auf eine Förderung der Vermögensbildung bereits vermöglicher Schichten hinaus. Allerdings gab es in dieser Zeit auch erste Ansätze die Vermögensförderung gleichmäßiger über Einkommensklassen zu gestalten und so eine relative Umverteilung des Vermögens in der Gesellschaft zu bewirken. Beispielsweise der „Lastenausgleich“ vom August 1952, welcher das erfasste Vermögen zu 50 Prozent versteuerte, war solch ein Instrument. Weitere verteilungspolitisch motivierte Instrumente in der Nachkriegszeit waren das Wohnungsbau- und das Sparprämienengesetz. Da diese direkten Förderungen einkommensabhängig waren, sollten diese Gesetze es auch einkommensschwächeren Personengruppen ermöglichen, Vermögen aufzubauen, bzw. dies relativ zu bereits vermöglicheren Personen erleichtern.²⁴ Das erste Vermögensbildungsgesetz von 1961 regelte dies und sah Vermögenswirksame Leistungen von bis zu 312 DM pro Jahr und eine Pauschalsteuer von 8 Prozent vor.²⁵ Die Vermögenswirksamen Leistungen wurden vom Arbeitgeber als Beitrag zur Vermögensbildung direkt auf spezielle Konten ihrer Beschäftigten überwiesen. Die Arbeitnehmer-Sparzulage ist als eine ergänzende Steuersubvention für die als Vermögenswirksame Leistungen zweckgebundenen Lohnbestandteile eingeführt worden. In diesem Rahmen wurden zunächst Beamte und Beschäftigte im öffentlichen Dienst förderberechtigt. Das zweite Vermögensbildungsgesetz von 1965 erlaubte dann vermögenswirksame Tarifverträge und stellte Leistungen für Arbeitnehmer bis zum Höchstbetrag von 468 DM steuer-

²⁴ Vgl. Althammer (2003, S. 193).

²⁵ Vgl. Erbe (1999, S. 421).

frei. Bis 1969 stieg die Zahl der nach diesem Gesetz begünstigten Arbeitnehmer auf 5,7 Millionen. Allerdings wirkten diese Förderungen nur gering, da das Gesetz nur Einzelverträge und Betriebsvereinbarungen zuließ. Daher entschloss der Gesetzgeber sich daraufhin die staatliche Vermögenspolitik völlig neu zu gestalten. Im Jahr 1970 führte die Bundesregierung das dritte Vermögensbildungsgesetz ein. Dieses Gesetz sah eine Prämie (Sparzulage) von 30 Prozent der vermögenswirksamen Leistung (40 Prozent für Familien mit zwei und mehr Kindern) mit bis zu 319 Euro (624 DM) vor. Des Weiteren sah das Gesetz auch Einkommenshöchstgrenzen vor und hob die Steuer- und Sozialabgabenvergünstigungen auf.²⁶ Dies bedeutete, dass die Steuerbefreiung für vermögensbildende Leistungen durch ein Zuschusssystem ersetzt wurde, um einkommensschwachen Haushalten, die keinen Nutzen aus der Steuerbefreiung hatten, zur Teilnahme anzuregen. Seitdem ist die Arbeitnehmer-Sparzulage — technisch, nicht formell — ein refundable tax credit, d.h. erstattungsfähiger Nachlass der Steuerschuld, eine Mischform aus Steuervergünstigung und direkter Ausgabe, wie sie in Deutschland noch recht selten ist. Ende 1971 profitierten rund 14,5 Mill. Arbeitnehmer von diesem System.²⁷

Über alle Änderungen des grundlegenden Gesetzes hinweg wurde an einer fundamentalen Eigenschaft der Arbeitnehmer-Sparzulage festgehalten: Sie ist seit jeher abhängig Beschäftigten, also Arbeitern, Angestellten und Beamten vorbehalten. Unabhängig von ihrem Einkommen sind Freiberufler, Selbständige, Personen, welche von Transferzahlungen leben, Rentner und Studenten im Rahmen der Arbeitnehmer-Sparzulage nicht anspruchsberechtigt, da sie mangels Arbeitgeber keine vermögenswirksamen Leistungen von diesem erhalten können. Wie bereits angesprochen ist nicht klar, ob dies einem entsprechenden Ziel Rechnung trägt oder schlicht Umstand der gewählten Ausgestaltung des Instrumentes ist.

²⁶ Vgl. Erbe (1999, S. 421).

²⁷ Vgl. Althammer (2003, S. 195).

Alternative Instrumente der Vermögenspolitik, die langfristiges Sparen und/oder die Bildung von Wohneigentum fördern, sind hingegen nicht auf diesen Personenkreis beschränkt. Das Ziel der Wohneigentumsförderung wird mit der erwähnten direkten Prämie für Bausparverträge verfolgt (Wohnungsbau-Prämiengesetz, WoPG), die 1952 eingeführt wurde und auch heute noch genutzt wird. Gerade in der Nachkriegszeit spielte das Wohnungsbauprämiengesetz eine große Rolle. Durch die Förderung von Bausparverträgen konnte Wohnraum wesentlich schneller wieder aufgebaut werden und gleichzeitig verteilungspolitische Ziele wie der Immobilienbesitz in den unteren und mittleren Einkommensklassen ermöglicht werden. Der Förderung von Wohneigentum ist eine sehr alte Form der staatlichen Vermögensförderung, die meist durch Bausparkassen in Form von Bausparverträgen den Sparer erreicht. Obwohl die Förderung der Bildung von Wohneigentum im Rahmen der neueren Vermögensbildungsgesetze nicht mehr die gewichtigste Förderung erfährt, nimmt sie dennoch eine bedeutende Rolle in der staatlichen Vermögensbildungspolitik ein.

Eine generelle Prämie für mittel- und langfristige Sparverträge, die nicht an Ausgaben für bestimmte Zwecke gebunden sind, wurde 1959 eingeführt und 1980/82 wieder abgeschafft (Spar-Prämiengesetz, SparPG). Für diese beiden direkten Fördermaßnahmen war jede/jeder anspruchsberechtigt, deren/dessen jährliches Einkommen einen bestimmten Grenzwert nicht überschreitet. Dass WoPG und SparPG als klare instrumentelle Alternative zur Arbeitnehmer-Sparzulage angesehen werden können, wird auch an der Komplementarität der beiden Prämien zur Arbeitnehmer-Sparzulage deutlich. Nie sollten WoPG und SparPG nur die „Lücken stopfen“, welche Arbeitnehmer-Sparzulage wegen ihrer Beschränkung auf abhängig Beschäftigte lässt. Ihnen lag eine andere Zielsetzung zu Grunde.

Des Weiteren haben sich die förderfähigen Spar- und Investitionsformen im Zeitverlauf geändert. Festverzinsliche ‚normale‘ Sparverträge sind im Rahmen der Arbeitnehmer-Sparzulage nicht förderfähig. Dieser Ausschluss betrifft auch Lebensversicherungen. Beide waren förderfähig, bevor die Portfoliowahl der Arbeitnehmer-Sparzulage ab 1990 eingeschränkt wurde. Vermögenswirksame

Leistungen hingegen können auch immer noch in diese Anlageformen investiert werden. Diese Verlagerung macht wiederum die verschiedenen Dimensionen des Vermögensbildungsgesetzes deutlich: Es soll das Sparvolumen gesteigert werden, gleichzeitig soll das Sparen in bestimmte Formen gelenkt werden.

3.2.3.3 Gegenwärtige Ziele

Das Zielfeld des 5.VermBG umfasst u.a. folgende Zwecke:

- Allgemeines, mittelfristiges Vorsorgesparen
- Förderung der Bildung von Wohneigentum
- Längerfristiges Vorsorgesparen (z.B. betriebliche Altersvorsorge im Rahmen der Vermögenswirksamen Leistungen)
- Stärkung der Aktienkultur
- Mitarbeiterkapitalbeteiligung
- Umverteilende Vermögensgenerierung
- Verbesserte Eigenkapitalausstattung der Unternehmen, insbesondere der kleinen und mittelständischen Unternehmen

Das 5. VermBG verfolgt somit scheinbar den Doppelansatz, die Sparfähigkeit und Sparneigung der abhängigen Bezieher kleiner und mittlerer Einkommen zu erhöhen und zugleich die Vermögensbildung in bestimmte Zwecke und Anlageformen zu lenken.

Ein besonderes Augenmerk im großen Feld des Sparens gilt in Deutschland auf Grund des demographischen Wandels der Altersvorsorge. Altersvorsorge und Vermögensaufbau sind eng miteinander verknüpft und lassen sich nicht völlig losgelöst voneinander betrachten. So stellt ein angespartes Vermögen eine Sicherheit im Alter dar.²⁸ Gleichzeitig werden Vermögensbildung und Altersvor-

²⁸ Viebrock und Himmelreicher (2001, S. 15) stellen im Hinblick auf die Alterssicherung folgende sozialpolitische Ziele heraus:

sorge vom Gesetzgeber jedoch als differente Tatbestände betrachtet und gefördert.

Altersvorsorge ist somit eine Variante des Sparens zum Vermögensaufbau. Definiert wird die Alterssicherung als „zur Verfügung gestellte Ressourcen für den Lebensunterhalt in der Altersphase“²⁹. Neben der staatlichen Vermögenspolitik können diese Mittel auch aus der individuellen Vorsorge oder Erbschaften stammen. Die direkte Altersvorsorge, das Sparen zum Zweck der Altersvorsorge und das allgemeine Sparen ohne das Motiv der Alterssicherung sind schwer voneinander zu trennen und stehen in Konkurrenz zum aktuellen Konsum. Laut Modigliani und Brumberg (1954) gibt es vier bedeutsame Sparmotive:

1. Versorgung der Nachkommen (Vererbungsmotiv)
2. einen angestrebten Konsum in der Zukunft finanzieren zu können
3. für zukünftige Einkommensengpässe und sonstige Notsituationen vorzuzorgen (Vorsichtsmotiv)
4. eine Erhöhung der Kreditwürdigkeit (z. Bsp. Kredit für Immobilien mit Eigenanteil)³⁰

Grundprämisse des vorliegenden Gutachtens ist es jedoch, Vermögensbildungspolitik und Altersvorsorge (z.B. in Form der Riester-Rente) unabhängig voneinander zu betrachten und eine Konzentration auf das 5. VermBG vorzunehmen. Wenn es jedoch darum geht, privates Sparverhalten bzw. Anreizwirkungen zu untersuchen, müssen die unterschiedlichen Sparprodukte gegenübergestellt

-
- „Die Verstetigung des Lebenshaltungsniveaus bei Wegfall des Erwerbseinkommens im Alter(...)
 - Die Armutsvermeidung im Alter und
 - die Teilhabe der Altengeneration an der Entwicklung des allgemeinen Lebenshaltungsniveaus.“

²⁹ Vgl. Viebrock und Himmelreicher (2001, S. 9).

³⁰ Vgl. Viebrock und Himmelreicher (2001, S. 11).

werden. Dies erfolgt unter 3.5.2 bei der Modellierung von Beispielhaushalten und deren partieller Sparentscheidung.

Grundsätzlich kann die folgende Unterscheidung hinsichtlich der Zieldimension getroffen werden: i) Förderung des Sparens im Allgemeinen, unabhängig von Anlageform und Bevölkerungsgruppe, ii) Förderung in bestimmte Anlageformen, iii) Förderung des Sparens bestimmter Einkommensgruppen zwecks Umverteilung nicht nur im laufenden Einkommen sondern auch im Vermögen und iv) Förderung des zweckgebundenen Sparens (z.B. im Hinblick auf die Altersvorsorge).

Welche Maßnahme welches Ziel konkret verfolgt, lässt sich nicht zuletzt auch aus der Ausgestaltung der Maßnahmen selbst ableiten. Maßnahmen, die bestimmte Einkommenskappungsgrenzen beinhalten, zielen implizit auf eine Umverteilung des Vermögens ab, indem sie höhere Einkommensklassen nicht fördern. Andere Maßnahmen, wie z.B. die Arbeitnehmer-Sparzulage, fördern nur bestimmte Bevölkerungsgruppen (in diesem Fall: abhängig Beschäftigte).

Die folgenden Motive bzw. Zieldimensionen spielen oder spielten in der deutschen Politik zur Förderung der Vermögensbildung privater Haushalte eine wichtige Rolle. Es liegt auf der Hand, dass nicht jedes einzelne Instrument der deutschen Vermögenspolitik alle diese Ziele erreichen soll. Auch haben sich Relevanz und Bedeutung der einzelnen Ziele im Laufe der Jahre geändert und ändern sich weiterhin. Die folgende Übersicht fußt auf Thöne et al. (2009):

1. Förderung des Sparens im Allgemeinen, unabhängig von Anlageform und Bevölkerungsgruppe: Auf diese Weise soll in der gesamten Bevölkerung eine Sparkultur etabliert werden, um beispielsweise für das Alter vorzusorgen³¹. Auf der anderen Seite ist das Ziel einer Förderung des Sparens im Allgemeinen die Anhebung der Sparquote in der gesamten

³¹ Bereits im Preußischen Einkommensgesetz von 1891 wurde dieses Sparmotiv aufgegriffen.

Wirtschaft, wovon man sich eine geringere Reagibilität im Hinblick auf internationale Kapitalmärkte verspricht.³²

2. „Zähmung des Kapitalismus“: Hierbei handelt es sich um das Ziel, der einseitigen Verteilung des Produktivkapitals mittels einer breiteren Fundierung dessen in der Gesamtbevölkerung entgegenzuwirken. Hintergrund ist, dass, als das Ziel in den Anfängen der deutschen Vermögenspolitik auf die politische Agenda³³ genommen wurde, nur kleine Eigentümerschichten Besitz von Produktivkapital vorzuweisen hatten. Daher stand die Gefahr der Kartellbildung und Monopolisierung im Raum.
 - a. Makro-Ebene: Der ungleichen Verteilung des Produktivkapitals kann begegnet werden, indem u.a. Aktien und Aktienfondsanteile anderen Bevölkerungsgruppen wie der Mittelschicht³⁴ und ärmeren Haushalten zugänglich gemacht und dementsprechende Anreize gesetzt werden. Geachtet werden muss darauf, dass unter dem Aspekt einer Risikominimierung eine Diversifikation des Portfolios vorgenommen werden sollte.
 - b. Mikro-Ebene: Im Gegensatz zu a. geht es darum, Mitarbeiter am Produktivkapital des Unternehmens zu beteiligen, bei dem sie angestellt sind. Heutzutage wird dieses Ziel im Rahmen der Mitarbeiterkapitalbeteiligung forciert. Die Beteiligung am Produktivkapital in Form von Unternehmensanteilen gilt als „abgeschwächte Variante weiterreichender Konzepte wie Investivlöhne oder vollwertigen Miteigentums“³⁵. Unterschiedliche Motive können diesem Konzept zugrunde liegen. So kann auf der einen

³² Letzteres Argument hat mit der Integration der Kapitalmärkte, insbesondere innerhalb der EWU, viel von seiner politischen Bedeutung verloren.

³³ Sowohl als liberales als auch sozialistisches Ziel.

³⁴ Zum damaligen Zeitpunkt war das Halten von Aktien und Aktienfonds in der Mittelschicht nicht verbreitet.

³⁵ Vgl. Thöne et al. (2009, S. 618).

Seite der Kapitalismus gezähmt und eine stärkere Identifikation mit dem Unternehmen erreicht werden. Auf der anderen Seite kann aus einer stärker liberalen Perspektive eine Stärkung der Marktwirtschaft Ziel der Maßnahme sein. So werden Prinzipal-Agenten-Probleme abgeschwächt. Um alleinig dieses Ziel zu fördern, ist es wichtig, dass der ausschließliche Fokus auf Anteilen am eigenen Unternehmen liegt.

3. Förderung des Sparens bestimmter Einkommensgruppen: Ziel ist die Förderung der Sparneigung von Personen mit geringem Einkommen („während die Förderung der Sparfähigkeit anderen breiteren Instrumenten der Einkommensumverteilung überlassen wird“³⁶). Unter gesamtwirtschaftlichen Aspekten geht mit einer höheren Sparquote in unteren Einkommenssegmenten eine ausgewogenere Verteilung des Geldvermögens über alle Einkommensklassen hinweg einher. „Umverteilungspolitik, die sich nicht auf das laufende Einkommen, sondern das Vermögen bezieht, reicht weiter. Dieses Vermögen schafft ‚fundiertes Einkommen‘, es mindert Abhängigkeit von unfundiertem Arbeitseinkommen“^{37,38}. Als Resultate sind eine Erhöhung der Konsummöglichkeiten und der persönlichen Freiheit im niedrigen Einkommenssegment zu erwarten – unter der Voraussetzung, dass die Politikmaßnahmen erfolgreich sind.
4. Förderungszweck- oder formgebundenen Sparens, hauptsächlich zur:
 - a. Förderung der Aktienkultur (Sparform): Aktien haben in der Finanzierungsstruktur von Unternehmen im Zeitverlauf stark an Bedeutung gewonnen, auf der anderen Seite hat die Nachfrage

³⁶ Vgl. Thöne et al. (2009, S. 617).

³⁷ Dieses Argument findet sein Gegenstück in der oft herausgestellten zusätzlichen steuerlichen Leistungsfähigkeit, die mit großen Vermögen und deren fundierten Erträgen einhergeht, und die als reguläre Rechtfertigung zusätzlicher laufender Vermögenssteuern dienen.

³⁸ Vgl. Thöne et al. (2009, S. 617).

nach klassischen Darlehen stark abgenommen. Demgegenüber dominierten bei den privaten Sparern jahrzehntelang nahezu ausschließlich klassische festverzinsliche Sparverträge und Rentenpapiere als Sparformen. „In Reaktion auf diese Unausgeglichenheit zwischen der Portfoliostruktur der Kapitalnachfrage und dem Sparangebot ist häufig eine ‚erzieherische‘, die Akzeptanz von Aktien fördernde Rolle der Vermögenspolitik befürwortet worden“³⁹. Somit wird von staatlicher Seite die Attraktivität von Aktien nicht nur zur „Zähmung des Kapitalismus“ sondern auch mittels des Ziels der Förderung der Aktienkultur propagiert.

- b. Förderung von Hausbesitz bzw. des Eigenheimerwerbs (Sparzweck): Insbesondere aufgrund der Wohnungsnot der Nachkriegszeit wurde im Rahmen der staatlichen Vermögenspolitik der Eigenheimerwerb als zweckgebundenes Sparen subventioniert. Die Förderung des Eigenheimerwerbs hat ebenfalls eine lange Tradition in vielen anderen Ländern der Welt.

Insgesamt lässt sich jedoch konstatieren, dass die Ziele der staatlichen Vermögenspolitik nicht transparent nachzuvollziehen und dokumentiert sind. Entweder mag dies an der Intransparenz der Politik liegen, oder aber es gibt keine einheitlichen Ziele. Hinter ihr stehen Oberziele, die hier nur mit Schlagwörtern wie „Vermögen als Freiheitsgarant“, Lebensrisikoversicherung, Partizipation und Mitbestimmung, sowie einer „breiteren und gerechteren Vermögensverteilung“ angerissen sein sollen.

Die Beurteilung der staatlichen Vermögenspolitik muss einerseits an ihrer Zielerreichung gemessen werden. Wie gut werden die Ziele der Vermögenspolitik mit den eingesetzten Instrumenten erreicht? Die Instrumente werden im nächsten Abschnitt erläutert. Zum Zweiten müssen jedoch auch makroökonomische Faktoren berücksichtigt werden. Der letztlich gültige Maßstab für die Evaluie-

³⁹ Vgl. Thöne et al. (2009, S. 619).

rung der Vermögenspolitik muss das Interesse der Allgemeinheit an dem Maßnahmenbündel sein.

3.2.3.4 Veränderung der Ziele im Zeitverlauf

Betrachtet man die Fassungen des Vermögensbildungsgesetzes unter einem historischen Blickwinkel, so gewinnt man schnell den Eindruck, dass im Laufe der Zeit immer neue Fördertatbestände hinzugekommen sind, wobei die veralteten und nicht mehr zeitgemäßen Fördertatbestände unverändert beibehalten worden sind. So steht noch immer, wie im Weiteren diskutiert, das Thema Förderung von Wohneigentum auf der Agenda, obwohl kritisch hinterfragt werden muss, ob an dieser Stelle ein staatliches Eingreifen (noch) notwendig ist. In der Nachkriegszeit gab es berechtigte Gründe, von staatlicher Seite den Eigentums-erwerb zu fördern, um der eklatanten Wohnungsnot Herr zu werden. Die gestiegenen Eigentumsquoten und der aufgrund des demografischen Wandels einsetzende Überschuss an Wohnraum in manchen Regionen wirft die Frage, inwiefern dieses Ziel unter ökonomischen Gesichtspunkten – jenseits von politischen Willen - noch plausibel ist.⁴⁰ Insofern ist das Gesetz an manchen Stellen überfrachtet. Des Weiteren sind die einzelnen Fördertatbestände und -zwecke nicht sauber voneinander abgegrenzt, so dass nicht deutlich wird, welche Politik real verfolgt wird. Es zeigt sich vielmehr seit jeher ein Gemenge verschiedener Motive und Ziele. Alte Ziele werden üblicherweise nicht explizit aufgegeben und durch neu formulierte ersetzt. Vielmehr treten zu den etablierten Subventionszwecken neue hinzu und werden ggf. mit der Zeit auch stärker in den Vordergrund gestellt.

Ein Ziel, das politisch immer stärker an Bedeutung gewinnt, ist z.B. die Beteiligung von Mitarbeitern am Produktivkapital des Unternehmens. Die Bundesregierung treibt schon seit 1961, mit dem ersten Vermögensbildungsgesetz, kontinuierlich eine stärkere Beteiligung der Mitarbeiter am Produktivkapital vo-

⁴⁰ Vgl. Kapitel 3.3.3.33.2.3.4 zu Trends und Implikationen von Sparquoten und Eigenheimquoten.

ran.⁴¹ In neuerer Zeit ist dieses Konzept im Rahmen des Mitarbeiterkapitalbeteiligungsgesetzes aus dem Jahr 2009 etabliert worden. Mit diesem Artikelgesetz wird beabsichtigt, die Mitarbeiter an der wirtschaftlichen Entwicklung des Unternehmens zu beteiligen und in dieses Bestreben auch kleine und mittelständische Unternehmen einzuschließen. Auch bei diesem Instrument stehen verteilungspolitische Gründe im Vordergrund.⁴² Um den Anteil der Arbeitnehmerentgelte am Volkseinkommen zu erhöhen, hat sich die Bundesregierung entschlossen das Mitarbeiterbeteiligungsgesetz zu verabschieden. Außerdem kann die Teilhabe am Produktivkapital des Unternehmens gesellschaftspolitisch zu einer ausgeglicheneren Verteilung des Produktivkapitals und somit auch indirekt wirtschaftlicher und politischer Macht innerhalb der Gesellschaft führen. Im zweiten Halbjahr 2011 hatten nur 13,4 Prozent der Bevölkerung in Aktien investiert. Berücksichtigt werden muss dabei, dass von den 8,7 Mio. direkten und indirekten Anlegern etwa 53 Prozent ausschließlich Aktienfondsanteile hielten.⁴³ Die Zahl der direkten Aktionäre schwankt stark im Zeitverlauf: Nach einem Hoch mit 6,21 Mio. direkten Aktionären im Jahr 2000, wurde im 2. Halbjahr 2010 mit 3,42 Mio. ein Tief erreicht.⁴⁴ Seitdem ist ein Positivtrend zu beobachten.

Für die Arbeitnehmer bieten Mitarbeiterkapitalbeteiligungen eine weitere Einnahmequelle (Diversifikation) sowie eine Verringerung der Abhängigkeit von anderen Fremdkapitalgebern. Sie gibt den Mitarbeitern die Möglichkeit Eigentum, welches zu einem späteren Zeitpunkt für verschiedene Zwecke (z.B. auch als Altersvorsorge⁴⁵) genutzt werden kann. Neben diesen finanzwirtschaftlichen

⁴¹ Vgl. Erbe (1999, S.421).

⁴² In den Jahren 2003 bis 2007 sind die Unternehmens- und Vermögenseinkommen z.B. um 37,6% gestiegen, während die Einkommen der Arbeitnehmer nur um 4,3% wuchsen. Im Jahr 2007 lag das Volkseinkommen bei 64,7% (vgl. Bundesministerium der Finanzen (2008, S. 49)).

⁴³ Vgl. DAI (2012). Die Daten beruhen auf einer NFO-Infratest-Umfrage im Auftrag des DAI.

⁴⁴ Quelle: Statistiken des DAI (Stand: 2012) auf Basis von NFO-Infratest.

⁴⁵ Vgl. Eekhoff (1998, S.205).

Vorteilen lässt sich die Mitarbeiterbeteiligung auch als eine Art monetärer Anreiz einsetzen. Aus Unternehmenssicht kann eine Mitarbeiterkapitalerhöhung dazu beitragen, die Leistungsbereitschaft, das Verantwortungsbewusstsein des Mitarbeiters zu erhöhen, den Mitarbeiter an das Unternehmen zu binden und das Firmenimage gegenüber potentiellen Arbeitskräften oder der Öffentlichkeit aufzubessern. Allerdings kritisieren Gewerkschaften oft das sogenannte „doppelte Risiko“ durch diese Beteiligungen. Mitarbeiter, die an Ihrem Unternehmen beteiligt sind, würden durch die fehlende Diversifikation in Krisenzeiten gleich doppelt benachteiligt werden: durch das Risiko des mit der Krise einhergehenden Kapitalverlusts.

Entgegen der politischen Relevanz hat sich im Zuge der Interviews im Rahmen des Projekts gezeigt, dass in der Praxis nur eine sehr geringe Bedeutung dieses Gesetzes und der damit verbundenen Mitarbeiterkapitalbeteiligung festzustellen ist. So haben die meisten Unternehmen angegeben, dass es für sie insbesondere in Bezug auf die vermögenswirksamen Leistungen keinerlei Relevanz habe.

Die Bewertung der Mitarbeiterkapitalbeteiligung als Instrument wird noch im Folgenden ausführlicher diskutiert. Es sei jedoch kurz angeschnitten, dass eine solche einseitige Förderung von Mitarbeitern in Unternehmen unter wohlfahrtsökonomischen Gesichtspunkten und Umverteilungsaspekten nicht sinnvoll erscheint.

3.3 Instrumente der Vermögenspolitik

3.3.1 Überblick

Ist die Maßnahme so konstruiert, dass die gewünschten Ziele erreicht werden? Falls nicht, können Verbesserungen des Instrumentariums vorgenommen werden, die bessere Resultate versprechen? Zu einem gewissen Grad mag die Eignung des Instrumentariums eine Frage sein, die nach empirischen Effektivitätstests gestellt werden sollte. In einem ersten Schritt kann jedoch die einfache

Analyse der inneren Struktur des 5. VermBG und ihr Vergleich mit den Zielen der Vermögenspolitik bewertenden Aufschluss geben.

Auch heute noch beruhen die meisten Instrumente der deutschen Vermögenspolitik auf der Arbeit des Ministerausschusses für die Sozialreform zwischen 1955 und 1960. Sogar manche Instrumente, die nicht direkt in Folge dieses Ausschusses eingeführt wurden, aber bis heute diskutiert werden — z.B. Investivlöhne —, wurden im Verlauf dieser hochrangigen Arbeitsgruppe untersucht.⁴⁶

Zunächst werden die eingesetzten Instrumente skizziert, danach soll die grundsätzliche Instrumentenwahl betrachtet werden, d.h. die Entscheidung für von den Tarifpartnern zu vereinbarenden Sparzuschüssen der Arbeitgeber in Kombination mit steuerlichen Vergünstigungen und Zulagen. Die Wahl eines steuerlichen anstelle eines direkten Zuschussinstrumentes entspricht heute nicht mehr den subventionspolitischen Leitlinien der Bundesregierung. Auf der anderen Seite stellt die „normative Kraft des Faktischen“ durch die lange etablierte Gemeinschaftsfinanzierung des 5.VermBG durch Bund, Länder und Gemeinden einen Vorteil dar.

3.3.2 Eingesetzte Instrumente

Laut dem Fünften Vermögensbildungsgesetz wird die „Vermögensbildung der Arbeitnehmer durch vereinbarte Vermögenswirksame Leistungen der Arbeitgeber ... gefördert“ (§1, 5. VermBG). Von staatlicher Seite wird durch die Arbeitnehmer-Sparzulage ein Zuschuss gezahlt, solange gewisse Einkommensgrenzen nicht überschritten werden. Im Rahmen der Tarifpartnerschaft können Vermögenswirksame Leistungen für alle Arbeitnehmer gezahlt werden, die staatliche Förderung entfällt jedoch für Arbeitnehmer mittlerer und höherer Einkommen. Damit wird dem politischen Ziel Rechnung getragen, insbesondere die Arbeitnehmer bei ihrer Sparscheidung zu unterstützen, die unteren bis mittleren Einkommensklassen zuzuordnen sind und weniger Einkommen für die Erspar-

⁴⁶ Vgl. die Protokolle der Ausschusssitzungen bei hrsg. v. Kahlenberg (1999).

nisbildung zur Verfügung haben. Begünstigte im Rahmen der staatlichen Förderung sind folgende Erwerbspersonen: Arbeiter, Angestellte, Beamte, Richter, Berufssoldaten und Soldaten auf Zeit. Damit sind z.B. Selbständige von einer Förderung ausgeschlossen. Auf diese Weise wird nicht die Ersparnisbildung aller erwerbstätigen Sparer gefördert. Bei den genannten Personengruppen darf ein zu versteuerndes Jahreseinkommen⁴⁷ bis zu 20.000 Euro bei Ledigen und 40.000 Euro bei Verheirateten nicht überschritten werden.

Vermögenswirksame Leistungen sind gemäß dem Fünften Vermögensbildungsgesetz folgende Anlageformen:

- Sparvertrag über Wertpapiere oder andere Vermögensbeteiligungen
- Aufwendungen des Arbeitnehmers auf Grund eines Wertpapierkaufvertrags
- Aufwendungen des Arbeitnehmers auf Grund eines Beteiligungsvertrags oder eines Beteiligungs-Kaufvertrags
- Aufwendungen des Arbeitnehmers nach Vorschriften des Wohnungsbau-Prämiengesetzes
- Aufwendungen des Arbeitnehmers für Bau, Erwerb, oder Ausbau von Wohnungseigentums
- Sparbeiträge des Arbeitnehmers auf Grund eines Sparvertrags
- Beiträge des Arbeitnehmers auf Grund eines Kapitalversicherungsvertrags
- Aufwendungen des Arbeitnehmers zur Erfüllung von Verpflichtungen aus der Mitgliedschaft in einer Genossenschaft oder Gesellschaft mbH

⁴⁷ Jahresbruttoverdienst abzüglich Werbungskosten, Sonderausgaben, außergewöhnlichen Belastungen, Kinderfreibeträgen und Verluste aus anderen Einkunftsarten.

Aktuell werden Vermögenswirksame Leistungen durch die Arbeitnehmer-Sparzulage bis zu einer bestimmten Einkommensgrenze subventioniert (seit 2004/05: 17.900/35.800 Euro bzw. 20.000/40.000 Euro zu versteuerndes Einkommen für allein stehende/verheiratete abhängig Beschäftigte). Aufgrund verschiedener Abzüge unterscheidet sich das zu versteuernde Einkommen deutlich vom Bruttoeinkommen, weshalb die Realeinkommensgrenzen höher sind. Tabelle 5 gibt einen Überblick über die Fördergrenzen und die Änderungen des Gesetzes in jüngerer Vergangenheit. So zeigt sich, dass vor allem seit 1999 das Sparen in Form von Beteiligungen und Wertpapieren stark zunehmende Unterstützung erfährt, während die Prämie für das Bausparen mehr oder weniger konstant geblieben ist. Dieses Bild entspricht dem aktuell doppelten Ziel der Subvention. Die Akkumulation von Produktivkapital seitens der abhängig Beschäftigten und Beamten soll gefördert werden. Der Eigenheimerwerb wird als „zweiter Pfeiler“ der Arbeitnehmer-Sparzulage subventioniert.⁴⁸ Die staatliche Förderung fokussiert sich auf die Gruppe der Arbeitnehmer und Beamten, wobei sich die Frage der Sinnhaftigkeit dieser Beschränkung der Zielgruppe stellt.

⁴⁸ Siehe CDU/CSU und FDP (1998).

Tabelle 5: Einkommensgrenzen und maximale Förderbeträge

Investitionsart	Maximal geförderte Anlage	Förderung	Maximaler Subventionsbetrag	Einkommensgrenzen
Bis 1998				
Anlage- oder Bausparen	479 €	10%	48 €	13.805/27.610 € steuerliches Einkommen
1999-2003				
Bausparen	479 €	10%	48 €	17.895/35.790 € steuerliches Einkommen
Wertpapiersparen	409 €	20% (West-Deutschland) 25% (Ost-Deutschland)	82 € (Westen) 103 € (Osten)	
Zusammen	888 €		130 € (Westen) 151 € (Osten)	
Seit 2004/2005				
Bausparen	470 €	9%	42 €	17.900/35.800 € steuerliches Einkommen
Wertpapiersparen	400 €	20%	80 €	20.000/40.000 € steuerliches Einkommen
Zusammen	870 €		122 €	

Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an Thöne et al. (2009, S. 609).

In folgender Abbildung 40 wird die Entwicklung der staatlichen Förderung der Arbeitnehmer-Sparzulage im Vergleich zu anderen vermögenspolitischen Leistungen zur Förderung des langfristigen und/oder zweckgebundenen Sparens von 1991 bis zum aktuellen Rand veranschaulicht. Seit 1995 wird die Arbeitnehmer-Sparzulage kumuliert bei Auflösen des Vertrages statistisch (von Seiten des Bundesfinanzministeriums) erfasst. Im Jahr 2012 betrug die Gesamtförderung durch die Arbeitnehmer-Sparzulage ca. 135 Mio. Euro. Es handelt sich um eine Steuersubvention, die aus den Lohnsteuereinnahmen gezahlt wird. Die Mindereinnahmen aus der Lohnsteuer als Gemeinschaftsteuer von Staat, Län-

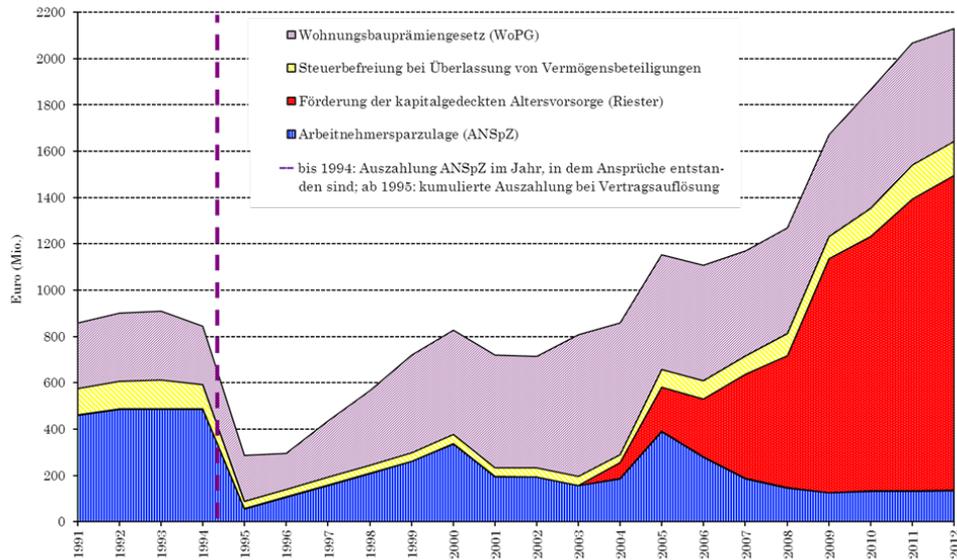
dern und Kommunen verteilen sich zu jeweils 42,5 Prozent auf Bund und Länder, die Kommunen tragen die verbleibenden 15 Prozent.

Die Änderung des Auszahlungszeitpunktes der Arbeitnehmer-Sparzulage bzw. die kumulierte Erfassung bei Auflösung des Vertrages hat folgenden Nebeneffekt: So spiegeln sich Anpassungen des zugrunde liegenden Gesetzes nicht mehr direkt im Verlauf der Auszahlungen wider. Entsprechend finden sich weder die Erhöhung des individuellen Höchstförderbetrags aus dem Jahr 1999 noch die kleineren Kürzungen im Jahr 2004 in der Kurve der Arbeitnehmer-Sparzulage in Abbildung 40. Der Gipfelwert im Jahr 2005 kann durch die Abschaffung der Eigenheimzulage Anfang 2006 erklärt werden. In Erwartung dieser Änderung wurden im Jahr 2005 sehr viele Bauvorhaben und Wohnungskäufe vorgezogen, was als Nebeneffekt die Auflösung vieler ANSpZ-geförderter Bausparverträge mit sich brachte.

Die Wohnungsbauprämie ist als direkter Zuschuss gemäß seinem Hauptziel ein Teil der Wohnungspolitik, während die Arbeitnehmer-Sparzulage sowie die anderen abgebildeten Zuschüsse Teile der Sparförderung und der Vermögenspolitik sind. Hier wird deutlich, dass verschiedene Zielsetzungen eine enge Verbindung in der Praxis nicht ausschließen.

Aufgrund der genannten Datenerhebungspraxis ist eine Interpretation hinsichtlich der Bedeutung der Arbeitnehmer-Sparzulage schwierig. Interessant für die weitere Analyse dürfte jedoch dennoch die sichtliche Bedeutungszunahme der Riester-Förderung sein.

Abbildung 40: Staatliche Förderung im 5. VermBG und andere Sparförderung^{49 50}



Quelle: BMF, eigene Darstellung.

Die Ausgestaltung der Vermögenswirksamen Leistungen liegt in der Kompetenz der Tarifparteien. So können im Tarifvertrag, in der Betriebsvereinbarung oder im Arbeitsvertrag Regelungen zu branchen- oder unternehmensinternen Vermögenswirksamen Leistungen geschlossen werden. Die Art der potenziellen Anlageformen wurde bereits oben skizziert. Üblicherweise haben Verträge über Vermögenswirksame Leistungen eine Laufzeit von sechs (Bausparverträge: sie-

⁴⁹ Zur Erfassung der Arbeitnehmer-Sparzulage siehe Erläuterungen oben und Diskussion in Modul I, 2.4.2. So stammen die Angaben über das Gesamtvolumen der Arbeitnehmer-Sparzulage aus den Subventionsberichten der Bundesregierung. Aufgrund eines geänderten Berechnungsverfahrens, das im Subventionsbericht nicht ausreichend dokumentiert ist, lässt sich die reale Entwicklung der staatlichen ANSpZ-Förderung nicht vollständig nachvollziehen. Z.B. erscheint für das Jahr 2005 die Größenordnung der Förderung zu hoch.

⁵⁰ Es handelt sich bei dieser Grafik lediglich um eine Auswahl von Instrumenten, deren Subventionshöhe sich auf Basis des Subventionsberichts darstellen lässt. Dabei werden steuerliche Instrumente und Instrumente der betrieblichen Altersvorsorge nicht erfasst.

ben) Jahren. In den letzten Jahren wurde verstärkt eine Umlenkung der tarifvertraglich bislang für Vermögenswirksame Leistungen vorgesehenen Mittel in eine längerfristige Anlage im Rahmen der betriebsinternen Altersvorsorge beobachtet. So wurde beispielsweise in der Metall- und Elektroindustrie in den Tarifvertrag eine Regelung zu Altersvorsorgewirksamen Leistungen aufgenommen. Somit kann im Rahmen der Vermögenswirksamen Leistungen auch arbeitgeber- und arbeitnehmerseitig in die Riester-Rente eingezahlt werden. Auch die Holz- und Kunststoffverarbeitende Industrie hat aufgrund der relativ gesunkenen Attraktivität herkömmlicher Vermögenswirksamer Leistungen ein Umschwenken auf eine stärkere Förderung der betrieblichen Altersvorsorge vorgenommen. Diese Verschiebungen betreffen nicht mehr unmittelbar Tatbestände des VermBG. Gründe für die sinkende Attraktivität von Vermögenswirksamen Leistungen relativ zu anderen Anlageformen werden im Abschnitt 3.5 erörtert.

In diesem Kapitel soll weiterhin untersucht werden, inwiefern die gewählten Instrumentarien vor dem Hintergrund der Ziele der Vermögenspolitik zu bewerten sind.

3.3.3 Instrumentenevaluierung

3.3.3.1 Einführung

In diesem Schritt geht es um die Betrachtung der Stärken und Schwächen der konkreten Förderformen und -bedingungen. Übergeordnet wird hier die Frage gestellt, ob und wie gut die Ziele des Fünften Vermögensbildungsgesetzes operationalisiert worden sind. Zum einen wird von staatlicher Seite konkret durch die Arbeitnehmer-Sparzulage die Sparfähigkeit von Geringverdienern erhöht und gefördert, auf der anderen Seite werden tarifvertragliche Übereinkünfte durch dieses Gesetz tangiert. Somit steht der direkten Einflussnahme durch die Förderung eine Übertragung von Kompetenzen an die Tarifparteien gegenüber.

3.3.3.2 Kombination eines steuerlichen mit einem tarifvertraglichen vL-Instrument

Von zentraler Wichtigkeit ist die Frage, welche Stärken und Schwächen aus der Kombination eines steuerlichen mit dem tarifvertraglichen vL-Instrument resultieren. Die Erfahrungen mit dem Wechsel einiger Tarifparteien von der Zahlung vermögenswirksamer Leistungen im Rahmen des Fünften Vermögensbildungsgesetzes zur stärkeren Unterstützung der privaten Altersvorsorge einerseits und dem relativ jungen Mitarbeiterkapitalbeteiligungsgesetz andererseits geben hinreichenden Anlass, diesen Instrumentenkonnex zu untersuchen. Ein besonderer Fokus lag bei der Vermögenspolitik seit Anbeginn darauf, die Spartätigkeit von abhängig Beschäftigten anzuregen und zu steigern. Auf Grund der in Deutschland weitgehend flächendeckenden Existenz von Tarifverträgen war es naheliegend, Teile der Vermögenspolitik über Tarifverhandlungen und Tarifverträge zu implementieren. Für die staatlichen Behörden bedeutete dies einen relativ geringen administrativen Aufwand und eine gute Durchdringung der politisch motivierten Maßnahmen auf die abhängig Beschäftigten. Dies sind eindeutig Stärken einer Kombination aus einem steuerlichen mit einem tarifvertraglichen Instrument. So haben Gewerkschaften und Arbeitgeberorganisationen schon verschiedene Programme zur Kapitalbeteiligung von Arbeitnehmern ausgehandelt, wenn auch nicht zwingend für ganze Branchen oder gar flächendeckend. Die Stärken der Kombination eines tarifvertraglichen mit einem steuerlichen Instrument sind zugleich jedoch auch ihre Krux: Zum einen nimmt der Deckungsgrad und somit eine bundesweite Relevanz von gewerkschaftlichen Organisationen in den letzten Jahren ab. Wichtiger ist jedoch, dass sich auch im Rahmen von Tarifverhandlungen der Fokus immer stärker zu Gunsten der Altersvorsorge verschoben hat, zu Lasten des „allgemeinen“ Sparens. Wenn nun in Tarifverhandlungen diese Art der Vermögensbildung zunehmend eine Rolle spielt, wird der Gesetzgeber es schwer haben, ein steuerliches Instrument, das aber gleichzeitig i.d.R. auch von tarifvertraglichen Vereinbarungen abhängt und somit erst im Zusammenhang mit einer entsprechenden Festlegung messbare Wirkung erzielt, für seine eigene Zielerreichung – in diesem Fall die Vermögensbildung unabhängig von der Altersvorsorge – erfolgreich einzusetzen.

Dieser Zusammenhang zwischen Gesetzgeber, Gewerkschaften und Arbeitnehmer macht noch einmal folgendes deutlich: Auch wenn der Gesetzgeber die Bereiche Vermögensbildung und Altersvorsorge als zwei separate, voneinander unabhängige Ziele sieht, die er beide simultan zu fördern versucht, stellt sich der Zusammenhang aus Perspektive des Anlegers womöglich ganz anders dar. Für denjenigen, der „Geld zurücklegt“, sind Vermögensbildung und Altersvorsorge womöglich beinahe perfekte Substitute. Werbeslogans wie „Bausparen ist die beste Altersvorsorge“ unterstützen diese Wahrnehmung aus Sicht der Privaten. Zudem wird auch bei Befragungen, wie z.B. der SAVE- Studie (Börsch-Supan et al. (2003)) die Altersvorsorge als einer der beiden wichtigsten Gründe zum allgemeinen Sparen genannt.

3.3.3.3 Evaluierung der Instrumentarien im Hinblick auf ihre Zielkonformität

Zunächst einmal sollen die unter 3.3.2.3 herausgearbeiteten Ziele dem staatlichen Instrument der Arbeitnehmer-Sparzulage gegenübergestellt werden. So werden in Tabelle 6 die einzelnen Ziele und die optimale Politik zur Zielerreichung mit der Arbeitnehmer-Sparzulage verglichen. Differenziert wird dabei nach potenziell begünstigten Sparern und den potenziell förderfähigen Anlageformen. Für jedes der möglichen politischen Ziele der Maßnahme wird ein optimaler Instrumentenaufbau definiert, der mit der aktuellen Ausgestaltung verglichen wird. Der postulierte optimale Aufbau ist aus einer einfachen Konzeption von horizontaler und vertikaler Gerechtigkeit sowie von einer A-priori-Wahrnehmung instrumenteller Effizienz abgeleitet.

Es können drei verschiedene Gruppen Begünstigter unterschieden werden:

- Abhängig Beschäftigte (inkl. Beamte) bis zu einer bestimmten Einkommensgrenze
- Niedrige Einkommensgruppen insgesamt, ungeachtet des individuellen Status' im Arbeitsmarkt

- Jeder, ungeachtet des Jahreseinkommens oder des Status' im Arbeitsmarkt

Tabelle 6: Zielerreichung im Rahmen der Arbeitnehmer-Sparzulage

1. Umverteilende Vermögenspolitik				
Optimales (opt.) und tatsächliches Instrumentdesign	Begünstigte Sparer			
	Abhängig Beschäftigte	Beamte	Niedrige Einkommen	Alle
Geförderte Sparformen	Aktien, Beteiligungen generell	ANSpZ	ANSpZ	
	Beteiligungen nur "eigene" Firma			
	Bausparen	ANSpZ	ANSpZ	
	Alle Sparformen			opt.

2. Steigerung der Sparquote/des Vorsorgesparens				
Optimales (opt.) und tatsächliches Instrumentdesign	Begünstigte Sparer			
	Abhängig Beschäftigte	Beamte	Niedrige Einkommen	Alle
Geförderte Sparformen	Aktien, Beteiligungen generell	ANSpZ	ANSpZ	
	Beteiligungen nur "eigene" Firma			
	Bausparen	ANSpZ	ANSpZ	
	Alle Sparformen			opt.

3.a. "Zähmung des Kapitalismus": Mikro-Ebene				
Optimales (opt.) und tatsächliches Instrumentdesign	Begünstigte Sparer			
	Abhängig Beschäftigte	Beamte	Niedrige Einkommen	Alle
Geförderte Sparformen	Aktien, Beteiligungen generell	ANSpZ	ANSpZ	
	Beteiligungen nur "eigene" Firma	opt.		
	Bausparen	ANSpZ	ANSpZ	
	Alle Sparformen			

3.b. "Zähmung des Kapitalismus": Makro-Ebene				
Optimales (opt.) und tatsächliches Instrumentdesign	Begünstigte Sparer			
	Abhängig Beschäftigte	Beamte	Niedrige Einkommen	Alle
Geförderte Sparformen	Aktien, Beteiligungen generell	ANSpZ	ANSpZ	opt.
	Beteiligungen nur "eigene" Firma			
	Bausparen	ANSpZ	ANSpZ	
	Alle Sparformen			

4.a. Förderung einer "Aktienkultur"				
Optimales (opt.) und tatsächliches Instrumentdesign	Begünstigte Sparer			
	Abhängig Beschäftigte	Beamte	Niedrige Einkommen	Alle
Geförderte Sparformen	Aktien, Beteiligungen generell	ANSpZ	ANSpZ	opt.
	Beteiligungen nur "eigene" Firma			
	Bausparen	ANSpZ	ANSpZ	
	Alle Sparformen			

4.b. Wohneigentumpolitik				
Optimales (opt.) und tatsächliches Instrumentdesign	Begünstigte Sparer			
	Abhängig Beschäftigte	Beamte	Niedrige Einkommen	Alle
Geförderte Sparformen	Aktien, Beteiligungen generell	ANSpZ	ANSpZ	
	Beteiligungen nur "eigene" Firma			
	Bausparen	ANSpZ	ANSpZ	opt.
	Alle Sparformen			

Quelle: Darstellung in Anlehnung an Thöne et al. (2009, S. 623).

Um über die Vermögenspolitik eine allgemeine Umverteilung zu bewirken, müsste sich die Arbeitnehmer-Sparzulage an alle (potenziellen) Sparer richten, die im niedrigen Einkommenssegment anzusiedeln sind. Es findet jedoch in der derzeitigen Ausgestaltung des VermBG eine Konzentration auf abhängig Beschäftigte und Beamte statt. Im Grunde genommen kann mit allen möglichen

Sparformen Vermögensaufbau betrieben werden. Gefördert werden aber lediglich die Sparformen Aktien/Beteiligungen generell und Bausparen.

Zur Steigerung der Sparquote insgesamt wäre eine Begünstigung aller Sparformen und aller Bürger sinnvoll. Ein höherer Aktienanteil von Personen mit niedrigem Einkommen würde Ziel 3.a adressieren, während eine Beteiligung der Angestellten in einem Unternehmen an dem eigenen Unternehmen Ziel 3.b zuträglich wäre. Dieses Ziel wird, wie bereits erwähnt, politisch zunehmend wichtig und ist hier insbesondere durch das Mitarbeiterkapitalbeteiligungsgesetz ins Blicklicht gerückt. Dieses zielte darauf, das optimal erachtete Instrumentarium umzusetzen. Jedoch zeigt sich in der Praxis bislang keine weitreichende Bedeutung und Durchsetzung dieser Maßnahme.

Die Förderung der Aktienkultur insgesamt könnte erreicht werden, wenn alle Sparer bei ihrer Investition in Aktien unterstützt würden. Möchte man das Ziel der Wohneigentumspolitik (alleinig) verfolgen, müssten Niedrigverdiener – egal, in welcher Art Beschäftigungsverhältnis sie sich befinden – im Rahmen des Bausparens gefördert werden.

Außer im Fall der Kapitalbeteiligung am Unternehmen, in dem der Sparer angestellt ist, ist die Eingrenzung auf abhängig Beschäftigte und Beamte unangebracht. Hierdurch wird die horizontale Gerechtigkeit verletzt, d.h. Personen in derselben (Einkommens-)Situation werden ungleich behandelt – und dies aus einem exogenen Grund, der nicht aus der zu mildernden Problemlage folgt. Diese Beschränkung führt zwangsläufig auch zu instrumenteller Ineffizienz, denn der Empfängerkreis ist suboptimal klein. Der einzige Fall, in dem eine Begrenzung auf abhängig Beschäftigte angebracht ist, ist das Argument der "Zähmung des Kapitalismus" auf der Mikro-Ebene durch Steigerung der Arbeitnehmerbeteiligungen. Wenn dies jedoch das Ziel der Arbeitnehmer-Sparzulage ist, so sollten die förderfähigen Sparformen zwingend auf Anteile an der eigenen Firma beschränkt sein. Außerdem dürften Beamte nicht förderberechtigt sein, da ihre Arbeitgeber keine Beteiligungen emittieren.

Das Sparverhalten sehr einkommensschwacher Haushalte, die insbesondere durch die Vermögenspolitik erreicht werden sollen, hängt jedoch mehr von der Sparfähigkeit ab, die jedoch mit keiner der Maßnahmen des Fünften Vermögensbildungsgesetzes erreicht werden kann. Eine Sparförderung setzt voraus, dass eine Person überhaupt in der Lage sein muss, einen Teil des Einkommens nicht für heutigen Konsum verwenden zu müssen. Die geringe Sparfähigkeit einkommensschwacher, jedoch begrenzt sparfähiger Haushalte spiegelt sich in den Fällen, in denen lediglich vom Arbeitgeber ein Sparbeitrag im Rahmen der Vermögenswirksamen Leistungen erbracht wird.

Insgesamt bringen es Vermögenswirksame Leistungen naturgemäß mit sich, dass sie als Zielgruppe lediglich Beschäftigte einschließen. Somit können zwar Beschäftigte mit niedrigem Einkommen (wie beispielsweise auch Auszubildende) adressiert werden, eine Erhöhung der Sparbereitschaft innerhalb der gesamten Bevölkerung kann jedoch durch Vermögenswirksame Leistungen nicht erreicht werden.

Wie sich gezeigt hat, spielt als politisches Ziel die Mitarbeiterkapitalbeteiligung eine immer größere Rolle. Dieser kommt jedoch in der Praxis nur eine geringe Relevanz zu. Unter ökonomischen Gesichtspunkten ist an einem solchen Förderinstrument problematisch, dass wiederum nur einseitig Angestellte und Arbeiter in Unternehmen begünstigt werden. Von einer Förderung ausgeschlossen sind bei diesem Instrument auch Beamte, da sie keinen Anteil am Produktivvermögen erwerben können. Hierdurch kommt es zu Umverteilungseffekten zugunsten Angestellter. Unter Gesichtspunkten der gesamtwirtschaftlichen Wohlfahrt sollte die Sparquote insgesamt erhöht werden. Aufgrund dieser eingeschränkten Zielgruppe und der praktisch geringen Relevanz ist das Instrument zu hinterfragen.

Wie sich neuere Formen des Sparens wie Bildungssparen in Zukunft darstellen werden, ist derzeit noch fraglich. Insbesondere ist die Definition und Ausgestaltung noch zu diskutieren. Eine Ausrichtung des Vermögensbildungsgesetzes auf diese zweckgebundene Anlage kann dazu führen, dass das Thema Bildung stär-

ker Eingang in das Sparverhalten findet. Insbesondere die Gruppe der Geringverdiener kann durch dieses Instrument eine zusätzliche Förderung erhalten. So kann man sich von einer höheren Investition in Bildung dieser Zielgruppe zukünftig bessere Einkommensperspektiven versprechen. Hierbei muss jedoch bedacht werden, dass auch hier letztlich eine Zweckbindung für die Sparsumme besteht und nur eine bestimmte Gruppe begünstigt wird. Auch ist offen, inwiefern ein solches politisch motiviertes Instrument letztlich von der Zielgruppe genutzt würde. Soll Sparen im Allgemeinen gefördert werden, ist ein Instrument mit Zweckbindung nicht prioritär zu empfehlen.

In jedem Falle handelt es sich jedoch um ein zweckgebundenes Sparmodell – je nach Ausgestaltung unterschiedlich rigide. Im Falle des Weiterbildungssparens für den Arbeitnehmer selbst handelt es sich um ein personengebundenes Sparen für den enger geknüpften Zweck der Weiterbildung. Auch in diesem Fall ist zu beachten, dass bei reiner Verwendung dieses Instruments im Unternehmenskontext direkt Beschäftigte begünstigt werden. Hierdurch kommt es zu Umverteilungseffekten und unter gesamtwirtschaftlichen Wohlfahrtsgesichtspunkten ist ein solches Instrument kritisch zu sehen.

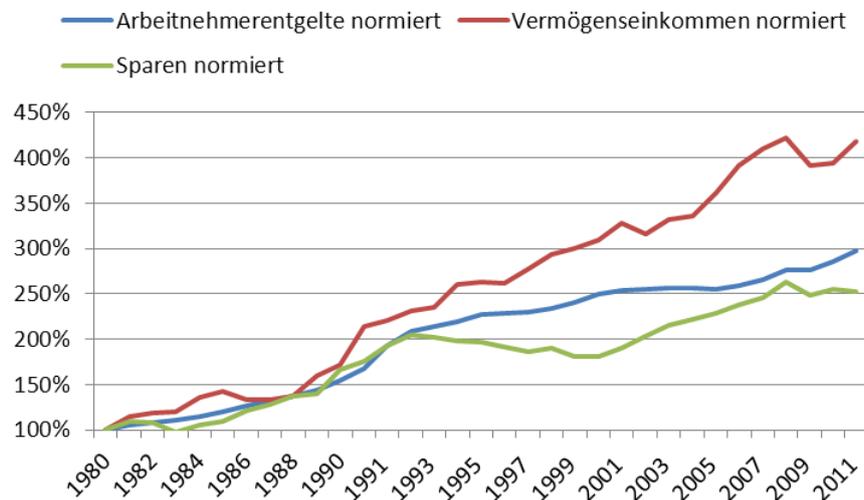
Insgesamt lässt sich ein Paradigmenwechsel in der Hinsicht feststellen, als dass vermehrt ein langfristiges Sparen in Bezug auf die Altersvorsorge stattfindet. So existiert eine Vielzahl staatlich geförderter privater und betrieblicher Altersvorsorgemöglichkeiten, die mittlerweile für viele Sparer vorteilhafter erscheinen können als klassische Vermögenswirksame Leistungen. Demgegenüber haben Vermögenswirksame Leistungen den Vorteil, dass die Bindungsfristen im Gegensatz zur langfristig angelegten Altersvorsorge mit i.d.R. sechs Jahren sehr viel kürzer sind. So kommt man als Beschäftigter mit niedrigem Einkommen in den Genuss einer staatlichen Förderung im Rahmen einer kurz- bis mittelfristigen Anlage im Rahmen der Vermögenswirksamen Leistungen. Darüber hinaus ist die Verwendung des Sparguthabens flexibler als im Fall einer privaten langfristigen zweckgebundenen Altersvorsorge. Eventuell werden solche Verträge für einzelne Anleger auch als zu komplex empfunden, so dass Vermögenswirksame Leistungen vorteilhafter erscheinen. Je nach individueller Gewichtung der Faktoren

Rendite, Bindungsfrist, Zweckbindung u.a. können Vermögenswirksame Leistungen oder direkte zweckgebundene Einzahlungen in private Altersvorsorge nutzenmaximierend sein.

Dieser Paradigmenwechsel spiegelt Prozesse des gesellschaftlichen Wandels. So hat die Nutzung der Vermögenswirksamen Leistungen sowie anderer Bestandteile des Fünften Vermögensbildungsgesetzes abgenommen, weil individuell die Attraktivität gesunken ist und gesellschaftlich die Relevanz der geförderten Tatbestände im Zeitverlauf abgenommen hat. Vergleicht man beispielsweise das Vermögen in Hand der privaten Haushalte zu Beginn der Vermögenspolitik der Bundesrepublik mit dem heutigen, so zeigt sich folgendes Bild: Zur Zeit des Ersten Vermögensbildungsgesetzes besaß kaum ein Haushalt in Deutschland finanzielle Rücklagen. Auch waren die Wohneigentumsquoten und durchschnittlichen Wohnflächen pro Kopf (siehe Abbildung 42 und Abbildung 43) sehr gering. Vor diesem Hintergrund ist die Förderung einer allgemeinen Vermögensbildung – eben auch unter Berücksichtigung der makroökonomischen Effekte – eine gesellschaftlich und politisch wichtige Maßnahme, und die damalige Konzeption der ersten Fassungen des VermBG sowohl mikro- als auch makroökonomisch sinnvoll.

Im Rahmen eines Workshops haben sich die befragten Interessenverbände grundsätzlich kritisch zur Festlegung auf einen Sparzweck geäußert (Bildungssparen oder auch Verknüpfung von Vermögenswirksamen Leistungen und Riestern). Die Altersvorsorge steht im Vordergrund und Bildungssparen sollte über andere Kanäle initiiert und nicht von Arbeitgeberseite bezahlt werden. Hier wird kein Zusammenhang gesehen. Ebenso wird ein bürokratischer Aufwand auf Arbeitgeberseite erwartet. Auch von der Gewerkschaftsseite wird eine Aufnahme im Tarifvertrag nicht angestrebt.

Abbildung 41: Entwicklung Arbeitnehmerentgelte vs. Vermögenseinkommen 1980-2011.



Quelle: Sachverständigenrat: www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de/fileadmin/dateiablage/download/zeitreihen/ZR039.xls

So zeigt Abbildung 41, dass die Einkommen aus Vermögen seit 1980 stärker gestiegen sind als die Arbeitnehmerentgelte. Die Sparquote ist zwar gesunken, die durchschnittlichen Sparbeträge sind jedoch um das 2,5-fache gestiegen. Leider liegen keine Daten zu noch früheren Zeitpunkten vor, jedoch ist es plausibel anzunehmen, dass Sparbeträge zu noch früheren Zeiten der Bundesrepublik noch niedriger waren. Der deutliche, aber im Vergleich zum Konsum unterdurchschnittliche Anstieg der durchschnittlichen Sparbeträge kann als Hinweis gesehen werden, dass hinsichtlich des Sparens bei einem zusätzlichen Euro mittlerweile der Einkommenseffekt der Förderung der Vermögensbildung zu Gunsten des Konsums überwiegt: Wird das Sparguthaben um einen Euro mehr staatlich aufgestockt, so werde ich mehr als einen Euro in zusätzlichen Konsum investieren. Denn von einem selbst zusätzlich verdienten Euro wird zunehmend – bei schon hohen Sparbeträgen - mehr in Konsum investiert. Wichtig ist jedoch, dass dies nur unter durchschnittlicher Perspektive gilt. Betrachtet man die Be-

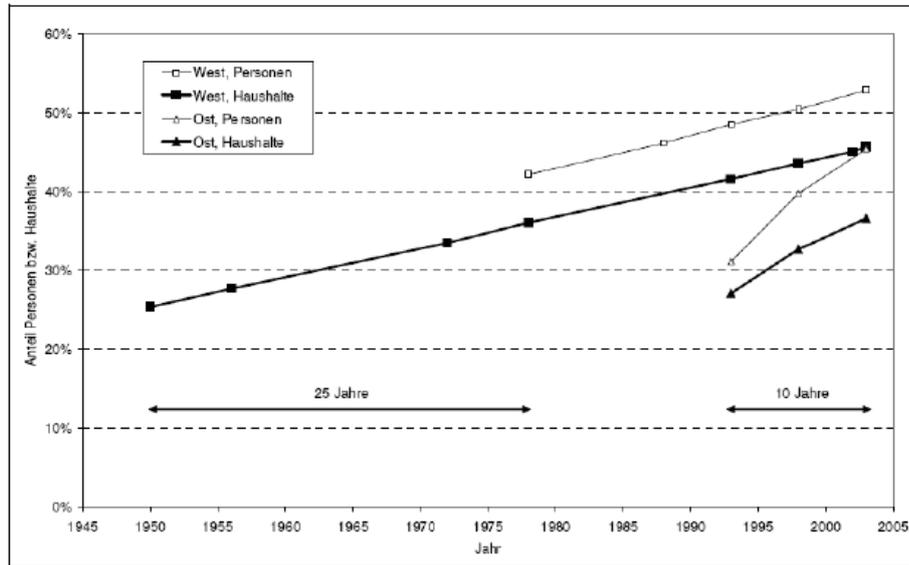
völkerung unter mikroökonomischen Gesichtspunkten, so trifft dies nicht für jeden einzelnen zu. Auch wenn die gesamtwirtschaftliche Sparquote im Vergleich zu der Situation vor 50 Jahren stark gestiegen ist, sind die Vermögen sehr ungleich über die Bevölkerung verteilt. Während eine Steigerung der gesamtwirtschaftlichen, durchschnittlichen Sparquote im heutigen gesellschaftlichen Kontext nicht mehr als prioritäres Ziel gesehen werden kann, kann es durchaus positive Wohlfahrtseffekte haben das Sparverhalten einzelner Gruppen zu fördern, bei denen sich hieraus ein (Grenz-) Nutzen ergibt der die Kosten der Förderung übersteigt.

Tabelle 7: Vermögen der privaten Haushalte, Bruttowerte, 1992-2006

in Mrd. €	Geldvermögen	Sachvermögen	Gebrauchsvermögen	insgesamt
1992	2.185	3.547	678	6.410
1994	2.518	3.944	741	7.203
1996	2.883	4.246	797	7.926
1998	3.307	4.422	856	8.585
2000	3.609	4.586	915	9.110
2002	3.676	4.743	968	9.387
2003	3.907	4.768	985	9.660
2004	4.087	4.783	1.001	9.871
2005	4.305	4.783	1.011	10.099
2006	4.529	4.811	1.041	10.381

Quelle: Deutsche Bundesbank; Allianz Dresdner Economic Research

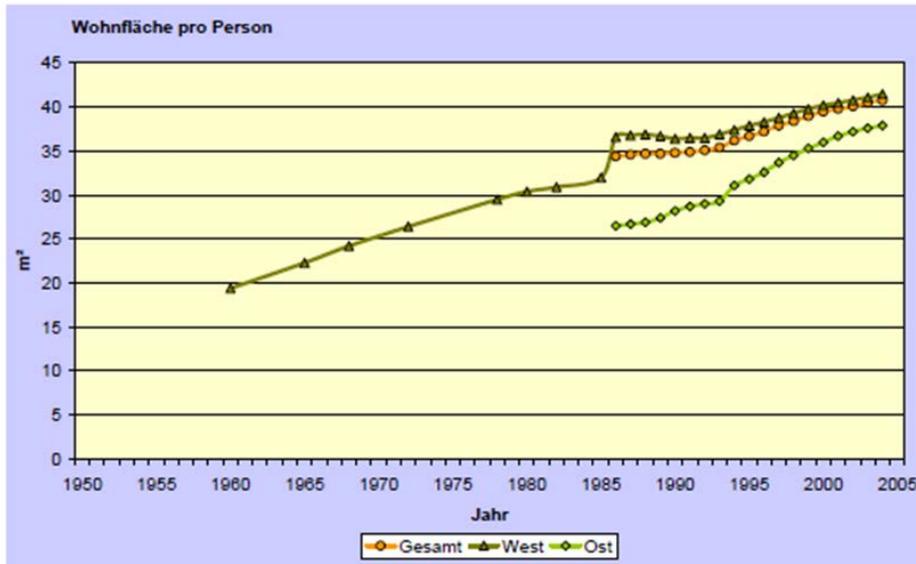
Abbildung 42: Entwicklung der Wohneigentumsquoten 1950-2005



Quelle:

https://www.akad.de/fileadmin/akad.de/assets/PDF/WHL_Schriftenreihe/WHL_Schrift_Nr_26.pdf

Abbildung 43: Entwicklung der Wohnfläche pro Kopf 1960-2005



Definition: Wohnfläche des Wohnungsbestands dividiert durch die Wohnbevölkerung in Privathaushalten (in qm).
 Quelle: Statistisches Bundesamt, Statistisches Jahrbuch.

Vergleicht man die Ausgangslage der 1950er und 1960er Jahre mit dem heutigen Stand, so scheinen die Ziele der allgemeinen Vermögensbildung sowie der Eigenheimförderung zumindest im Durchschnitt einer Zielerreichung nahe zu kommen, so dass makroökonomisch ihre Relevanz abnimmt. Für den Einzelnen mag es nach wie vor sinnvoll sein, in vermögenswirksame Leistungen anzulegen oder zweckgebunden für Wohneigentum zu sparen, ob dies dann jedoch gesamtwirtschaftlich positive Effekte birgt, so dass es einen Fördertatbestand konstatieren sollte, muss kritisch hinterfragt werden. Eindeutig und quantitativ beantworten lässt sich dies nicht. Jedoch muss die Tendenz des abnehmenden Grenznutzens der Förderung bei gestiegenen Quoten bei der Beurteilung der Fördermaßnahme berücksichtigt werden. Im Zuge des demografischen Wandels haben sich andere Probleme und Herausforderungen an Gesellschaft und Politik herausgebildet, wie etwa im Rahmen des Systems sozialer Sicherung (insbesondere bei den Renten). An dieser Stelle sind auch neue Instrumentarien von gro-

ßer Bedeutung (z.B. Riester-Rente), womit die Instrumente des Fünften Vermögensbildungsgesetzes partiell aus dem Fokus verdrängt worden sind bzw. deren Inanspruchnahme reduziert worden ist. Denn bei konstanter Konsumquote und gegebener Budgetrestriktion kann ein Individuum bzw. ein Haushalt den zum Sparen verfügbaren Betrag nur einmal investieren. Da die gesamtwirtschaftliche und gesellschaftspolitische Relevanz der Rentenlücken derzeit mehr Gewicht hat als die traditionelle Vermögenspolitik ist bei einer Förderung in diesem Bereich mit einem höheren gesamtwirtschaftlichen Grenznutzen zu rechnen. Der letztlich gültige Maßstab für die Evaluierung der Vermögenspolitik muss das Interesse der Allgemeinheit an dem Maßnahmenbündel sein. Nähern sich Eigenheimquoten und Vermögen in der Hand der privaten ihrem gesellschaftlichen Optimum, so ist es aus makroökonomischer Perspektive positiv zu beurteilen, wenn die entsprechenden Fördermöglichkeiten in geringerem Maße genutzt werden. Der Grenznutzen der Förderung für die Gesamtheit nimmt ab, je mehr gespart und gebaut wird. In Feldern mit größerer aktueller Problematik wie dem Rentensystem kann eine fiskalische öffentliche Förderung der Gesamtwirtschaft und Gesellschaft dann einen höheren Nutzen erbringen als eine Förderung in Tatbestände mit (mittlerweile) vermutlich geringerem Grenznutzen. Neben dieser auf den Durchschnitt gerichteten Perspektive sind implizite Verteilungseffekte zu berücksichtigen. Die Vermögen in Deutschland sind sehr ungleich verteilt. Die Sparquoten niedriger Einkommensdezile gezielt zu erhöhen kann positive Wohlfahrteffekte generieren, gerade auch in dynamischer Hinsicht.

Neben dem akkumulierten Effekt ist auch zu berücksichtigen, dass mit jeder Fördermaßnahme implizit umverteilt wird. In jedem Fall zahlt die Allgemeinheit der Steuerzahler für die Maßnahme, während eine bestimmte, viel enger geschnittene Gruppe profitiert. Welche Gruppen auf diese Weise bevorteilt werden sollten, ist eine rein politische Frage. Dass Umverteilung immer Kosten verursacht und dass von einer breiten Gruppe auf eine spezifische umverteilt wird, muss jedoch bei den entsprechenden Entscheidungen bedacht werden.

Ob eine zusätzliche staatliche Förderung wie die Arbeitnehmer-Sparzulage beibehalten werden soll, ist eine politische Frage. Die Anreizwirkung ist zweifelhaft. Soll jedoch im Vermögensaufbau gezielte Umverteilungspolitik betrieben werden, so wären Zulagen unabhängig von der Sparform zu gewähren, sowie unabhängig vom Eigenbeitrag. Diese könnten degressiv ausgestaltet sein und/oder einer Kappungsgrenze unterliegen. So würden deutlichere Verteilungseffekte im Vermögensaufbau erzielt. In einem solchen Fall kann auch die Umverteilung von der Gesamtheit der Steuerzahler auf die Gruppe der kaum Sparfähigen positiven gesamtgesellschaftlichen Nutzen erzeugen, da zusätzliches Sparen im ersten Dezil der Einkommensverteilung größeren Nutzen erbringt als im letzten Dezil. Zudem sind die Vermögen in Deutschland zunehmend ungleich verteilt. Dies ist jedoch nur zu erreichen, indem die Förderung alle Bezieher vermögenswirksamer Leistungen begünstigt, auch mit (fast) reinem Arbeitgeberanteil, und wenn sie degressiv über die Einkommensklassen ausgestaltet ist.

In Abgrenzung zu Produkten der privaten Altersvorsorge würden vermögenswirksame Leistungen an Attraktivität gewinnen, indem man ihre Vorteile – jenseits der im nächsten Abschnitt erläuterten, jedoch nie allein entscheidenden Renditen – gegenüber einer Anlage wie z.B. Riester deutlich macht. Durch eine klarere Abgrenzung der Produkte und eine transparente Beschreibung der Möglichkeiten nach einigen Kriterien kann vermieden werden, dass aus Gründen unvollständiger Information und hieraus resultierender Unentschlossenheit Individuen *keine* Sparentscheidung treffen.

3.4 Stärken und Schwächen

Dieses Kapitel fasst die Stärken und Schwächen des aktuell geltenden 5. VermBG strukturiert zusammen. Berücksichtigt sind institutionelle und administrative Argumente einerseits sowie andererseits Präferenzen und Entscheidungsmuster der Sparer.

- **Institutionelle Verankerung.** Die staatliche Subvention über die Arbeitnehmer-Sparzulage führte bis in die jüngste Gegenwart dazu, dass Vermögenswirksame Leistungen in Tarifverhandlungen berücksichtigt werden. Auf diese Weise haben auch Personenkreise Anspruch auf Vermögenswirksame Leistungen durch den Arbeitgeber, die (aufgrund von Einkommen oberhalb der zulässigen Höchstgrenze) keine Arbeitnehmer-Sparzulage erhalten. Auf diese Weise wirkt die staatliche Subvention weit über den originär monetär geförderten Personenkreis hinaus (vgl. die Zahlen im Kapitel 2 zum Unterschied der vL-Sparer und der mit der Arbeitnehmer-Sparzulage geförderten Personen). Zu der monetären Förderung des Sparverhaltens durch die Subvention „Arbeitnehmer-Sparzulage“ kommt zusätzlich eine Förderung durch den institutionellen Rahmen hinzu. Diese doppelte Förderung wird in Abbildung 47 veranschaulicht.

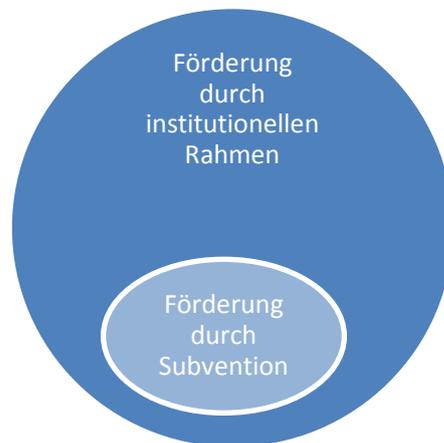


Abbildung 44: Förderungsarten

Diese institutionelle Verankerung ist administrativ betrachtet vorteilhaft, da mit einem relativ geringen Subventionsaufwand das Sparverhalten in breiteren Bevölkerungskreisen erreicht werden kann.

- **Automatismus des Sparens.** Der Automatismus, mit dem vL-Sparer jeden Monat den Arbeitgeberanteil sowie ggf. einmalig festgelegte Eigenbeiträge

ge auf einen Sparvertrag einzahlen lassen, trägt dazu bei, einem grundsätzlich zu beobachtenden Manko beim Sparverhalten privater Haushalte entgegen zu treten: Menschen neigen dazu, weniger zu sparen, als dies für sie sinnvoll wäre. Ein rationaler Grund hierfür sind Transaktionskosten. So kann die Standardtheorie, die den Menschen mit rationalen Präferenzen ausstattet, herangezogen werden, um den Aufschub und die Persistenz von Sparsentscheidungen zumindest teilweise zu erklären. Insbesondere kann es rational sein, am Status Quo, also am Zustand des Nicht-Sparens oder des Nicht-Optimal-Sparens festzuhalten, wenn die Transaktionskosten, die entstehen würden, um in den an sich zu präferierenden Zustand zu wechseln, größer sind als die sich ergebenden Vorteile. Transaktionskosten beinhalten in diesem Zusammenhang zum einen die direkten Kosten, die durch einen Wechsel entstehen, und zum anderen die indirekten Kosten, die bspw. entstehen, um sich mit den verschiedenen Sparoptionen vertraut zu machen und sie zu evaluieren. Während indirekte Transaktionskosten das Aufschieben von Sparsentscheidungen teilweise erklären können, deutet zudem eine Vielzahl von Studien auf zusätzliche, nicht rationale Beweggründe für die Nichtteilnahme an betrieblichen Sparprogrammen hin (vgl. Teil III). Insbesondere zeigt sich, dass 401(k)-Programme, die eine automatische Einschreibung mit Opt-out-Option vorsehen, letztendlich immer zu einer höheren Teilnahme führen als Programme, für die sich die potentiellen Sparer selbst (Opt-in-Option) entscheiden müssen. Dies gilt unabhängig von Einkommen, Alter oder Dauer der Betriebszugehörigkeit. Eine verhaltensbasierte Status Quo-Präferenz trägt nicht nur zu einer Aufschiebung bzw. Unterlassung des Sparens bei, sondern führt unter Umständen auch zu einer gewissen Beständigkeit des Sparverhaltens. Das gegenwärtige System der Vermögenswirksamen Leistungen hat den Vorteil, dass es einen starken Anreiz setzt, sich (innerhalb von mehreren Jahren nur) einmalig mit Sparsentscheidungen auseinander zu setzen (ansonsten können die Vermögenswirksamen Leistungen ersatzlos nicht ausgezahlt werden); danach erfolgen Einzahlungen auf das Sparkonto in automatisierter Form.

- **Mittelfristige Verfügbarkeit.** Im Vergleich zu Altersvorsorgeprodukten ist beim Sparen der Vermögenswirksamen Leistungen ein mittelfristiger Sparhorizont gegeben. Die Hemmschwelle, Ersparnis zu bilden, dürfte bei einem sol-

chen mittelfristigen Sparhorizont niedriger sein als bei langfristigen Altersvorsorgeverträgen. Insbesondere kann ein konkretes persönliches Sparziel, das der Befriedigung mittelfristiger Konsumwünsche dient, die Motivation erhöhen, auf Gegenwartskonsum zu verzichten und das Einkommen in Sparverträge einzuzahlen.

- **Funktionierende administrative Prozesse.** Verwaltungsseitig ist eine Infrastruktur aufgebaut, die in der Lage ist, Ziele der Vermögenspolitik umzusetzen. Dies gilt nicht nur für die gegenwärtigen Ziele und die aktuelle Ausgestaltung des Vermögensbildungsgesetzes; vielmehr können auch unterschiedliche zukünftige Ziele der Vermögenspolitik über die bestehende Infrastruktur erreicht werden.

Als Schwächen konnten folgende Punkte identifiziert werden.

- **Politische Akzeptanzprobleme durch unklaren Fokus.** Wie weiter oben dargelegt, verfolgt das Vermögensbildungsgesetz bislang nicht ein einzelnes, klar spezifiziertes politisches Ziel: Unter dem weitläufigen Begriff „Vermögensbildungspolitik“ lassen sich bislang Einzelziele wie
 - Förderung der Sparneigung, allgemein oder bezüglich einkommensschwächerer Haushalte
 - Förderung des Sparens für einen bestimmten Zweck
 - Förderung des Sparens in bestimmten Anlageformen

zusammenfassen. Diese Unentschiedenheit trägt dazu bei, das Gesetz übertrieben umfangreich und die in ihm enthaltenen Regelungen teilweise willkürlich erscheinen zu lassen. Das Gesetz lässt die Anlage der Vermögenswirksamen Leistungen in diverse Produkte zu. Dies ist für sich betrachtet grundsätzlich unproblematisch, allerdings lässt die detaillierte Regulierung der einzelnen Produkte erkennen, dass je nach Produktart unterschiedliche Interpretationen der Zielsetzung des Gesetzes verfolgt werden. So werden bei Bausparverträgen großzügige Möglichkeiten der vorzeitigen Verfügung zu wohnwirtschaftlichen

Zwecken eingeräumt, während an Aktienfonds die Auflage einer Mindestaktienquote geknüpft ist. Auch form- und zweckungebundene Sparformen wie Banksparpläne sind grundsätzlich zulässig. In gewisser Weise obliegt somit die Entscheidung über die Zielsetzung der Vermögenspolitik (Förderung von Wohneigentum, Verbreiterung der Aktionärsquote, zweckungebundene Akkumulation der Ersparnis) dem einzelnen Anleger.

- **Unübersichtlichkeit der materiellen Förderbestandteile.** Förderungswürdig durch Arbeitnehmer-Sparzulage sind Anlagen, die – vereinfacht gesprochen – entweder zur Bildung von Wohneigentum oder zur Anlage in Investivkapital getätigt werden. Für jede dieser beiden möglichen Fördertatbestände gibt es Unterschiede bezüglich der

- zur Förderung berechtigenden maximalen Einkommenshöhe
- dem Fördersatz (in Prozent der Anlage)
- dem geförderten Höchstbetrag
- der Bindungs- bzw. Ansparfristen
- Möglichkeiten zur vorzeitigen Verfügung

Diese Unterschiede sind teilweise materiell relativ unerheblich (bspw. bei der maximalen Einkommenshöhe), so dass sich der Sinn einer derartigen Doppelstruktur nicht erschließt. Die Unübersichtlichkeit des Vermögensbildungsgesetzes wird dadurch weiterhin gesteigert, dass es bestimmte Anlageformen (insbesondere solche, die im Zusammenhang mit der Mitarbeiterkapitalbeteiligung stehen) detailliert definiert. Im Kontext der Anlage von vermögenswirksamen Leistungen spielen diese Anlageformen allerdings in der Praxis eine Nebenrolle. Hier ist zu beachten, dass § 39 EStG auf die Bestimmungen in § 2 (1) VermBG verweist und analog anwendet.

Veränderter gesellschaftlicher Fokus. Im letzten Jahrzehnt hat es erfolgreiche Anstrengungen durch den Gesetzgeber sowie die Tarifvertragsparteien gege-

ben, das Thema private (und betriebliche) Altersvorsorge im öffentlichen Bewusstsein zu verankern. Dementsprechend erscheint vielen Akteuren eine Investition in die Altersvorsorge bedeutsamer als die traditionellen Ziele der Vermögenspolitik. Eine Weiterentwicklung der Vermögenspolitik muss deswegen Ziele aufgreifen, die nicht nur im gesellschaftlichen Fokus stehen, sondern auch auf individuelle Akzeptanz bei den Anlegern und den Tarifpartnern treffen.

3.5 Empirische Bewertung der Zielerreichung

3.5.1 Methodik

„One of the lessons of this project is that research on saving behavior is still severely hampered by the lack of suitable data. [...] Without proper longitudinal data on savings and wealth, it appears impossible to establish causal linkages, and we will keep making pension, tax and other public policy decisions without understanding the most basic behavioral effects of such policies.“ (Börsch-Supan und Lusardi (2003)).

Zur Beurteilung der Zielerreichung der Vermögenspolitik in ihren einzelnen Dimensionen und ihrer aktuellen Instrumente stehen derzeit vier Mikrodatenquellen zur Verfügung. Dies sind die Daten der Einkommen- und Verbrauchsstichprobe 2003 und 2008 (EVS03, EVS08), Daten des Sozio-ökonomischen Panels (SOEP27), der Mikrozensus 2001 sowie die Faktisch Anonymisierte Lohn- und Einkommensteuerstatistik 2001 und 2004 (FAST). Der Informationsgehalt zum Sparverhalten und Vermögen allgemein sowie zu Vermögenswirksamen Leistungen im Besonderen ist sehr unterschiedlich, insgesamt jedoch schwach. Für eine geeignete Wirkungsanalyse wäre ein Paneldatensatz unabdingbar. Der einzige Paneldatensatz ist jedoch das SOEP, in dem die Informationen bezüglich des Sparverhaltens sehr gering sind: Nur in einzelnen Jahren wurden einzelne Tatbestände erfragt.⁵¹ Die Antworten beziehen sich lediglich auf die Existenz

⁵¹ 1988: Vermögenswirksame Sparanlagen, Bausparen, Prämienvertrag, Lebensversicherung, Vermögen für Altersvorsorge jeweils binär ja/nein; 2002/2007: Sparbuch ja/nein; 2001/2003/2005/2007: Gründe warum nicht Sparen fiskalisch/andere; 2004/2006/2007/2010: Abschluss Riester seit 2002

eines Sparvertrages; wann dieser abgeschlossen worden ist, spielt dabei keine Rolle. Insofern lassen sich die Ereignisse nicht eindeutig einer bestimmten Konstellation von Bedingungen zuordnen und keine Ereignisdatenanalyse durchführen. Bei den FAST-Daten, die als einzige Datenquelle eine Variable zur Arbeitnehmer-Sparzulage (ANSpZ) enthalten, kann diese jedoch nicht sinnvoll ausgewertet werden. Auffällig ist, dass auch Haushalte, die über der maximalen Einkommensgrenze liegen, einen positiven Betrag aufweisen. Dies liegt daran, dass jeweils die „festgesetzte“ Arbeitnehmer-Sparzulage ausgewiesen wird. Diese bezieht sich aber nicht zwingend auf das laufende Jahr, da die Arbeitnehmer-Sparzulage auch rückwirkend beantragt werden kann.

Zu den oben erwähnten Datenquellen liegen detaillierte Auswertungen des IAW vor (siehe Kapitel 2). Jedoch birgt kein Datensatz die Voraussetzung, kausale Zusammenhänge eindeutig regressionsanalytisch auf Mikro-Ebene zu identifizieren. Daher wurde in Teil I eine Herangehensweise (ähnlich der Evaluation der Arbeitnehmer-Sparzulage) gewählt, die eine Kombination der Datenquellen nutzt, um den größtmöglichen Informationsgehalt zu gewinnen. Mit Hilfe einfacher ökonomischer Berechnungen konnten – mit einiger Vorsicht - Rückschlüsse auf Anreiz- und Mitnahmeeffekte gezogen werden. Ein sehr grundsätzliches Problem bei der Analyse von Sparentscheidungen, gerade auch im Rahmen von Bausparen u.ä. ist, dass es sich um ein überaus dynamisches Entscheidungskalkül handelt. Natürlich hat letztlich auch jede Konsum- und Arbeitsangebotsentscheidung dynamischen Einfluss über die Lebenszeit. Besonders ist dies jedoch der Fall bei langfristigen Sparentscheidungen, die auf ein bestimmtes Ziel gerichtet sind und zu einem bestimmten, unbekanntem Zeitpunkt aufgelöst werden sollen. Die Motive für das Sparen sind oft unbekannt und können nur bedingt aus den Sparformen geschlossen werden, auch können sie sich im Laufe der Zeit verändert haben. Die Alterssicherung rückt jedoch in den letzten Jahren stärker in den politischen und gesellschaftlichen Fokus und kann für An-

ja/nein; 2007: Bausparvertrag ja/nein; 2010: 10.000 Euro geschenkt, welchen Anteil würden Sie sparen?

leger als Substitutionsmöglichkeit neben der Anlage in Vermögenswirksame Leistungen gesehen werden. Diese mögliche Substitutionswirkung soll im Folgenden erörtert werden.

3.5.2 Vermögensbildung versus Altersvorsorge

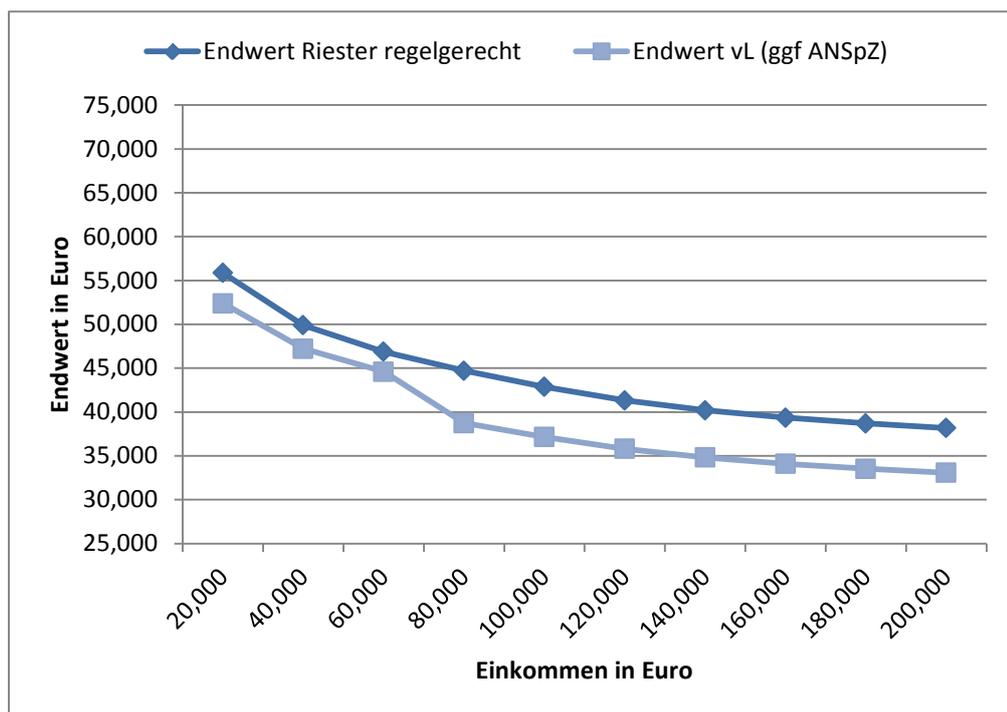
Im Spannungsfeld der beiden politischen Felder Vermögensbildung und Altersvorsorge wird häufig übersehen, dass Komplementarität oder Substitutionsmöglichkeiten sich je nach Perspektive gegensätzlich darstellen können. Aus Sicht des Gesetzgebers stellt die Vermögensbildung im Sinne des 5. VermBG zunächst einen separaten, unabhängigen Tat- und Förderbestand von der Alterssicherung dar. Diese beiden Felder sind in unterschiedlichen Gesetzen geregelt, werden unterschiedlich gefördert und haben auch steuerlich differente Auswirkungen. Sie werden weitgehend als komplementär betrachtet. Aus Sicht des Individuums bzw. des Anlegers stellt sich die Situation jedoch anders dar. Aus Befragungen (vgl. z.B. SAVE-Studie) ist bekannt, dass die Altersvorsorge eines der wichtigsten Sparmotive ist. Möchte ein Erwerbstätiger sparen, so wird er sich in der Regel entscheiden, eine allgemeinere Sparform zu wählen und Vermögenswirksame Leistungen in Anspruch zu nehmen, oder aber direkt gebunden in die Alterssicherung einzusteigen. Aus seiner Sicht handelt es sich um Substitute: Einen Teil meines Einkommens nutze ich nicht für heutigen, sondern späteren Konsum. Den Betrag, den ich spare, spare ich entweder in der einen oder in der anderen Form. Welche Form gewählt wird, hängt prinzipiell von einer Vielzahl von Faktoren ab. Hier spielt nicht nur die (erwartete) Rendite eine Rolle, sondern ebenso Faktoren wie der Grad der Risikoaversion, die Gewichtung von Flexibilität und viele mehr, die sich nicht messen und in Daten festhalten lassen. Auch der Grad der Informationsasymmetrie ist relevant: Man wählt das Produkt, über das man besser informiert wurde. Dies kann sich schon von einer Firma zur nächsten gravierend unterscheiden und – ökonomisch betrachtet – verzerrte Entscheidungen hervorrufen.

Nichtsdestotrotz soll der Blick auf die Rendite nicht zu kurz kommen. Während die Vermögensbildungspolitik im Sinne des Fünften Vermögensbildungsgesetzes einen langen Bestand hat, sind Förderprogramme zur Alterssicherung wie z.B. die Riester-Rente⁵² noch jung. Im Vergleich der Renditen einer Förderung durch Riester mit regelgerechter Verwendung, mit schädlicher Verwendung (Kündigung des Vertrages), der Anlage in vermögenswirksamen Leistungen und eines Szenarios des Standardsparens zeigen sich je nach Betrachtungszeitraum und Höhe des Einkommens eindeutige Vorteile in Bezug auf die Nachsteuerrendite einzelner Alternativen. Um ceteris paribus argumentieren zu können, wurden an dieser Stelle keine erhobenen Daten als Grundlage gewählt, sondern stilisierte, nach Bruttojahreseinkommen gestaffelte Haushalte gebildet. Zunächst wurde für jeden Haushalt unterstellt, dass es sich um ein Ehepaar mit Alleinverdiener und ohne Kinder handelt. Der Sparbetrag pro Periode ist fix und konstant, ebenso das Einkommen über die Dauer des Erwerbslebens und des Sparens und somit auch implizit der Durchschnittssteuersatz über die Lebenszeit. Ergo ist auch die Rendite vor Steuern und Subventionen zunächst in jedem Fall die gleiche. Die Nachsteuerrenditen unterscheiden sich jedoch deutlich. Auch wenn die Annahmen nicht realitätsnah scheinen (gleicher Sparbetrag über alle Einkommensklassen), so lässt eben dieses Konstanthalten der Parameter letztlich erst dezidierte ceteris-paribus Analysen zu, die Aufschluss über die relative Attraktivität diverser Sparformen in Bezug auf ihre Rendite geben können. Die Effekte der Zulagen und steuerlichen Regelungen werden sichtbar im Vergleich der identischen Vorsteuer-, aber stark divergierender Nachsteuerrenditen. In höheren Einkommensbereichen spielt hier auch die Abgeltungssteuer eine Rolle, die faktisch die Besteuerung von Spareinkommen auf 25 Prozent deckelt. So zeigt sich im Falle eines Ehepaares, in dem ein Partner einen Riester-Vertrag abgeschlossen hat, dass dieser bei Laufzeiten von 30 bis 45 Jahren unter der Annah-

⁵² Im Folgenden wird ein Vergleich von vL und Riester-Rente vorgenommen. Die Riester-Rente ist exemplarisch ausgewählt worden, da es sich um ein weit verbreitetes und bekanntes Produkt der staatlich geförderten Altersvorsorge handelt. Es geht nicht darum zu fragen, ob Riester vorteilhafter ist als vL. Stattdessen wird in der folgenden Analyse eine Erklärung dafür gesucht, warum in der Praxis von privaten Sparern eher Riester-Verträge als vermögenswirksame Leistungen gewählt werden.

me gleicher Bruttosparbeträge in Riester oder alternativ in Vermögenswirksamen Leistungen stets eine größere Rendite mit sich bringt (vgl. exemplarisch Abbildung 45 für 35 Jahre).⁵³

Abbildung 45: Endwerte Riester vs. Vermögenswirksame Leistungen, 35 Jahre



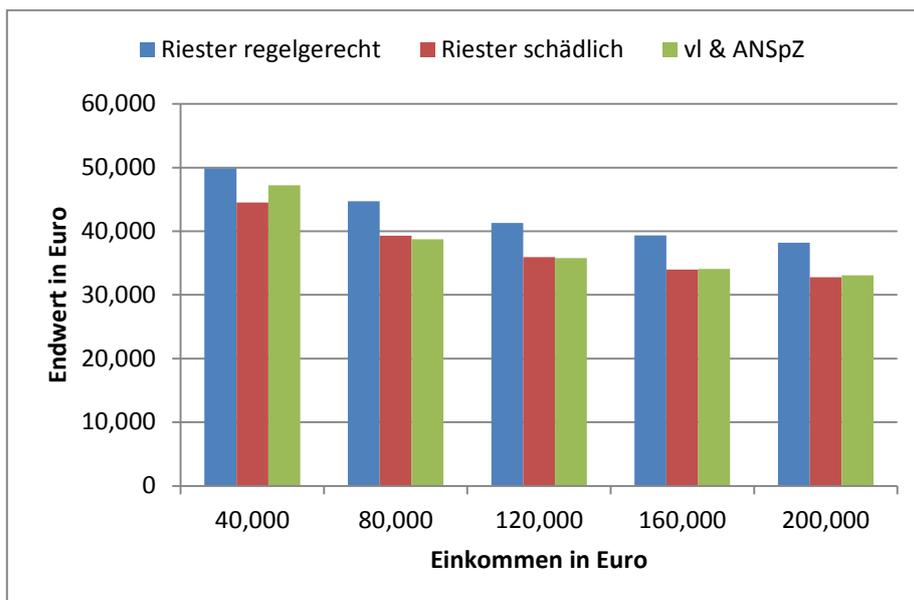
Quelle: Eigene Berechnung.

Wird ein Riester-Vertrag schädlich verwendet, z.B. durch Kündigung, müssen alle Zulagen zurückgezahlt werden und die gesamte Sparsumme wird nachgelagert besteuert. Dies hat jedoch unterschiedliche Effekte auf die Nettorendite,

⁵³ Annahme: konstanter Sparbetrag von 1000 Euro pro Jahr, gleiche Vorsteuerrendite, Laufzeit identisch.

die von der Laufzeit des Vertrages und dem individuellen Steuertarif abhängen. Im Rahmen der Riester-Altersvorsorge erhalten alle Einkommensgruppen die gleichen Zulagen. Hiervon profitieren zunächst die unteren Einkommensklassen stärker als höhere Einkommensklassen, da ihr Grenznutzen der Zulage höher ist. Jedoch erlaubt das Riester-Sparen auch, über viele Jahre lang steuerfrei anzusparen und steuerfrei Zinseszins effekte zu nutzen. Am Ende der Laufzeit wird nachgelagert besteuert. Hier hängt dann die Steuerlast vom individuellen Steuersatz ab. Bei sehr langen Laufzeiten eines Riester-Vertrages und hohen Steuersätzen kann es durch diese Ausgestaltung vorkommen, dass bei hohen Einkommen der Nutzen aus dem jahrelangen steuerfreien Sparen höher ist – selbst bei nominaler Rückzahlung der Zulage und nachgelagerter Besteuerung – als aus ebenso lang angelegten vermögenswirksamen Leistungen (vgl. Abbildung 46, Abbildung 48).

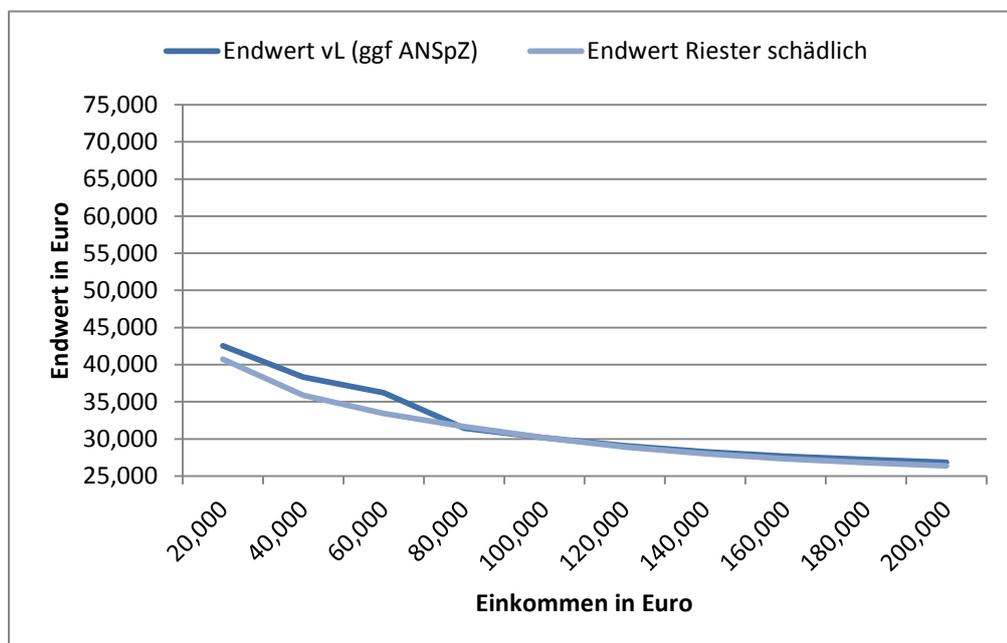
Abbildung 46: Renditen Riester, Riester schädlich und vL (ANSpZ), 35 Jahre



Quelle: Eigene Berechnung.

Betrachtet man alle Einkommensklassen und Laufzeiten von 30, 35 oder 45 Jahren, so zeigt sich, dass es bei allen Laufzeiten Einkommensbereiche gibt, in denen sogar die schädliche Verwendung von Riester-Verträgen zu einer höheren Rendite führt als die Anlage in Vermögenswirksame Leistungen. Bei einer kurzen Laufzeit von 30 Jahren ist dies lediglich in einem kleinen Einkommensbereich der Fall, nämlich (bei dieser Parametrisierung) zwischen 80.000 und 100.000 Euro jährlichem Bruttoeinkommen (vgl. Abbildung 47).

Abbildung 47: Vermögenswirksame Leistungen vs. schädliche Verwendung Riester, 30 Jahre

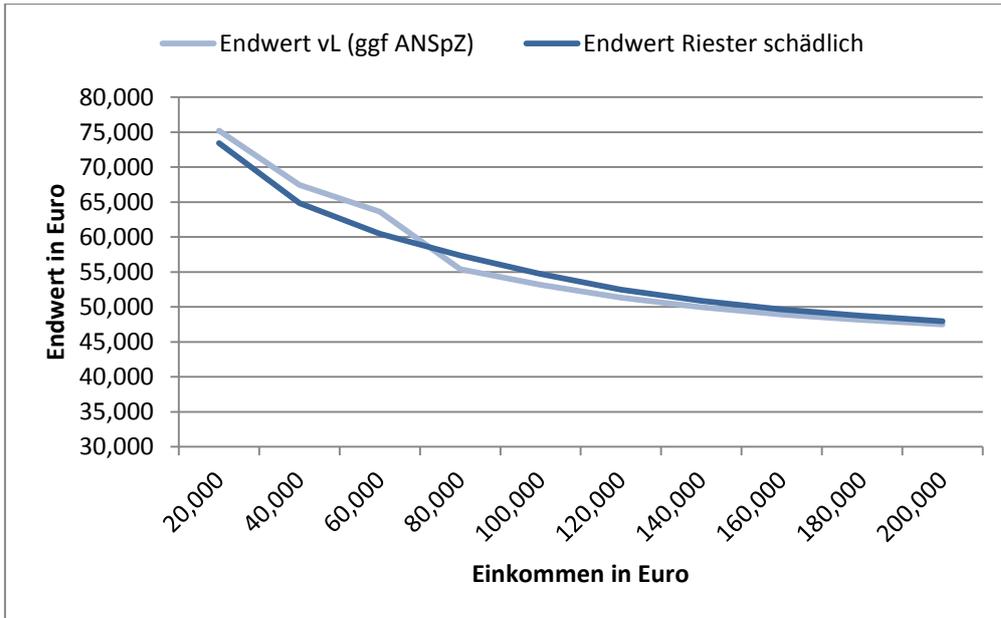


Quelle: Eigene Berechnung.

Mit steigender Laufzeit vergrößern sich jedoch die Bereiche, in denen die Vorteile eines gekündigten Riester-Vertrages gegenüber der Anlage in Vermögenswirksame Leistungen auftreten. Bei einer Laufzeit von 45 Jahren ist schließlich der schädlich verwendete Riester-Vertrag in allen Einkommensgruppen, die

keine Arbeitnehmer-Sparzulage beziehen, und bei sehr niedrigen Einkommen vorteilhaft.

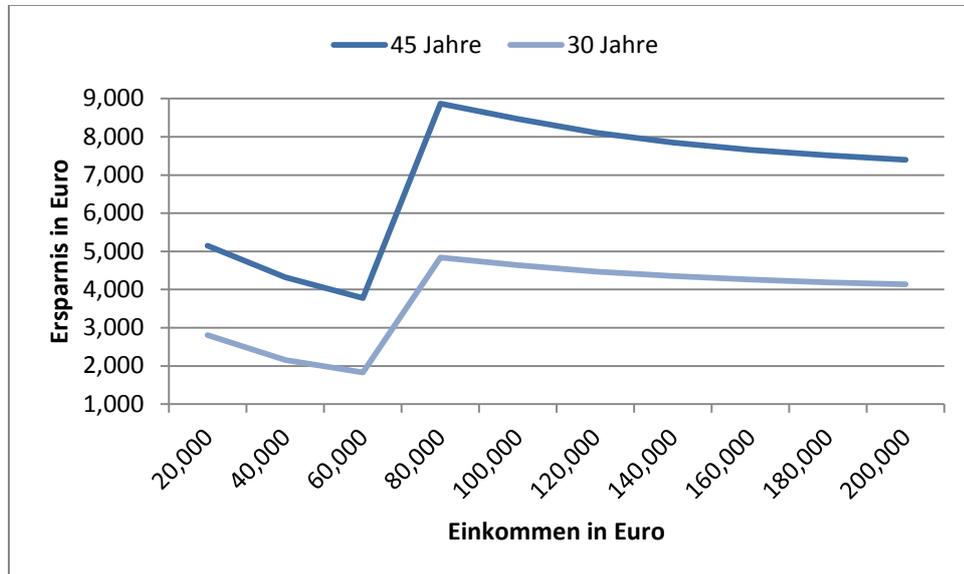
Abbildung 48: Vermögenswirksame Leistungen vs. Riester schädlich, 45 Jahre



Quelle: Eigene Berechnung.

Abbildung 49 zeigt den Vorteil aus einer Anlage in regelgerecht genutzten Riester-Verträgen gegenüber Vermögenswirksamen Leistungen in Abhängigkeit der Laufzeit. Der Vorteil des „Riesterns“ steigt mit zunehmender Vertragslaufzeit, besteht aber in allen Konstellationen (unter den getroffenen Annahmen und Parametern). Zunächst sinkt dieser Vorteil mit steigendem Einkommen, nimmt dann sprunghaft an der maximalen Grenze zum Bezug der Arbeitnehmer-Sparzulage zu, um dann erneut langsam zu fallen. Die Differenz bleibt jedoch stets positiv.

Abbildung 49: Vorteil Riester im Vgl. mit vL nach Einkommensklassen



Quelle: Eigene Berechnung.

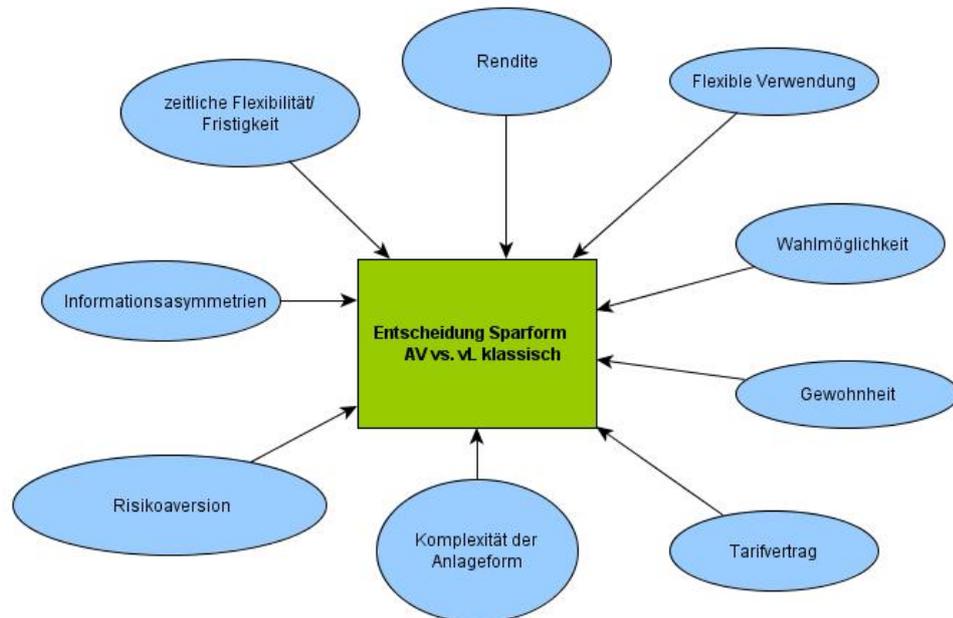
Durch die zusätzlichen Zulagen für Kinder verstärkt sich diese Differenz noch einmal für Familien mit Kindern. Zudem ist eine Anlage in Riester für Haushalte mit einem zu versteuernden Einkommen von über 40.000 Euro (20.000 Euro bei Alleinstehenden) nochmals attraktiver, da diese Haushalte keine Arbeitnehmer-Sparzulage mehr erhalten, sehr wohl jedoch die Riester-Zulagen.

Es ist noch einmal zu betonen, dass die Berechnungen stark stilisiert sind. De facto unterscheiden sich die Einzahlungsbeträge sowohl zwischen Riester-Verträgen und der Einzahlung in Vermögenswirksame Leistungen als auch die Sparbeträge zwischen den Einkommensklassen. Auch die Abhängigkeit der Zulagen vom Einkommen und den angelegten Beträgen variiert. Nur eine konstante identische Vorsteuerrendite auf gleiche Sparbeträge erlaubt es jedoch, die Auswirkungen der Zulagen und der steuerlichen Besonderheiten (nachgelagerte Besteuerung bei der Riester-Anlage) zu vergleichen.

Im ersten Modul wurde festgestellt, dass Beamte keine wesentlich geringeren Sparbeträge in Vermögenswirksame Leistungen anlegen, auch wenn der Arbeitgeberanteil bei ihnen gering ist (vgl. Abbildung 18) und sie oft infolge eines Einkommens oberhalb der Kappungsgrenzen keine Arbeitnehmer-Sparzulage erhalten können. Für diese Gruppe stellt sich jedoch auch das Problem der Alterssicherung nicht in dem Maße, wie es für andere Berufsgruppen der Fall ist, da nicht mit dem Risiko unfreiwillig unterbrochener Erwerbsbiographien gerechnet werden muss. Die Konkurrenz zu Anlageformen, die explizit auf die Altersvorsorge ausgerichtet sind, könnte die Entwicklung einer schwindenden Inanspruchnahme von Vermögenswirksamen Leistungen in anderen Berufsgruppen erklären.

Wie bereits erwähnt ist jedoch nicht nur die Rendite entscheidend bei der Entscheidung für die eine oder andere Anlageform bzw. ggf. einen bestimmten Anlagezweck. Abbildung 50 fasst noch einmal die Vielzahl der Faktoren, die eine solche Entscheidung beeinflussen, zusammen.

Abbildung 50: Entscheidungsfaktoren der Anlageform



Quelle: Eigene Darstellung.

Neben „objektiven“ Faktoren wie Rendite, Fristigkeiten und flexibler Verwendung spielen auch Faktoren eine Rolle, die von dem subjektiven Standpunkt des potentiellen Anlegers abhängen. Wie erwähnt spielen hier auch die Menge der Informationen und Informationsasymmetrien eine zentrale Rolle, ebenso wie die Wahlmöglichkeiten und die Ausgestaltung der entsprechenden Tarifverträge. Betrachtet man z.B. die tarifvertraglichen Vereinbarungen der IG Metall seit 2006, so ist es für neue Mitarbeiter gar nicht mehr möglich, die tariflich zugesagten Zuwendungen als vermögenswirksame Leistungen zu sparen, da diese durch AVWL, also altersvorsorgewirksame Leistungen, ersetzt wurden. Auch die Macht des Gewohnten spielt eine Rolle.

Auch aus Sicht der Arbeitgeber stellt sich die Frage, welche Form der Förderung für sie und ihre Mitarbeiter optimal ist. Betrachtet man diese Seite, so zeigt sich auch eine Tendenz hin zu Leistungen, die explizit auf die Altersvorsorge zielen.

3.6 Erkenntnisse über die gegenwärtige Vermögenspolitik aufgrund von Expertengesprächen

3.6.1 Überblick

Ergänzend zu den Auswertungen bestehender Statistiken wurden im Rahmen der Studie Gespräche mit Vertretern der Anbieter-, Arbeitgeber- und Arbeitnehmerseite sowie der Finanzverwaltung geführt, um qualitative Einschätzungen zum Status Quo der Vermögenspolitik sowie den existierenden Prozessen zu erhalten. Das Vorgehen bei diesen Expertengesprächen, die Gesprächspartner sowie die Ergebnisse dieser Gespräche werden in diesem Kapitel nachfolgend beschrieben.

3.6.2 Vorgehen

Das Projektteam hat in Vorbereitung dieser Gespräche einen Gesprächsleitfaden erstellt und mit dem Bundesministerium abgestimmt. Dieser Gesprächsleitfaden diente der Orientierung und sollte gewährleisten, dass bestimmte Themen im Rahmen des gewählten freien Gesprächsformats zur Sprache kommen. Dabei wurde auf Grundlage des jeweiligen Gesprächsverlaufs im Einzelfall durch die Interviewer entschieden, zu welchen Themen detaillierte Nachfragen zielführend sind und zu welchen Themen keine fundierten Informationen durch den Gesprächspartner zu erwarten sind. Dabei werden die Gesprächspartner darum gebeten, ggf. in ihren Institutionen vorhandenes Zahlenmaterial dem Projektteam zur Verfügung zu stellen.

Der vereinbarte Fragenkatalog sieht folgende Themenschwerpunkte vor (siehe auch Anlage):

- Wie stark sind Vermögenswirksame Leistungen verbreitet (Zahl der betroffenen Mitarbeiter, der Verträge, Höhe der vL-Zahlungen bzw. der Sparleistungen)?

- Produktarten
- Wie stark werden vL-Verträge beworben?
- Wer erhält Vermögenswirksame Leistungen?
- Welche Rolle spielen Vermögenswirksame Leistungen in der Tarifpolitik?
- Altersvorsorge und Vermögenswirksame Leistungen
- Entwicklung der Bedeutung der Vermögenswirksamen Leistungen über die Zeit
- Rolle der Mitarbeiterkapitalbeteiligungsprogramme für Vermögenswirksame Leistungen
- Prozesse bei der Abwicklung von Vermögenswirksamen Leistungen
- Einschätzungen der Idee des „Bildungssparens“
- Rolle der Einkommensgrenzen
- Gründe für vorzeitige Kündigung von vL-Verträgen
- Weiterer möglicher Anpassungsbedarf

3.6.3 Der Befragtenkreis

Es wurden folgende Adressaten aus der **Finanzverwaltung** konsultiert:

- ZANS (Zulagenstelle Arbeitnehmer-Sparzulage): Hier wurde speziell Zahlenmaterial erfragt, nicht hingegen Einschätzungen zu den o.g. weiteren Punkten.
- Die Lohnsteuer-Referatsleiter der Bundesländer Baden-Württemberg, Hessen, Nordrhein-Westfalen, Sachsen. Da große Unterschiede zwischen den Bundesländern nicht zu erwarten sind, betrachten wir diese Auswahl als ausreichend und haben davon abgesehen, weitere Bundesländer anzufragen.

- Es wurde ein umfangreiches Gespräch vor Ort mit Vertretern der Oberfinanzdirektion in Karlsruhe (für Baden- Württemberg) geführt. Dabei wurden vor allem die Prozesse erörtert, die verwaltungsseitig zur Festsetzung und Auszahlung der Arbeitnehmer-Sparzulage anfallen. Die wichtigsten Informationen dieses Gesprächs wurden mit Vertretern anderer Bundesländer abgeglichen. Dazu wurden Telefongespräche mit Vertretern der Finanzbehörden des Freistaats Sachsen, des Landes NRW sowie des Landes Hessen geführt.

In Bezug auf die **Verbände** gestalteten sich die Expertengespräche wie folgt:

- Angesprochen wurden: Bundesverband der deutschen Industrie (BDI), Bundesvereinigung Deutscher Arbeitgeberverbände (BDA), Deutscher Gewerkschaftsbund (DGB), IG Metall, IG BCE, Zentralverband des deutschen Handwerks (ZDH), Deutscher Industrie- und Handelskammertag (DIHK), Bundesverband der Dienstleistungswirtschaft (BDWi), Die Familienunternehmer (ASU), Bundesverband mittelständischer Wirtschaft (BVMW), Bund katholischer Unternehmer (BKU), Verband Deutscher Maschinen- und Anlagebau (VDMA), Verbraucherzentrale Bundesverband (vzbv), Arbeitsgemeinschaft Partnerschaft in der Wirtschaft (AGP), Deutscher Sparkassen- und Giroverband (DSGV), Bundesverband Öffentlicher Banken (VÖB), Gesamtverband der Deutschen Versicherungswirtschaft (GDV), Bundesgeschäftsstelle der Landesbausparkassen, Bundesverband der deutschen VR-Banken (BVR), Bundesverband deutscher Banken (BDB), Verband der privaten Bausparkassen, Bundesverband Investment und Asset Management (BVI).
- Mit elf Verbänden wurden persönliche Gespräche vor Ort geführt. Mit fünf Verbänden wurde jeweils ein telefonisches Gespräch geführt. Sieben Verbände gaben an, keine oder nur geringfügige Informationen zu diesem Thema geben zu können, so dass ein Gespräch mit ihnen nicht zielführend sei.

Schließlich wurden exemplarisch **Unternehmen** angesprochen, um insbesondere Aussagen zu möglichem Verbesserungspotenzial bei den Pro-

zessen auf der Unternehmensseite zu erhalten. Schriftliche Aussagen liegen uns von einem Großunternehmen und einem kleineren Unternehmen vor. Ebenso wurden Telefongespräche geführt.

3.6.4 Ergebnisse

In einigen Fällen konnten die angesprochenen Gesprächspartner bzw. Institutionen Daten zur Verfügung stellen, an Hand derer die o.g. statistischen Daten plausibilisiert werden konnten. Hierzu zählen:

- ZANS: Daten zur Zahl der geförderten Verträge sowie der gesamten Fördersumme
- BVI: Zahl und verwaltetes Volumen von vL-Depots (bezogen auf Aktienfondssparpläne)
- Deutscher Sparkassen und Giroverband: Zahl der mit Vermögenswirksamen Leistungen besparten Banksparpläne
- Bundesverband Deutscher Banken: Zahlen über die Zahlung von Vermögenswirksamen Leistungen durch die Arbeitgeber in der Kreditwirtschaft
- Verband der privaten Bausparkassen/Bundesgeschäftsstelle der Landesbausparkassen: Zahlen über Verbreitung von Vermögenswirksamen Leistungen im Rahmen von Bausparverträgen

Auch bei den Gesprächspartnern, die kein eigenes Datenmaterial zur Verfügung stellen konnten, konnten deren qualitative Einschätzungen unser Verständnis zum Status Quo der Vermögensbildung verbessern.

Die Darstellungen der **Finanzverwaltungen** wurden genutzt, um an späterer Stelle in dieser Studie konkrete organisatorische Weiterentwicklungsvorschläge zu machen. Aus Gründen der Übersichtlichkeit wird deshalb der Inhalt dieser Gespräche an anderer Stelle dargestellt.

Laut Aussage der meisten **Verbände** spielt das Thema Vermögenswirksame Leistungen in internen Beratungen keine oder allenfalls eine untergeordnete Rolle.

Dies wird einerseits dadurch begründet, dass dieses Thema auch seitens der Politik in den letzten Jahren nicht im Vordergrund gestanden habe. Andererseits sei die Bedeutung dieses Themas auch deswegen schwindend, da Vermögenswirksame Leistungen in Tarifverträgen eine abnehmende Rolle spielen und so die vL-Komponenten teilweise in altersvorsorgewirksame Verträge umgewandelt werden (hier wird die Metall- und Elektroindustrie als Beispiel genannt). Allerdings ist auf Seiten der Anbieterverbände erkennbar, dass die Vermögenswirksamen Leistungen immer dann als bedeutsam für die eigene Geschäftspolitik eingestuft werden, wenn die von ihnen vertretenden Produkte eine staatliche Förderung erhalten. Vermögenswirksame Leistungen gelten hier als wichtiges Produkt zur Aufbau einer Geschäftsbeziehung mit Berufseinsteigern.

In Bezug auf die Frage, ob Vermögenswirksame Leistungen aus Sicht des Verbandes grundsätzlich eine sinnvolle Einrichtung sind und weiterhin beibehalten werden sollen, gab es ein vielstimmiges Meinungsbild unter den Verbänden. Einige Verbände sprachen sich dafür aus, dieses Instrument aufzugeben bzw. mit Instrumenten der Altersvorsorge zu verschmelzen. Sie argumentierten, dass Altersvorsorge eine existenziellere Herausforderung darstelle, und dass die Parallelstruktur von Vermögenswirksamen Leistungen und Altersvorsorge eine notwendige Fokussierung auf die Altersvorsorge behindere. Dies gelte insbesondere, wenn weitere Förderziele (wie etwa Bildungssparen) zusätzlich aufgenommen werden. Andere Verbände stellen heraus, dass die Förderung der Vermögensbildung und die Altersvorsorge unterschiedliche Zielsetzungen verfolgen. So sei es für Sparzwecke motivierend, frühzeitiger, d.h. nicht erst im Ruhestand, auf sein Ersparnis zurückgreifen zu können. Vor diesem Hintergrund wird die Befürchtung geäußert, dass eine Verschmelzung des vL-Sparens mit der Altersvorsorge dazu führen würde, dass insgesamt weniger gespart wird. Auch habe das Ansparen von Vermögenswirksamen Leistungen durchaus einen pädagogischen Effekt, da die Sparer Erfahrungen mit einem stetigen Vermögensaufbau bzw. den Aktienmärkten machen.

Es zeigte sich in diesem Zusammenhang, dass die Ziele der Vermögenspolitik von verschiedenen Verbänden unterschiedlich interpretiert werden. Einem Ver-

band zufolge liegt die Idee der Vermögenspolitik primär im langfristigen kontinuierlichen (!) Vermögensaufbau eines Arbeitnehmers; eine bessere, weil auf längere Sicht zielende Umsetzung dieser Idee würde längere Bindungsfristen als die derzeit geltenden erfordern. Auch müsste nach Auffassung des Verbandes das Anlageprodukt garantieren, dass das eingezahlte Vermögen auch tatsächlich erhalten bleibt. Wertschwankungen, wie etwa durch Aktienfonds, seien mit dem Prinzip eines kontinuierlichen Vermögensaufbaus nicht vereinbar. Ebenfalls nicht vereinbar mit diesem Prinzip sei der Ansatz, nach der die Mitarbeiterkapitalbeteiligung über die Vermögenspolitik gefördert würde, da dabei eine unzureichende Risikostreuung vorliege. Auch weitere Verbände äußern im Sinne des Ziels, dass vermögenswirksame Leistungen dem kontinuierlichen Vermögensaufbau dienen, sprechen sich in der Konsequenz dann allerdings für eine produktneutrale Förderung aus, die die bisherigen Bindungsfristen unverändert lässt.

Eine andere Lesart der Vermögensbildungspolitik wird bei anderen Verbänden deutlich, die den Sinn des Gesetzes vor allem in der Beteiligung von Arbeitnehmern am Produktivkapital sehen. Sie argumentieren, dass das Vermögensbildungsgesetz der gesellschaftlichen Ungleichheit bezüglich der Beteiligung an Kapitalerträgen entgegen treten soll und verweisen auf höhere Renditeerwartungen für Aktienvermögen. Es sei deswegen letztlich ein staatlicher Anreiz dafür zu setzen, dass Arbeitnehmer in diese risikoreicheren, aber ertragsstärkeren Anlageformen investieren. Dies führe dazu, dass breitere Personengruppen mit dem Kapitalmarkt vertraut gemacht werden. In diesem Zusammenhang wird eine Verlängerung der Bindungsfristen mit gemischten Gefühlen gesehen: Einerseits wäre ein längerer Zeithorizont für Produktivkapital zweckmäßiger, andererseits wird eine Demotivierung der Sparer bei zu langen Bindungsfristen befürchtet.

Es wird deutlich, dass viele Verbände der *staatlichen Förderung* der vermögenswirksamen Leistungen eine große Bedeutung beimessen. So wurde von verschiedenen Anbieterverbänden das Vorhandensein einer staatlichen Förderung als ein Vehikel beschrieben, um für ihre vL-Produkte zu werben. Umge-

kehrt wurde das Fehlen einer derartigen Förderung bei einem speziellen (grundsätzlich vL-fähigen) Produkt als Grund dafür genannt, weswegen der Vertrieb des Produktes im vL-Kontext ein Schattendasein fristet. Es ist vor diesem Hintergrund kein Zufall, dass (nach Darstellung eines Anbieterverbandes) vor allem die grundsätzlich förderbaren Verträge Aktienfondssparen und Bausparverträge für das vL-Sparen verbreitet sind. Dabei sei allerdings den vergangenen drei Jahren eine Tendenz weg vom Aktienfondssparen hin zum Bausparen erkennbar. Auch wurde seitens eines Unternehmerverbandes sowie eines Anbieterverbandes darauf verwiesen, dass der Umstand, dass in vielen Tarifverträgen nach wie vor an der Vereinbarung Vermögenswirksamer Leistungen festgehalten wird (trotz insgesamt geänderter Priorisierung), der Förderungsmöglichkeiten seitens des Staates geschuldet ist. Aus diesen Aussagen wird deutlich, dass das Vorhandensein einer Förderung für niedrige Einkommensgruppen durchaus auch Effekte auf das Vorhandensein von Vermögenswirksamen Leistungen bei außerhalb der Förderung liegenden Einkommensgruppen hat. Auch in Bezug auf Weiterentwicklungen, wie etwa den Aufbau eines „Bildungssparens“ wird seitens der Verbände darauf hingewiesen, dass für die Etablierung eines solchen Konzepts eine spezielle staatliche Förderung notwendig sei.

Seitens der Unternehmensverbände wird zum Themengebiet *Mitarbeiterkapitalbeteiligung* überwiegend signalisiert, dass die meisten ihrer Mitgliedsunternehmen kein ausgeprägtes Interesse an diesem Thema haben. Von Seiten der Gewerkschaften sowie einiger Anbieterverbände wird geäußert, dass die bisherigen Bestimmungen zur Mitarbeiterkapitalbeteiligung nicht praktikabel seien und deswegen keine praktische Relevanz dieses Themas in der Breite erkennbar sei.

Der Vorschlag, zukünftig das *Bildungssparen* stärker mit Vermögenswirksamen Leistungen zu verzahnen, stieß ebenfalls auf geteiltes Echo. Seitens der Unternehmensverbände wird darauf verwiesen, dass es bereits genügend durch Unternehmen bezahlte Weiterbildungsmöglichkeiten gebe; dies sei zu beachten, wenn das Bildungssparen auf den Arbeitnehmer selbst abzielt. Aber auch, falls das Bildungssparen die Förderung der Bildung der Kinder des Arbeitnehmers

zum Zweck hat, bleiben Fragen offen: So wurde verschiedentlich auf die Unschärfe des Bildungsbegriffs hingewiesen. Einerseits wird befürchtet, dass Anbieter oder Arbeitgeber im Einzelfall prüfen müssen, ob eine bestimmte Ausgabe eine Bildungsausgabe im Sinne des Gesetzes ist; hier wird Bürokratieaufwand befürchtet. Andererseits wird auch die Befürchtung geäußert, dass unter dem Stichwort „Bildung“ eine einseitige Förderung akademisch ausgerichteter Werdegänge (zulasten etwa von praktischen Berufsausbildungen) erfolgen würde. Eine weitere Stimme aus den Verbänden schlägt vor, Bildungssparen dann zu fördern, wenn es eine Tendenz zu einer Verteuerung der Bildung in den nächsten Jahrzehnten gibt (gegenläufig zum derzeitigen Trend); dies könne außerhalb der Vermögenswirksamen Leistungen geschehen. Andere Verbände begrüßen die Idee des Bildungssparens im Prinzip, weisen allerdings darauf hin, dass dieses Konzept nur mit der Unterstützung staatlicher Förderung funktionieren wird.

In Bezug auf den *Verwaltungsaufwand* wird ein relativ geringer Aufwand (vor allem im Vergleich zu den Riester-Produkten) auf Seiten der Anbieterverbände gesehen. Aus Seiten der Unternehmensverbände wird die Pflege von vL-Konten als eher aufwändig (im Verhältnis zur monetären Bedeutung der vL-Zahlung) angesehen.

Grundsätzlich ist die Thematik für die befragten **Unternehmen** eher von untergeordneter Rolle. Die staatliche Förderung von privater Altersvorsorge (Riester) und betrieblicher Altersversorgung wird als eine Ergänzung und nicht als Alternative zu Vermögenswirksamen Leistungen angesehen. Die Antworten deuten darauf hin, dass vL-Sparer ihren Sparbeitrag (zusätzlich zu den Beiträgen ihrer Arbeitgeber) in der Regel nicht weiter aufstocken, eher aufrunden. Dies scheint auch keine Tendenz der letzten Jahre zu sein. Bei Tarifverhandlungen spielt die Gewährung von Vermögenswirksamen Leistungen bzw. deren Höhe keine Rolle. Es werden keine konkreten Verbesserungsideen für die im Rahmen der Gewährung von Vermögenswirksamen Leistungen notwendigen administrativen Abläufe im Unternehmen genannt. Dennoch werden diese Abläufe sowie die damit verbundene Beratung der Arbeitnehmer im Verhältnis zur monetären Bedeu-

tung eher als zu aufwändig angesehen. Gefordert wird eine generelle Vereinfachung und Transparenz für die Arbeitnehmerseite. So erwartet man, dass die Unterscheidung zwischen Arbeitgeber- und Arbeitnehmerleistungen sowie staatlicher Förderung für Arbeitnehmer (ohne Expertenwissen) transparenter wird. Es wurde berichtet, dass Mitarbeiter die Nichtinanspruchnahme häufig damit begründen, dass sie die Thematik als zu komplex empfinden, so dass sie grundsätzlich lieber darauf verzichten, bevor sie einen Fehler machen.

In Bezug auf die Frage zu den Gründen für eine vorzeitige Kündigung von vL-Verträgen hat die Befragung der Anbieter ergeben, dass vL-Verträge überwiegend bis zum Ende der Sperrfrist gehalten und nur selten vorzeitig aufgelöst werden. Bei Vorliegen einer vorzeitigen Auszahlung eines vL-Vertrags vor Ablauf der Sperrfrist ist die Anzahl derer, die dabei die Möglichkeit einer vorzeitigen Auflösung aufgrund außerbetrieblicher Weiterbildungsmaßnahmen nutzen, zu vernachlässigen. Informationen, zu welchem Zweck der Auszahlungsbetrag eines abgelaufenen vL-Vertrags verwendet wird, liegen aufgrund fehlender Datenerhebung seitens der Anbieter zu diesem Punkt nicht vor.

3.7 Zwischenfazit

Das Erste Vermögensbildungsgesetz wurde vor dem Hintergrund der gesellschaftlichen Problematik der 50er Jahre verabschiedet und fokussierte entsprechend damalige politische und wirtschaftliche Problemfelder. Der Fokus wurde im Laufe der Zeit zwischen Personengruppen, Anlageformen und Zweckbindung verlagert und neue Fördertatbestände kamen hinzu. Die grundsätzlichen Ziele und Instrumente des VermBG sind jedoch im Laufe der letzten fünfzig Jahre nicht mehr grundlegend hinterfragt worden. Dies gilt auch für die Förderung von Wohneigentum oder die Akkumulation von privatem Vermögen allgemein. Diese Förderung kann makroökonomisch vor dem Hintergrund der fortgeschrittenen Zielerreichung nicht mehr zwingend als gesamtwirtschaftlich positiv beurteilt werden. Mikroökonomisch spielt sie vor allem unter dem Schlagwort der Umverteilung weiterhin eine wichtige Rolle. Aktuellen Bestand hat nach wie vor

die ungleiche Verteilung der Vermögen der privaten Haushalte in Deutschland. Die eingesetzten Instrumente der Vermögensbildungspolitik sind aber nicht optimal geeignet, um die Sparfähigkeit der ärmeren Haushalte zu steigern. Sparprämien wie die Arbeitnehmer-Sparzulage entfalten ihre Wirkung erst in Einkommensklassen, in denen es den Haushalten überhaupt möglich ist, einen Teil ihres laufenden Einkommens nicht in sofortigen Konsum umzuwandeln. Darüber hinaus zeigt sich eine geringe Signifikanz der Arbeitnehmer-Sparzulage in ihrem Anreizeffekt zur Sparscheidung, wenngleich sie im Rahmen der Vermögensverteilung einen Effekt hat zu Gunsten der Haushalte, deren zu versteuerndes Einkommen – grob – über 20.000 Euro (10.000 Euro für Alleinstehende) und unter 40.000 Euro (20.000 Euro für Alleinstehende) liegt.

Im Fokus der gesellschaftlichen Problematik heute, hervorgerufen durch den demografischen Wandel, steht ein „neues“ Thema, nämlich das der Alterssicherung bzw. Altersvorsorge. Der Gesetzgeber fördert auch Investitionen in die private Alterssicherung und hat hier Instrumente geschaffen, um den Anreiz, privat vorzusorgen, zu verstärken. Besonders genutzt wird in diesem Kontext die Riester-Rente. Mit diesem Instrument hat der Gesetzgeber eine alternative Anlageform geschaffen, die grundsätzlich eine bessere Rendite verspricht als die Anlage in Vermögenswirksame Leistungen. Letztere bleiben vor allem dann eine attraktive Alternative, wenn der Sparer eine starke Präferenz für eine kürzere Bindungsfrist seines Geldes hat und diese entsprechend stark gewichtet und/oder mehr Flexibilität in der Verwendung wünscht. Unter meritorischen Gesichtspunkten ist auch eher das langfristige Sparen im Hinblick auf die Altersvorsorge förderwürdig.

Während der Gesetzgeber Vermögensbildung und Alterssicherung als zwei voneinander getrennte Ziele und Fördertatbestände behandelt, so sind dies aus Sicht des Anlegers häufig Substitute. Die Entscheidung für eine der beiden Anlageformen hängt hierbei, wie oben dargelegt, nicht zwingend allein von der Rendite ab, sondern wird von einer großen Anzahl anderer Faktoren beeinflusst, die nicht messbar und daher nicht quantitativ analysierbar sind.

Es ist im politischen Diskurs zu entscheiden, wie weiter mit der Vermögenspolitik allgemein und der Arbeitnehmer-Sparzulage im Besonderen verfahren werden soll. Hier sollte an erster Stelle eine genaue Abgrenzung der Zielsetzung erfolgen. Erst nach einer Festlegung der Zieldimension kann die Frage nach der optimalen Instrumentierung gestellt werden.

In ihrer aktuellen Ausgestaltung kann eine Fortführung der Vermögenspolitik nicht als sinnvoll erachtet werden. Im Hinblick auf ihre Stärken und Verteilungsaspekte sind jedoch Reformen denkbar, die positiv bewertet werden können. Grundlegend für eine solche Reform ist die Festlegung der Vermögenspolitik auf ein Ziel und wenige Instrumente und Maßnahmen. Im Laufe der Zeit wurde das VermBG mit immer neuen Tatbeständen und Sachverhalten überfrachtet, was auch zu Intransparenz führte. Ziel, Empfängergruppe und Maßnahmen sind eindeutig neu festzulegen. Diese sollten sich klar von anderen Zielen und Politiken wie der Altersvorsorge abgrenzen. Viele Fördertatbestände im Rahmen von vermögenswirksamen Leistungen sind an eine bestimmte Sparform und/oder einen bestimmten Verwendungszweck gebunden. Dies mag eine politisch gewollte Lenkungswirkung haben, kann jedoch auch die Bereitschaft zum Sparen jenseits der Altersvorsorge hemmen. Eine verschlankte Vermögenspolitik kann effizienter Sparer geringer Einkommensgruppen erreichen, so dass deren Sparquoten positiv beeinflusst werden. Während eine Erhöhung der gesamtwirtschaftlichen, durchschnittlichen Sparquote nicht mehr als sinnvoll erachtet werden kann, ist eine Motivation zum Sparen in niedrigen Einkommensklassen mit positiven mikro- und makroökonomischen Effekten verbunden.

Jede Subvention, sei sie direkt oder in Form von Steuervergünstigungen, wird von der Allgemeinheit der Steuerzahler getragen und bewirkt hierdurch bereits Umverteilungseffekte, die regelmäßig kritisch hinterfragt werden müssen. Vor diesem Hintergrund kann nicht empfohlen werden, die Förderung im Rahmen des VermBG so zu erhöhen, dass die Renditen mit denen der Altersvorsorgeförderung (insb. Riester) mithalten können. Eine solche stärkere Förderung verursacht vermutlich gesamtwirtschaftliche Verzerrungs- und Umverteilungseffekte, deren Kosten ihren Nutzen deutlich übertreffen.

Eine unveränderte Beibehaltung des Fünften Vermögensbildungsgesetzes kann nicht empfohlen werden. Eine Möglichkeit wäre die sukzessive Abschaffung der staatlichen Förderung vermögenswirksamer Leistungen. Auf der anderen Seite kann über Reformvarianten nachgedacht werden, die die genannten Stärken und Schwächen sowie mikro- und makroökonomischen Effekte berücksichtigen müssen. Ziel der vorliegenden Studie ist es, konkrete Reformvorschläge zu erarbeiten. Im folgenden Kapitel 4 werden daher Reformvorschläge struktureller, inhaltlicher und organisatorischer Art unterbreitet, die eine sinnvolle Neustrukturierung der Vermögenspolitik implizieren.

4 Weiterentwicklung des Vermögensbildungsgesetzes

4.1 Ausgangspunkt der Weiterentwicklung

4.1.1 Überblick

Wie in den oben stehenden Betrachtungen deutlich wird, ist eine unveränderte Fortführung des Status Quo des Vermögensbildungsgesetzes nicht empfehlenswert. Neben dem Ansatz, die staatliche Förderung der Vermögensbildung einzustellen, sollte der Gesetzgeber allerdings Möglichkeiten in Betracht ziehen, das Vermögensbildungsgesetz signifikant zu verbessern. Dieses Kapitel unterbreitet deswegen Weiterentwicklungsvorschläge, die die bisherigen Stärken des Vermögensbildungsgesetzes aufgreifen und die vorhandenen Schwächen reduzieren.

Im Folgenden wird zunächst in Kürze – und anlehnend an die Darstellungen des vorangehenden Kapitels – darauf eingegangen, worin Schwächen und Stärken des gegenwärtigen Vermögensbildungsgesetzes bestehen. Danach werden daran anknüpfend Weiterentwicklungsmöglichkeiten aufgezeigt.

1. Die Studie skizziert in einem ersten Schritt drei Modellvarianten, anhand derer sich das Vermögensbildungsgesetz vereinfachen und auf eine klarere politische Zielsetzung hin zuschneiden lassen.
(Vorschläge struktureller Art)
2. Die Studie diskutiert in einem zweiten Schritt zwei Ansätze, das Vermögensbildungsgesetz inhaltlich neu auszurichten. Dabei greifen wir auf die im ersten Schritt vorgestellte Struktur zurück.
(Vorschläge inhaltlicher Art)
3. In einem dritten Schritt macht die Studie Vorschläge, wie der Ablauf des Vermögenssparens verändert werden kann, um noch breitere Gruppen anzusprechen bzw. Verwaltungsabläufe zu vereinfachen.
(Vorschläge organisatorischer Art)

Diese Gliederung wird gewählt, um zunächst eine **Struktur** vorzugeben, mit der eine stärkere **Fokussierung** des Vermögensbildungsgesetzes erreicht wird und die es grundsätzlich erlauben würde, verschiedenartige inhaltliche Ausgestaltungen zu implementieren. Die konkreten Vorschläge inhaltlicher Art greifen dann in diesem Rahmen aktuelle Entwicklungen (Altersvorsorge, Bildungsthematik) auf, die ein überarbeitetes Vermögensbildungsgesetz in dieser neuen Struktur adressieren kann. So wie grundsätzlich die Strukturvorschläge aufgegriffen werden können, ohne den inhaltlichen Vorschlägen zu folgen, so können auch die Vorschläge aus dem organisatorischen Teil eigenständig umgesetzt werden.

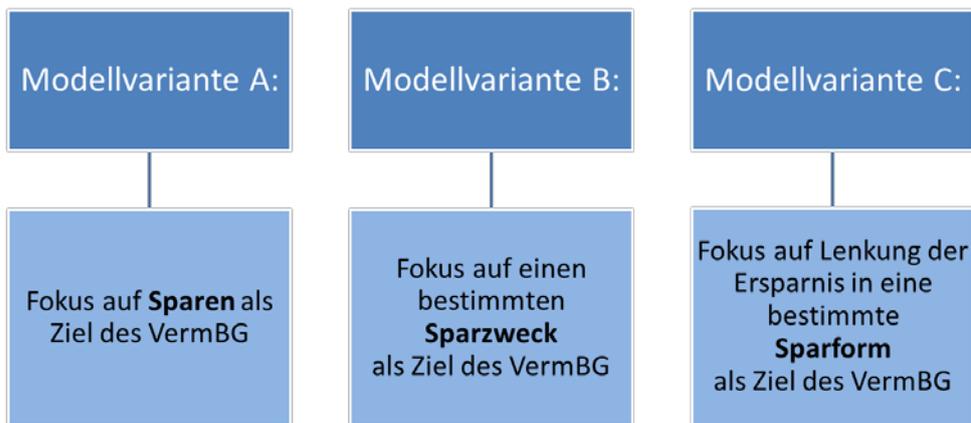
4.2 Weiterentwicklungsvorschläge Struktureller Art

4.2.1 Überblick

Die mangelnde Fokussierung des gegenwärtigen Vermögensbildungsgesetzes ist eine Schwäche, die zu Unübersichtlichkeit und zu geringer Zielgenauigkeit führt und deswegen die politische Akzeptanz des Vermögensbildungsgesetzes beeinträchtigt.

Nachfolgend zeigt die Studie deswegen unterschiedliche Wege auf, durch die eine Fokussierung des Gesetzes erreicht werden können. Diese Strukturveränderungen werden so formuliert, dass sie verschiedene Politikoptionen zur konkreten Umgestaltung offenlassen. Auch die konkreten Vorschläge, die wir im Kapitel „Inhaltlicher Teil“ unterbreiten und (auf Grundlage der Erkenntnisse aus Modul 2 und aus den Expertengesprächen) im Hinblick auf die Vor- und Nachteile diskutieren, erfordern zunächst eine strukturelle Fokussierung des Gesetzes und greifen somit die Vorgaben aus dem „Strukturellen Teil“ auf.

Abbildung 51: Weiterentwicklung struktureller Art



Die Modellvarianten, die wir in Kapitel 4.2.2 bis 4.2.4 vorstellen, schlagen vor, das Vermögensbildungsgesetz klarer auf ein einzelnes politisches Ziel hin zu fokussieren und dabei einheitliche Bestimmungen bezüglich der geförderten Höchstbeträge, der Förderquote, der Einkommenshöchstgrenze, der Bindungs- und Ansparfristen sowie der Möglichkeiten der vorzeitigen Verfügung festzulegen. In zwei der drei Modellvarianten wird vorgeschlagen, auf umfangreiche Regelungen zu Mitarbeiterkapitalbeteiligungen zu verzichten. Dabei werden unterschiedliche Modellvarianten (A, B und C) vorgestellt. Die einzelnen Modellvarianten haben jeweils genau eines der bisherigen Teilziele des Vermögensbildungsgesetzes im Fokus; dies wird auch in Abbildung 51 deutlich.

4.2.2 Modellvariante A: Fokussieren auf Sparen als Ziel des Vermögensbildungsgesetzes

Diese Modellvariante geht davon aus, dass der Gesetzgeber mit dem Vermögensbildungsgesetz primär die Absicht verbindet, Arbeitnehmer zum Sparen anzuhalten. Für diese Absicht ist es letztlich unerheblich, ...

- ... für welchen individuellen Zweck der Arbeitnehmer spart, und

- ... in welche Anlageform die von ihm gesparten Mittel fließen.

Der Verzicht auf eine spezielle Förderung von Sparzwecken oder Sparformen ist dementsprechend möglich und geeignet, das Gesetz deutlich zu vereinfachen. Insbesondere kann durch eine derartige Positionierung davon abgesehen werden, festzulegen, wie einzelne Anlageformen ausgestaltet sein müssen, damit man mit ihnen die gewünschte Anlageform besparen oder den gewünschte Anlagezweck erreichen kann. Maßgeblich ist lediglich, dass

- die Sparleistungen in Anlagen mit einem zumindest mittelfristigen Anlagehorizont fließen und dementsprechend
- Bindungsfristen beachtet werden müssen

Anlageformen, in die Vermögenswirksame Leistungen eingezahlt werden können, können somit – im Vergleich zum heutigen Stand – deutlich einfacher reglementiert werden: Das Institut oder Unternehmen, das Vermögenswirksame Leistungen als Sparleistungen entgegennimmt, muss sich (wie heute) verpflichten, den Dokumentationsanforderungen (insbesondere über das Erreichen der Bindungsfristen) nachzukommen. Dem einzelnen Anleger kann es freigestellt werden, ein am Markt für die Anlage von Vermögenswirksamen Leistungen angebotenes Produkt zu wählen. Ebenso ist der Anleger nach dieser Modellvariante in seiner Entscheidung frei, das Ersparte nach Ablauf der Bindungsfristen für beliebige Zwecke zu verwenden.

Im Vergleich zur derzeitigen Gestalt des Vermögensbildungsgesetzes ergeben sich durch einen derartigen Paradigmenwechsel bedeutsame Unterschiede konzeptioneller Natur:

- **Produktneutralität.** Das neugestaltete Vermögensbildungsgesetz folgt dem Prinzip der Produktneutralität. Anders als heute wird nicht mehr (in Bezug auf die Förderwürdigkeit, die Förderquote oder die Einkommengrenzen) danach unterschieden, in welche Anlageform die Vermögenswirksamen Leistungen eingezahlt werden. So spielt es für die Förderung nach dem Vorschlag in Modellvariante A keine Rolle, ob die Vermö-

genswirksamen Leistungen in einen Banksparplan, einen Bausparvertrag, einen Aktienfonds oder ein anderes Produkt eingezahlt werden.

- **Vereinheitlichung.** Durch die Produktneutralität kommt es zu einer Vereinheitlichung der bislang im Fünften Vermögensbildungsgesetz festgelegten Bestimmungen, die in der derzeitigen Fassung häufig den identischen Sachverhalt (Bindungsfristen, Förderquote) für unterschiedliche Produkte (bspw. Bausparen, Fondssparen) in verschiedener Weise regeln. Anstelle unterschiedlicher Bindungsfristen (von 6 Jahren, 7 Jahren oder 12 Jahren) kann eine einheitliche Bindungsfrist festgelegt werden. Es wird eine einheitliche Einkommenshöchstgrenze anstelle zweier unterschiedlicher Einkommensgrenzen für Bausparen und Fondssparen festgelegt.
- **Förderungsmöglichkeit aller vL-Sparformen.** Zu beachten ist, dass nach Modellvariante A künftig für jede Anlageform, in die Vermögenswirksame Leistungen eingezahlt werden können, die Arbeitnehmer-Sparzulage beantragt werden kann (wenn die Einkommensgrenzen nicht erreicht werden). Bislang sind etwa Banksparpläne zwar für das Ansparen von Vermögenswirksamen Leistungen zugelassen, aber nicht förderungswürdig. Eine derartige Privilegierung bestimmter Anlageformen oder ein willkürlicher Ausschluss anderer Anlageformen ist mit dem bewusst allgemein gefassten Ziel, das Sparen der Haushalte zu fördern, nicht vereinbar. Dementsprechend wird ein einheitlicher Fördersatz für alle Sparformen festgelegt. Bislang werden auf bis zu 400 Euro Vermögenswirksame Leistungen eine Arbeitnehmer-Sparzulage von 20 Prozent gezahlt, wenn die Anlage in Aktienfonds bzw. Instrumente der Mitarbeiterkapitalbeteiligung gezahlt werden, und auf 470 Euro Vermögenswirksame Leistungen eine Arbeitnehmer-Sparzulage von 9 Prozent, wenn sie für wohnwirtschaftliche Zwecke ausgegeben werden. Modellvariante A schlägt vor, die Höchstgrenze auf einheitlich 400 Euro festzusetzen. Ein

einheitlicher Fördersatz von 13 Prozent dürfte zu einer vergleichbaren Gesamthöhe der gegenwärtigen Subvention führen.⁵⁴

- **Verschlinkung der Regelung zur vorzeitigen Verfügung.** Bislang besteht eine Fülle von Ausnahmeregelungen, die eine förderunschädliche Entnahme der ersparten Vermögenswirksamen Leistungen vor Ablauf der Sperrfrist möglich machen. Grundsätzlich würde eine Aufgabe dieser Ausnahmeregelungen das Gesetz deutlich vereinfachen. Wir schlagen in dieser Modellvariante A vor, die Möglichkeiten zur vorzeitigen Verfügung, die sich auf persönliche Umstände des Arbeitnehmers beziehen (Tod, Tod des Ehegatten, Heirat, Arbeitslosigkeit etc., siehe §4 (4) VermBG) beizubehalten, produktspezifische Regelungen (bei Fälligkeit eines Bausparvertrags, wohnwirtschaftlicher Verwendung etc.) aber aufzugeben. Derartige Bestimmungen befinden sich derzeit in §§8 (4)-(5), 13 (5), 14 (4) b, c.

Der nach Modellvariante A beabsichtigte Paradigmenwechsel sieht keine Privilegierung spezieller Anlageformen vor. Dementsprechend gehören auch die bisherigen Bestimmungen, die die **Mitarbeiterkapitalbeteiligung** stärken sollten, **auf den Prüfstand**. Zwar ist grundsätzlich das Festhalten an der Möglichkeit, als Arbeitnehmer ins eigene Unternehmen zu investieren, mit dem neuen Ziel des Vermögensbildungsgesetzes nach Modellvariante A kompatibel. Allerdings erhöhen die zahlreichen diesbezüglichen Bestimmungen den Umfang des aktuellen Vermögensbildungsgesetzes beträchtlich. Es wäre vor diesem Hintergrund durchaus naheliegend, diese Regelungen, die auch im gegenwärtigen System in der Realität kaum genutzt werden, aufzugeben und bei der zu unterstützenden Ersparnisbildung auf unterschiedliche Produkte jenseits der Mitarbeiterkapitalbeteiligung zu setzen.

⁵⁴ Im Jahr 2011 wurden 230.000 Verträge mit 20 Prozent Arbeitnehmer-Sparzulage gefördert und 618.000 Verträge mit 9 Prozent. Unterstellt man, dass diese Verträge die maximale Förderung bekommen haben (bis zu 400 Euro bzw. 470 Euro geförderter Betrag), ist dies äquivalent zu einer Förderung der Gesamtheit von 848.000 Verträgen mit 13,1 Prozent bis zu einer maximalen geförderten Summe von jeweils 400 Euro.

Dies hätte den Vorteil, dass das Vermögensbildungsgesetz merklich verschlankt würde. Da die Anlage von Vermögenswirksamen Leistungen hierdurch ausschließlich über Anlageinstitute erfolgt, wird die bisherige administrative Doppelstruktur zur Umsetzung des Vermögensbildungsgesetz (separate Regelungen und Formulare für Anlageinstitute einerseits und Arbeitgeber/Unternehmen andererseits) unnötig. Dieses Vorgehen würde zwar theoretisch die Optionen der Arbeitnehmer bezüglich der Anlage ihrer Vermögenswirksamen Leistungen einschränken; dies dürfte aber in der Praxis nur für wenige Anleger relevant sein.

Die Modellvariante A hat folgende Vorteile und Nachteile:

- Die **Vorteile** der Modellvariante A bestehen einerseits in der Vereinfachung der gesetzlichen Bestimmungen, so dass Festlegungen zum Sparzweck oder zur Sparform nicht getroffen werden müssen (siehe hierzu auch den tabellarischen Vorschlag weiter unten). Auch bringt der Gedanke der Produktneutralität eine – sachlich sinnvolle – Vereinheitlichung der Bindungsfristen, Einkommensgrenzen oder der Förderhöchstbeträge mit sich. Durch die Flexibilisierung der Produkte dürfte sich die Gruppe derer, die sich durch das Vermögensbildungsgesetz angesprochen fühlen, tendenziell vergrößern.
- Der **Nachteil** der Modellvariante A besteht im Wesentlichen darin, dass der Gesetzgeber auf weiterreichende Einflussmöglichkeiten (die Lenkung von Ersparnis in bestimmte Sparformen oder die Ausgabe der Ersparnis für bestimmte Zwecke) verzichten muss.

Die nachfolgende tabellarische Darstellung zeigt auf, welche Änderungen des Vermögensbildungsgesetzes notwendig sind, um Modellvariante A zu implementieren:⁵⁵

⁵⁵ Bei einer entsprechenden Neufassung des Vermögensbildungsgesetzes ist allerdings zu beachten, dass §3 (39) EStG explizit auf §2 (1) Nummer 1 Buchstabe a,b und d-l und (2) bis

Vorschlag: Modellvariante A

	Inhalt	Veränderung
§1	Persönlicher Geltungsbereich	Bleibt bestehen
§2 (1)	Definition	<i>Vermögenswirksame Leistungen sind Sparbeiträge und Aufwendungen zum Erwerb von Anteilen und Beteiligungen, die der Arbeitgeber für den Arbeitnehmer regelmäßig bei Banken, Bausparkassen, Investmentfondsgesellschaften, Wohnungs- und Baugenossenschaften oder Kapitallebensversicherungen anlegt, oder zur Tilgung von Krediten leistet. Ziffern 1.-8. entfallen⁵⁶</i> oder <i>Vermögenswirksame Leistungen sind Sparbeiträge und Aufwendungen zum Erwerb von Anteilen und Beteiligungen, die der Arbeitgeber für den Arbeitnehmer regelmäßig anlegt.</i>
§2	Festlegungen bezüglich Mit-	Entfällt ⁵⁷

(5) VermBG verweist. Der entsprechende Passus dient allerdings lediglich als Definition, die auch an anderer Stelle (bspw. direkt im EStG) gesetzlich verankert werden könnte.

⁵⁶ §2 (1) hat bislang einerseits die Funktion, aufzuzählen, in welche Anlageinstrumente VL gespart werden können. Bei Produktneutralität besteht die Möglichkeit, die bisherige Aufzählung wegzulassen (da a priori keine Einschränkungen der Anlageform gewünscht werden) oder beizubehalten. Im letzteren Fall wäre es geboten, unnötige Einschränkungen, die auf die Förderung einer bestimmten Sparform abzielen (bspw. Aktienquote in §2 (1) Ziffer 1 Buchstabe c) zu streichen.

⁵⁷ §2 (2)-(5a) haben die Funktion, bestimmte Schutzmechanismen für den Anleger einzufordern. Sollte –anders als in diesem Vorschlag- beabsichtigt sein, an den Instrumenten zur Mitarbeiterkapitalbeteiligung festzuhalten, ist im Einzelfall zu prüfen, welche Bestimmungen als wichtig erachtet werden.

(2)- (5a)	arbeitskapitalbeteiligung	
§2 (6)- (7)	Steuerliche und arbeitsrechtliche Behandlung	Unverändert
§3	Vermögenswirksame Leistungen für Angehörige, Überweisung durch den Arbeitgeber, Kennzeichnungs- Bestätigungs- und Mitteilungspflichten	I.W. unverändert; Einschränkung in §3 (1) bezüglich §§5 bis 7 kann entfallen
§4 (1)	Sparvertrag über Wertpapiere oder andere Vermögensbeteiligungen: Definition	Entfällt: Einschränkung Definition entbehrlich da grundsätzlich alle Sparformen akzeptiert werden
§4 (2)	Sparvertrag über Wertpapiere oder andere Vermögensbeteiligungen: Verwendung und Sperrfrist	Ziffer 1: kann entfallen, da Verwendung unerheblich Ziffer 2: wird beibehalten bzw. mit §8 (2), zusammengefasst
§4 (3)	Verwendung	Entfällt
§4 (4)	Vorzeitige Verfügung	Ziffer 4: 2. Halbsatz entfällt, Rest unverändert Ziffer 6: entfällt; allerdings ist eine zentrale Regelung zu schaffen, dass vermögenswirksam gesparte Guthaben unbeschädlich von einem vL-Vertrag auf einen anderen übertragen werden können
§4 (5)- (6)	Vorzeitige Verfügung	Unverändert
§5-7	Wertpapier-Kaufvertrag, Beteiligungs-Vertrag, Beteiligungs-Kaufvertrag	Entfallen
§8 (1)	Sparvertrag: Definition	Entfällt: Einschränkung Definition entbehrlich, da grundsätzlich alle Sparformen akzeptiert werden
§8	Sparvertrag: Verwendung	Ziffer 1: kann entfallen, da Verwendung

(2)	und Sperrfrist	Unerheblich Ziffer 2: wird beibehalten bzw. mit §§4 (2) zusammengefasst
§8 (3)	Vorzeitige Verfügung	Unverändert bzw. zusammenfassen mit §4 (2)
§8 (4)	Vorzeitige Verfügung zum Erwerb von Aktien, Beteiligungen o.ä.	Entfällt
§8 (5)	Vorzeitige Verfügung zum Übertrag auf Bausparvertrag	Entfällt
§9	Kapitalversicherungsvertrag	Falls Eingrenzung notwendig ist, bestehen lassen
§10	Vereinbarung zusätzlicher Vermögenswirksamer Leistungen	Unverändert
§11	Vermögenswirksame Anlage von Teilen des Arbeitslohns	Unverändert
§12	Freie Wahl der Anlage	Satz 1 unverändert, ggf. zulässige Einschränkungen durch Tarifvertrag explizit benennen (statt bisheriger Satz 2). Satz 3 entfällt.
§13 (1)	Anspruch auf Arbeitnehmer-Sparzulage	Vereinheitlichen bisheriger Bestimmungen durch: <i>Der Arbeitnehmer hat Anspruch auf eine Arbeitnehmer-Sparzulage nach Absatz 2, wenn sein Einkommen die Einkommensgrenze von 20.000 Euro oder bei einer Zusammenveranlagung von Ehegatten nach §26b des Einkommensteuergesetzes von 40.000 Euro nicht übersteigt. Maßgeblich ist das zu versteuernde Einkommen nach §2 Absatz 5 des Einkommensteuergesetzes in dem Kalenderjahr, in dem die Vermögenswirksamen Leistungen angelegt worden sind.</i>
§13 (2)	Höhe der Arbeitnehmer-Sparzulage	Vereinheitlichen bisheriger Bestimmungen durch:

		<i>Die Arbeitnehmer-Sparzulage beträgt 13 Prozent der nach §2 angelegten Vermögenswirksamen Leistungen, soweit sie 400 nicht übersteigen.</i>
§13 (3)- (4)	Steuerliche und arbeitsrechtliche Behandlung, Anspruch	Unverändert
§13 (5) Satz 1	Bestimmungen über schädliche Verfügung	Dem Sinne nach beibehalten: Der Anspruch auf Arbeitnehmer-Sparzulage entfällt rückwirkend, soweit die Bindungsfrist von 7 Jahren nicht eingehalten wurde
§13 (5) nach Satz 1	Ausnahmen von Bestimmungen über schädliche Verfügung je nach Produktart	Entfallen; Allerdings ist eine zentrale Regelung zu schaffen, dass vermögenswirksam gesparte Guthaben unschädlich von einem vL-Vertrag auf einen anderen übertragen werden können
§14 (1)- (3)	Festsetzung der Arbeitnehmer-Sparzulage, Anwendung der Abgabenordnung	Unverändert
§14 (4)	Fälligkeit der Arbeitnehmer-Sparzulage	Buchstaben b und c entfallen (vorzeitigen Verfügungsregeln bei bestimmten Produkten)
§14 (5)- (8)	Verordnungsermächtigung, Rechtsweg	Unverändert
§15- 18	Bescheinigungspflichten, Haftung, Verordnungsermächtigung, Anrufungsauskunft, Anwendungsvorschriften, Übergangsbestimmungen	Unverändert

4.2.3 Modellvariante B: Fokussieren auf Sparzweck als Ziel des Vermögensbildungsgesetzes

Diese Modellvariante geht davon aus, dass der Gesetzgeber mit dem Vermögensbildungsgesetz primär die Absicht verbindet, Arbeitnehmer zur Ersparnisbildung für einen bestimmten Verwendungszweck der Ersparnisse anzuhalten. Für diese Absicht ist es letztlich sekundär, in welche Anlageform die von ihm gesparten Mittel fließen. Der Verzicht auf eine spezielle Förderung von bestimmten Sparformen ist dementsprechend möglich und geeignet, das Gesetz deutlich zu vereinfachen.

Entsprechende Verwendungszwecke ergeben sich aus übergeordneten Politikzielen, die aus Sicht des Gesetzgebers vordringlich sind. Beispiele für derartige Verwendungszwecke sind

- **Eigenheimerwerb:** Dieser wird derzeit im Zusammenhang mit vermögenswirksamen Leistungen (ebenso wie im Zusammenhang mit der Wohnungsbauprämie und neuerdings der Riester-Rente) besonders gefördert. Politische Bekenntnisse zu dem Ziel der wohnwirtschaftlichen Eigentumsbildung finden sich in den Koalitionsverträgen der Bundesregierungen der laufenden und vorangehenden Legislaturperioden.⁵⁸
- **Bildungsausgaben:** Ansatzweise finden sich bereits rudimentäre Elemente zur Unterstützung von Bildungsausgaben im gegenwärtigen Gesetz (§4 (4) Ziffer 4 VermBG). Es ist vorstellbar, den Fokus der Vermögenspolitik verstärkt auf das Thema Sparen für Zwecke der Aus- und Weiterbildung zu richten, insbesondere wenn der Gesetzgeber an anderer Stelle (im familienpolitischen Kontext) ein Instrument zum „Bildungsparen“ etabliert.

⁵⁸ Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und FDP, 2009 (17. Legislaturperiode), Abs. 4.4.2.; Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, 2005 (16. Legislaturperiode), Abs. 6.10.; Koalitionsvertrag zwischen SPD und Bündnis 90/Die Grünen, 2002 (15. Legislaturperiode), Abs. VI.

- **Altersvorsorge:** Insgesamt werden zweifellos seit einigen Jahren große politische Anstrengungen unternommen, die privaten Haushalte zur Ersparnisbildung in kapitalgedeckte Altersvorsorgeprodukte zu bewegen. Allerdings ist dies bislang weiterstehend außerhalb der Diskussion um die Vermögensbildung (nach dem Fünften Vermögensbildungsgesetz) geschehen, welche stärker einen mittelfristigen Zeithorizont im Visier hat.

Während es jeweils gewiss Argumente für und wider die Förderungswürdigkeit der oben genannten oder weiterer Sparziele im Kontext der Vermögenspolitik gibt, soll die nachfolgende Modellvariante B grundsätzlich aufzeigen, in welcher Weise das Vermögensbildungsgesetz verändert werden kann, wenn aus Sicht des Gesetzgebers die Förderung eines bestimmten Sparzwecks im Vordergrund steht. Während es für die Intention des Gesetzgebers von größter Bedeutung ist, dass die entsprechende Ersparnis schlussendlich tatsächlich in eine bestimmte Verwendung gelenkt wird, spielen andere Aspekte der bisherigen Vermögensbildung eine untergeordnete Rolle: Bindungsfristen sind weniger entscheidend als die endgültige Verwendung der Mittel. Die Wahl der Anlageform spielt nur insofern eine Rolle, als dass diese im Hinblick auf den Sparzweck praktikabler ist als andere. Eine Umgestaltung des Vermögensbildungsgesetzes, die den Sparzweck in den Vordergrund stellt (Modellvariante B), sollte dementsprechend folgende Charakteristika mit sich bringen:

- **Zweckbezogenheit der Fördermittel.** Die bisherigen Bestimmungen des Vermögensbildungsgesetzes haben zwar bestimmte Verwendungszwecke begünstigt (z.B. Bildungsausgaben durch die Möglichkeit der unschädlichen vorzeitigen Verfügung, Förderung von Bausparverträgen), allerdings erfolgt die Zahlung der Arbeitnehmer-Sparzulage (nach Ablauf der Bindungsfristen) unabhängig von der endgültigen Verwendung der Mittel. Modellvariante B schlägt vor, die Auszahlung der Arbeitnehmer-Sparzulage zwingend an die entsprechende Verwendung zu binden. Eine derartige zwingende Zweckbindung ist (von Ausnahmen abgesehen) seit 2009 im Wohnungsbauprämienengesetz in Bezug auf den Sparzweck

„wohnwirtschaftliche Verwendung“ vorgesehen (§2 WoPG 1996). Je nach von der Politik festgelegtem Verwendungszweck wäre es seitens der vL-Sparenden nachzuweisen, dass die Vermögenswirksamen Leistungen tatsächlich für wohnwirtschaftliche Zwecke, Bildungszwecke, die Altersvorsorge etc. ausgegeben werden. Dabei soll die zweckgerichtete Verwendung durch das Anlageinstitut bei Auszahlung geprüft werden.

- **Anlageform.** Modellvariante B sieht vor, dass der Anleger grundsätzlich zwischen verschiedenen Anlageformen wählen soll. Allerdings sind je nach gefördertem Verwendungszweck Kriterien aufzustellen, die die geförderte Produktpalette erfüllen muss. Um etwa Bildungsausgaben tätigen zu können, müssen die angelegten Gelder schnell verfügbar sein – dies ist in diesem Fall eine Mindestanforderung für ein gefördertes Produkt. Im Gegensatz dazu sind für das Sparen für die Altersvorsorge langfristig angelegte Instrumente besonders zweckmäßig. Modellvariante B soll allerdings den Sparzweck, nicht die Sparform fördern: Eine Privilegierung bestimmter Anlageformen als Selbstzweck (bspw. Mitarbeiterkapitalbeteiligung oder die Verbreiterung der Aktienkultur) trägt – unabhängig von der konkreten Wahl des Sparzwecks – nicht dazu bei, das originäre Ziel besser zu erreichen. Modellvariante B schlägt deswegen vor, auf die Umlenkung von Ersparnis in Mitarbeiterkapitalbeteiligungen zu verzichten. Die Nutzung von Anlageformen, in denen das angelegte Kapital Schwankungen unterworfen ist, ist nach der Modellvariante B zulässig. Die einzelnen Anleger müssen sich vor seiner Produktwahl entscheiden, ob sie zulassen wollen, dass ihre für einen bestimmten Zweck vorgesehene Ersparnis über die Zeit schwankt.
- **Bindungsfristen.** Im Fünften Vermögensbildungsgesetz wird die zweckgebundene Verwendung der Vermögenswirksamen Leistungen für wohnwirtschaftliche Zwecke u.a. dadurch gefördert, dass für sie vorzeitige Verfügungen vor Ablauf der Bindungsfristen unschädlich möglich sind. Modellvariante B entwickelt diesen Gedanken konsequent weiter: Wenn die Ersparnis grundsätzlich zweckgebunden erfolgen soll, sind Bindungsfristen unnötig und können dementsprechend abgeschafft

werden. Für das Ziel des Gesetzgebers, Ersparnis in bestimmte Verwendungsrichtungen zu lenken, ist es unerheblich, zu welchem Zeitpunkt nach Abschluss eines Sparvertrags dies geschieht. Allenfalls bei dem möglichen Verwendungszweck Altersvorsorge sind im weiteren Sinne Bindungsfristen (Mindesteintrittsalter) sachgerecht; dies ist aber nicht zwingend im Vermögensbildungsgesetz, sondern in den entsprechenden Bestimmungen zu Altersvorsorgeprodukten zu regeln.

- **Förderhöhe.** Das Fünfte Vermögensbildungsgesetz sieht derzeit eine Parallelstruktur vor, in der – je nach Entscheidung des einzelnen Arbeitnehmers – entweder das Sparen für einen bestimmten (wohnwirtschaftlichen) Zweck oder das Sparen in eine bestimmte Anlageform (Aktienfonds o.ä.) gefördert wird. Für beide Zielsetzungen der Förderung gibt es unterschiedliche Einkommensgrenzen, Förderhöchstbeträge und Förderquoten. Modellvariante B sieht vor, das Vermögensbildungsgesetz künftig allein auf den Aspekt des Zwecksparens zu beschränken. Dementsprechend sind (wie auch in Modellvariante A) ein einheitlicher Fördersatz und ein einheitlicher Förderhöchstbetrag erforderlich.⁵⁹
- **Förderschädlichkeit von zweckfremder Verwendung.** Auch wenn der Sinn der besonderen Förderung bspw. der Bausparverträge im Fünften Vermögensbildungsgesetz darin besteht, Anreize für eine wohnwirtschaftliche Verwendung der vermögenswirksamen Leistungen zu setzen, heißt bislang der Ablauf der Bindungsfristen eine zweckfremde Verwendung der angesparten Mittel. Demnach ist derzeit (anders als bei aktuellen Verträgen bezogen auf die Wohnungsbauprämie) die Arbeitnehmer-Sparzulage nicht zurückzuzahlen, falls nach Ablauf der Bindungsfristen das Guthaben des Bausparvertrags bspw. für Konsumzwecke verwendet wird. Die hier vorgestellte Modellvariante B sieht eine Verschärfung der entsprechenden Bestimmungen vor. Demnach soll die

⁵⁹ Bei einem geförderten Betrag von maximal 400 Euro könnte ein diesbezüglicher Fördersatz etwa 13 Prozent betragen (s. Diskussion zu Modellvariante A).

festgesetzte Arbeitnehmer-Sparzulage auf einem Sonderkonto (etwa bei ZANS) gutgeschrieben werden und erst bei Nachweis der zweckgebundenen Verwendung ausgezahlt werden. Erfolgt die Auszahlung der angesparten Mittel ohne einen derartigen Nachweis, wird die Arbeitnehmer-Sparzulage gestrichen.

Die Modellvariante B hat folgende Vor- und Nachteile:

- Die **Vorteile** bestehen zunächst in der Vereinfachung der Bestimmungen (da die Sparform nicht näher geregelt werden muss), die auch mit einer Vereinheitlichung über die Produktgruppen hinweg verbunden wird. Auch ist für den Gesetzgeber vorteilhaft, dass sich für ihn Gestaltungsspielräume im Hinblick auf den Sparzweck eröffnen.
- Die **Nachteile** bestehen in einem erhöhten Verwaltungsaufwand durch das Definieren des zulässigen Sparzwecks sowie die Überwachung, dass die zu fördernden Mittel tatsächlich eine zweckgerichtete Verwendung finden. Ebenfalls nachteilig ist die Gefahr, dass der Sparzweck zwar politisch interessant erscheint, von den Sparern aber nicht hinreichend akzeptiert wird. In diesem Fall ist eine entsprechende Umgestaltung weitestgehend ineffektiv.

Nachfolgende Darstellung zeigt auf, welche Änderungen des Vermögensbildungsgesetzes durch die Einführung der Modellvariante B durchgeführt werden:

Vorschlag: Modellvariante B

Bisheriger Gesetzes-text	Inhalt	Veränderung
§1	Persönlicher Geltungsbe- reich	Bleibt bestehen
§2 (1)	Definition	Umformulieren: <i>Vermögenswirksame Leistungen sind Sparbeiträge und Aufwendungen zum Erwerb von Anteilen</i>

		<p><i>und Beteiligungen, die der Arbeitgeber für den Arbeitnehmer regelmäßig so anlegt, dass dieser sie für im Sinne dieses Gesetzes geförderte Zwecke verwenden kann.</i></p> <p>Ziffern 1.-8. Entfallen. Einzufügen ist hingegen die Beschreibung der geförderten Sparzwecke, bspw. <i>Der geförderter Sparzweck im Sinne dieses Gesetzes sind Ausgaben zur wohnwirtschaftlichen Verwendung.</i></p> <p style="text-align: center;">Oder</p> <p><i>Der geförderter Sparzweck im Sinne dieses Gesetzes sind Ausgaben für Aus- und Weiterbildung.</i></p> <p style="text-align: center;">Oder</p> <p><i>Der geförderter Sparzweck im Sinne dieses Gesetzes sind Ausgaben für Aus- und Weiterbildung oder zum Aufbau einer betrieblichen oder privaten kapitalbasierten Altersvorsorge.</i></p> <p style="text-align: center;">Usw.</p>
§2 (2)-(5a)	Festlegungen bezüglich Mitarbeiterkapitalbeteiligung	Entfällt ⁶⁰
§2 (6)-(7)	Steuerliche und arbeitsrechtliche Behandlung	Unverändert

⁶⁰ §2(2)-(5a) haben die Funktion, bestimmte Schutzmechanismen für den Anleger einzufordern. Sollte –anders als in diesem Vorschlag- beabsichtigt sein, an den Instrumenten zur Mitarbeiterkapitalbeteiligung festzuhalten, ist im Einzelfall zu prüfen, welche Bestimmungen als wichtig erachtet werden.

§3	Vermögenswirksame Leistungen für Angehörige, Überweisung durch den Arbeitgeber, Kennzeichnungs-, Bestätigungs- und Mitteilungspflichten	§3 (1) I.W. unverändert; Einschränkung bezüglich §§5 bis 7 kann entfallen; §3 (2) Sätze 4 und 5 entfallen; sowie §3 (3) überarbeiten bei sinngemäßer Beibehaltung je nach Sparzweck
§§4-9	Sparvertrag über Wertpapiere oder andere Vermögensbeteiligungen, Wertpapier-Kaufvertrag, Beteiligungsvertrag, Beteiligungs-Kaufvertrag, Sparvertrag, Kapitalversicherungsvertrag	Entfallen grundsätzlich. Stattdessen sollten Kriterien für mögliche Anlageprodukte festgelegt werden, die auf den Verwendungszweck zugeschnitten sind, bspw. <ul style="list-style-type: none"> • Schnelle Verfügbarkeit bei möglichem Verwendungszweck Bildungsausgaben • Ggf. Anlehnung an bestehende Produktvorschriften nach dem Wohnungsbauprämienengesetz (für den Sparzweck wohnwirtschaftliche Verwendung) oder bezüglich der privaten Altersvorsorge
§4 (2), §8 (2)	Förderwürdigkeit	Wenn die bisherigen §§4-9 wegfallen (s.o.), wird eine Neuregelung aufgenommen, dass Voraussetzungen für eine Förderung bei zweckgerichteter Verwendung erfüllt sind, bspw. <i>Eine Förderung der angelegten Vermögenswirksamen Leistungen setzt voraus, dass der Arbeitnehmer sie entsprechend des Sparzwecks im Sinne dieses Gesetzes verwendet.</i> Sperrfristen sind nach Modellvari-

		ante B nicht vorgesehen
§4 (4)	Vorzeitige Verfügung	Wenn die bisherigen §§4-9 wegfallen (s.o.), wird eine allgemeine Härtefallregelung neu aufgenommen, die förderunschädliche Zugriffsmöglichkeiten ohne zweckgerichtete Verwendung für Härtefälle (Tod, Tod des Ehegatten, Arbeitslosigkeit) möglich macht. Auch ist eine zentrale Regelung zu schaffen, dass vermögenswirksam gesparte Guthaben unschädlich von einem vL-Vertrag auf einen anderen übertragen werden können
§8 (2)	Sparvertrag: Verwendung und Sperrfrist	Vgl. §4 (2)
§8 (3)	Vorzeitige Verfügung	Vgl. §4 (4)
§10	Vereinbarung zusätzlicher Vermögenswirksamer Leistungen	Unverändert
§11	Vermögenswirksame Anlage von Teilen des Arbeitslohns	Unverändert
§12	Freie Wahl der Anlage	Satz 1 unverändert, ggf. zulässige Einschränkungen durch Tarifvertrag explizit benennen (statt bisheriger Satz 2). Satz 3 entfällt
§13 (1)	Anspruch auf Arbeitnehmer-Sparzulage	Vereinheitlichen bisheriger Bestimmungen durch: <i>Der Arbeitnehmer hat Anspruch auf eine Arbeitnehmer-Sparzulage nach Absatz 2, wenn sein Einkommen die Einkommensgrenze von 20.000 Euro oder bei einer Zusammenveranlagung von Ehegatten nach §26b des Einkommen-</i>

		<i>steuergesetzes von 40.000 Euro nicht übersteigt. Maßgeblich ist das zu versteuernde Einkommen nach §2 Absatz 5 des Einkommensteuergesetzes in dem Kalenderjahr, in dem die Vermögenswirksamen Leistungen angelegt worden sind.</i>
§13 (2)	Höhe der Arbeitnehmer-Sparzulage	Vereinheitlichen bisheriger Bestimmungen durch: <i>Die Arbeitnehmer-Sparzulage beträgt 13 Prozent der angelegten Vermögenswirksamen Leistungen, soweit sie 400 nicht übersteigen.</i>
§13 (3)-(4)	Steuerliche und arbeitsrechtliche Behandlung, Anspruch	Unverändert
§13 (5) Satz 1	Bestimmungen über schädliche Verfügung	Ersetzen: Der Anspruch auf Arbeitnehmer-Sparzulage entfällt rückwirkend, wenn die ersparten Vermögenswirksamen Leistungen nicht entsprechend dem Sparzweck im Sinnes dieses Gesetzes verwendet werden
§13 (5) nach Satz 1	Ausnahmen von Bestimmungen über schädliche Verfügung je nach Produktart	Entfallen; Allerdings ist eine zentrale Regelung zu schaffen, dass vermögenswirksam gesparte Guthaben unschädlich von einem vL-Vertrag auf einen anderen übertragen werden können
§14 (1)-(3)	Festsetzung der Arbeitnehmer-Sparzulage, Anwendung der Abgabenordnung	Unverändert
§14 (4)	Fälligkeit der Arbeitnehmer-	Ersetzt durch:

	Sparzulage	Die Arbeitnehmer-Sparzulage wird fällig bei Nachweis des Arbeitnehmers, dass die angesparten Vermögenswirksamen Leistungen entsprechend dem Sparzweck im Sinne dieses Gesetzes verwendet werden
§14 (5)-(8)	Verordnungsermächtigung, Rechtsweg	Unverändert
§15	Bescheinigungspflichten, Haftung, Verordnungsermächtigung, Anrufungsauskunft,	§15 (1): Satz 3 ersetzt durch: [...] eine Bescheinigung über eine Verwendung der Vermögenswirksamen Leistungen für den im Gesetz festgelegten Sparzweck. Der Vertragspartner bei Verwendung der Vermögenswirksamen Leistungen hat dem Arbeitnehmer eine Bescheinigung über die jeweilige Verwendung auszustellen (...) §15 (2) und §15 (3) unverändert
§16-18	Anwendungsvorschriften, Übergangsbestimmungen	Unverändert

4.2.4 Modellvariante C: Fokussieren auf Lenkung der Ersparnis in eine bestimmte Sparform als Ziel des Vermögensbildungsgesetzes

Diese Modellvariante geht davon aus, dass der Gesetzgeber mit dem Vermögensbildungsgesetz primär die Absicht verbindet, Arbeitnehmer dazu zu bewegen, in bestimmte Anlageformen zu investieren. Für diese Absicht ist es letztlich unerheblich, für welchen individuellen Zweck der Arbeitnehmer spart. Der Verzicht auf eine spezielle Förderung von Sparzwecken ist dementsprechend möglich und geeignet, das Gesetz deutlich zu vereinfachen. Auch eine Maximierung der Ersparnis als solche steht nicht im Vordergrund; stattdessen wird eine Lenkungswirkung hinsichtlich der Portfoliogestaltung der Anleger angestrebt.

Beispiele für die Förderung bestimmter Sparformen sind

- **Aktien(fonds):** Die herausgehobene Förderung von Investitionen in Aktienfonds im derzeitigen Vermögensbildungsgesetz ergibt sich aus der politischen Absicht, die Aktie als Form der Vermögensanlage in Deutschland in breiteren Bevölkerungsschichten populärer zu machen. Diese Haltung ergibt sich beispielsweise aus dem gesellschaftspolitischen Ziel, Arbeitnehmer an Kapitalerträgen zu beteiligen.
- **Mitarbeiterkapitalbeteiligung:** Die zuletzt im Jahr 2009 erweiterten Möglichkeiten für Arbeitnehmer, in Fremd- oder Eigenkapital des Arbeitgebers zu investieren, ergeben sich ebenfalls aus der Idee, Arbeitnehmer am Produktivkapital zu beteiligen. Im aktuellen Vermögensbildungsgesetz nehmen die entsprechenden Vorgaben breiten Raum ein, werden allerdings in der Realität nur in Einzelfällen von den Arbeitnehmern genutzt bzw. von den Arbeitgebern angeboten.
- **Staatsanleihen:** Die bislang im Fünften Vermögensbildungsgesetz vorgesehene Begünstigung von Aktien und Mitarbeiterkapitalbeteiligung legt nahe, dass Modellvariante C insbesondere Risikoanlagen priorisiert. Dies ist allerdings nicht zwingend der Fall. Der Gesetzgeber kann –um ein abweichendes Beispiel zu nennen– auch im Rahmen der Modellvariante C die Investition in Schuldtitel der Bundesrepublik Deutschland fördern. Dies ist bislang nicht der Fall und vor dem Hintergrund der exzellenten Refinanzierungsbedingungen der Bundesrepublik auch aktuell nicht naheliegend. Allerdings wurde in der Vergangenheit die Idee, dass deutschen Privathaushalten ein Anreiz gegeben werden kann, der Bundesrepublik gegenüber als Gläubiger aufzutreten um von den Zinsausgaben des Fiskus zu profitieren, in der Tat durch die Ausgabe und unentgeltliche Verwahrung von Bundesschatzbriefen verfolgt.

Unabhängig von einer Bewertung dieser genannten (oder weiteren) Anlageformen zeigt die hier vorgestellte Modellvariante C auf, wie sich das Vermögensbildungsgesetz so ausrichten lässt, dass es sein o.g. Ziel besser erreicht. Dabei greift sie die bisherigen einschlägigen Elemente des Vermögensbildungsgesetzes auf: Schon in der aktuellen Fassung verfolgen Teile des Vermögensbildungsgesetzes das Ziel, Investitionen in Aktienfonds oder Instrumente der Mitarbeiterkapitalbeteiligung ausdrücklich zu fördern; allerdings existiert innerhalb des Gesetzes ein paralleler Strang, der – unabhängig davon – das wohnwirtschaftliche Zwecksparen unterstützt. Es ist den Sparern somit freigestellt, in welcher Hinsicht sie durch das Vermögensbildungsgesetz gefördert werden. Für das konkrete politische Ziel, die Ersparnis in bestimmte Sparformen zu lenken, ist diese Regelung zu unspezifisch und wenig zweckmäßig. Dementsprechend gilt es, das Vermögensbildungsgesetz passgenauer zu formulieren. Hierzu muss das Vermögensbildungsgesetz entsprechend folgender Charakteristika geändert werden:

- **Einschränkung der zulässigen Anlageprodukte.** Um die Absicht des Gesetzgebers, mit dem Vermögensbildungsgesetz die Investition in bestimmte Sparformen zu fördern, weitestgehend umzusetzen, ist die Auswahl der im Rahmen des Vermögensbildungsgesetzes zulässigen Anlageformen entsprechend rigoros einzuschränken. Dabei sollte mit vermögenswirksamen Leistungen nur in tatsächlich förderwürdige Sparformen investiert werden können. Dabei ist eine Parallelstruktur aus einer (weiteren) Produktpalette, in die grundsätzlich vermögenswirksame Leistungen eingezahlt werden können und einer (engeren) Produktpalette, für die eine Arbeitnehmer-Sparzulage ausgezahlt werden kann, zu vermeiden. Bisher hat die derartige Aufteilung den Effekt, dass eine Lenkungswirkung nur bei Personen ersichtlich ist, die (zum Zeitpunkt des Vertragsabschlusses) unterhalb der Einkommensgrenzen für die Festsetzung von Arbeitnehmer-Sparzulage liegen. Ziel des Gesetzgebers ist es hingegen, das Verhalten von Arbeitnehmern auch oberhalb dieser Einkommensschwelle zu beeinflussen. Produktneutralität, die etwa in Modellvariante A im Vordergrund steht, ist gemäß der Modellvariante C

ausdrücklich nicht beabsichtigt, um eine Lenkung in bestimmte Anlageformen zu erreichen.

- **Sperrfristen.** Um sicherzustellen, dass Vermögenswirksame Leistungen sachgerecht (d.h. nicht nur pro forma und kurzfristig) in die geförderten Anlageformen fließen, sind Sperrfristen unabdingbar. Im aktuellen Gesetz ist – bei den Regelungen, die Investitionen ins Produktivkapital fördern sollen – eine Ansparphase von sechs Jahren und eine anschließende Ruhephase von einem Jahr vorgesehen; hierdurch beträgt die Mindestinvestitionsdauer für eingezahlte Vermögenswirksame Leistungen ein Jahr. Aber auch ein Zusammenfallen der Ansparfrist und Sperrfrist würde gewährleisten, dass das eingezahlte Kapital zumindest im Durchschnitt hinreichend lang in den geförderten Anlageformen verweilt. Je nach Anlageform wäre dabei zu überlegen, welcher Zeitraum als geeignete Bindungszeit angesehen werden soll. Bei Aktienmärkten könnte beispielsweise ein noch längerer Anlagehorizont als der derzeitig vorgesehene (also zum Beispiel 10 Jahre) dafür sorgen, dass die regelmäßigen Investitionen über mehr als einen Konjunkturzyklus hinweg vorgenommen werden. Eine derartige Festlegung einer Mindestanlage- und -bindungsfrist von einheitlich 10 Jahren dürfte dazu beitragen, Schwankungen über die Zeit aus Sicht des Anlegers zu glätten.
- **Vorzeitige Verfügung.** Außer bei außergewöhnlichen persönlichen Notlagen gibt es keine Notwendigkeit, eine unschädliche vorzeitige Verfügung vor Ablauf der Sperrfristen zuzulassen. Zwar kann erlaubt werden, die Gelder bspw. zu einem anderen Anbieter umzuschichten. Abgesehen davon sollte jedoch bei einer vorzeitigen Verfügung die festgesetzte Arbeitnehmer-Sparzulage gestrichen werden.

Die Modellvariante C hat folgende Vor- und Nachteile:

- Als **Vorteil** ist wieder die Vereinfachung zu benennen, da keine Regelungen bezüglich des Sparzwecks oder der Möglichkeiten der vorzeitigen Verfügungen getroffen werden müssen. Innerhalb der zulässigen Produkte gelten einheitliche Bestimmungen bezüglich der Einkommens-

grenzen oder der Förderhöchstbeträge. Der Gesetzgeber behält sich zudem eine gewisse Einflussnahme auf die Portfoliozusammensetzung der Haushalte vor.

- Als **Nachteil** ist zu werten, dass der Erfolg dieser Modellvariante maßgeblich von der Akzeptanz der Sparer abhängt. Nur dann, wenn die vorgegebene Sparform hinreichend attraktiv erscheint, werden Sparer bereit sein, ihr Geld dort zu investieren. Sollte es sich bei dem geförderten Produkt um eine risikobehaftete Anlageform handeln, ist es wahrscheinlich, dass einige Anleger (insbesondere nach dem Platzen der Dotcom-Blase sowie nach den Erfahrungen der Finanz- und Wirtschaftskrise) nicht bereit sind, in die entsprechende Sparform zu investieren. Problematisch ist ebenfalls, dass der Erfolg dieser Modellvariante zudem von der Existenz attraktiver Angebote abhängt.

Die nachfolgende Darstellung greift den Grundgedanken von Modellvariante C auf; die vorgeschlagenen Regelungen gehen dabei davon aus, dass die bisherige Lenkungsabsicht in Aktienfonds sowie Instrumente der Beteiligung von Arbeitnehmern am Kapital ihrer Unternehmungen weiterhin besteht (und keine weiteren geförderten Anlageformen hinzukommen).

Vorschlag: Modellvariante C

	Inhalt	Veränderung
§1	Persönlicher Geltungsbereich	Bleibt bestehen
§2 (1)	Definition	Nr. 1-3 bleibt i.w. bestehen; Nr.1g: Ersetzen durch „zur Begründung oder zum Erwerb eines Geschäftsguthabens bei einer Genossenschaft mit Sitz und Geschäftsleitung im Geltungsbereich dieses Gesetzes, wenn die Genossenschaft der Arbeitgeber ist.“; Nr. 4-7 entfallen
§2	Festlegungen bezüglich Mit-	Bleiben bestehen

(2)- (7)	arbeiterkapitalbeteiligung	
§2 (6)- (7)	Steuerliche und arbeitsrechtliche Behandlung	Unverändert
§3 (1)- (2)	Vermögenswirksame Leistungen für Angehörige, Überweisung durch den Arbeitgeber, Kennzeichnungs-Bestätigungs- und Mitteilungspflichten	I.W. unverändert; Bestimmungen bezüglich §2 (1) Nr. 4-5 in §3 (2) streichen
§3 (3)	Vermögenswirksame Leistungen für Angehörige, Überweisung durch den Arbeitgeber, Kennzeichnungs-Bestätigungs- und Mitteilungspflichten	Entfällt
§4 (1)	Sparvertrag über Wertpapiere oder andere Vermögensbeteiligungen: Definition	Ggf. ändern: Die Dauer der Ansparphase auf 10 Jahre festlegen (keine unterschiedliche Länge zwischen Ansparphase und Bindungsfrist) ⁶¹
§4 (2)	Sparvertrag über Wertpapiere oder andere Vermögensbeteiligungen: Verwendung und Sperrfrist	Ggf. ändern: Die Dauer der Bindungsfristen auf 10 Jahre festlegen (keine unterschiedliche Länge zwischen Ansparphase und Bindungsfrist, siehe oben)
§4 (3)- (6)	Verwendung	I.W. unverändert; §4 (4) Nr. 4 entfällt
§5 (1)	Wertpapier-Kaufvertrag,	Unverändert

⁶¹ Wir schlagen eine verlängerte Bindungsfrist und (zur Vereinfachung) eine Zusammenlegung der Ansparfrist und Bindungsfrist vor. Dies erscheint zweckmäßig, um Schwankungen der Aktienmärkte über die Zeit besser abzufedern. Beides ist allerdings nicht zwingend, um zu gewährleisten, dass das Vermögensbildungsgesetz auf die Förderung bestimmter Anlageformen abzielt.

§5 (2)	Wertpapier-Kaufvertrag	Ggf. ändern: Die Dauer der Bindungsfrist auf 10 Jahre festlegen
§6 (1)	Beteiligungs-Vertrag	Unverändert
§6 (2)	Beteiligungs-Vertrag	Nr.2 entfällt
§6 (3)		Ggf. ändern: Die Dauer der Bindungsfrist auf 10 Jahre festlegen
§7	Beteiligungs-Kaufvertrag	Unverändert
§8	Sparvertrag	Entfällt, da nicht zielkonform
§9	Kapitalversicherungsvertrag	Entfällt, da nicht zielkonform
§10	Vereinbarung zusätzlicher Vermögenswirksamer Leistungen	Unverändert
§11	Vermögenswirksame Anlage von Teilen des Arbeitslohns	Unverändert
§12	Freie Wahl der Anlage	Satz 1 i. W. unverändert, Bezug auf §2 (1) Nr. 4-5 streichen
§13 (1)	Anspruch auf Arbeitnehmer-Sparzulage	Nr. 2 streichen, da Anlage in wohnwirtschaftliche Verwendung nicht mehr separat förderwürdig
§13 (2)	Höhe der Arbeitnehmer-Sparzulage	Vereinheitlichen bisheriger Bestimmungen durch: <i>Die Arbeitnehmer-Sparzulage beträgt 13 Prozent der nach §2 angelegten Vermögenswirksamen Leistungen, soweit sie 400 nicht übersteigen.</i> ⁶²
§13 (3)-(4)	Steuerliche und arbeitsrechtliche Behandlung, Anspruch	Unverändert
§13 (5)	Bestimmungen über schädliche Verfügung	Aus Satz 1 den Teil von „oder bei einer Anlage“ bis zu „Voraussetzungen“ streichen. Ansonsten beibehalten

⁶² Da die Anlagemöglichkeit in Sparformen, die bislang mit 9% gefördert wurden, nach Variante C wegfällt, ist zu erwarten dass das gesamte Anlagevolumen in Sparformen, die bislang mit 20% gefördert wurden, entsprechend ansteigt. Um Aufkommensneutralität der Gesetzesänderung zu erreichen, muss der Fördersatz auf etwa 13% reduziert werden.

§13 (5) nach Satz 1	Ausnahmen von Bestimmungen über schädliche Verfügung je nach Produktart	Entfallen; Allerdings ist eine zentrale Regelung zu schaffen, dass Vermögenswirksam gesparte Guthaben unschädlich von einem vL-Vertrag auf einen anderen übertragen werden können
§14 (1)- (3)	Festsetzung der Arbeitnehmer-Sparzulage, Anwendung der Abgabenordnung	Unverändert
§14 (4)	Fälligkeit der Arbeitnehmer-Sparzulage	Buchstaben b und c entfallen (vorzeitigen Verfügungsregeln bei bestimmten Produkten)
§14 (5)- (8)	Verordnungsermächtigung, Rechtsweg	Unverändert
§15 (1)	Bescheinigungspflichten	Verweise auf §2 (1) Nr. 4-5 sowie auf §3 (3) entfallen, Nr.3 entfällt ab „[...] oder bei einer Anlage [...]“
§15 (2)- (5)	Verordnungsermächtigung, Haftung, Anrufungsauskunft	I.W. unverändert, Verweise auf §2 (1) Nr. 4-5 sowie auf §3 (3) entfallen
§16- 17	Anwendungsvorschriften, Übergangsbestimmungen	Unverändert

Bei Betrachtung der finanziellen Auswirkungen der einzelnen Modellvarianten ist zum einen festzustellen, dass alle drei Varianten zu einer Vereinfachung der gesetzlichen Bestimmungen führen, da keine Festlegungen zum Sparzweck oder zu Sparformen getroffen werden müssen. Dies führt allgemein zu einem geringeren Zeitaufwand für den Anleger sowie einem geringeren Verwaltungsaufwand seitens der öffentlichen Verwaltung.

Des Weiteren beinhalten die Modellvarianten A und B den Vorschlag zur Vereinheitlichung der Förderungshöhe aller vL-Sparformen. Diese sehen einen einheitlichen Fördersatz von ca. 13 Prozent und einen einheitlichen Förderbetrag von 400 Euro vor, welche zu einer vergleichbaren Gesamthöhe mit den gegenwärtigen Subventionen führt.

Zusätzlich kann bei Modellvariante B das Definieren des zulässigen Sparzwecks und die Überwachung der zweckgerichteten Verwendung einen erhöhten Verwaltungsaufwand zur Folge haben.

Eine detaillierte **Kostenkalkulation** zu den einzelnen Modellvarianten ist aufgrund mangelnder Einschätzungsmöglichkeiten, der sich bei Umgestaltung des Fünften Vermögensbildungsgesetzes im Verwaltungsablauf und Zeitaufwand der öffentlichen Verwaltung ergebenden Veränderungen, nicht möglich.

4.3 Weiterentwicklungsvorschläge Inhaltlicher Teil

4.3.1 Überblick

Das vorliegende Kapitel diskutiert zwei inhaltliche Vorschläge, die das Ziel haben, das Vermögensbildungsgesetz inhaltlich klarer (und teilweise auch mit veränderter Zielrichtung) aufzustellen. Diese Vorschläge stehen zwangsläufig in einem Spannungsfeld zwischen politischer Priorisierung und Akzeptanz seitens der (privaten) Akteure, welches sich wie folgt charakterisieren lässt:

- **Politische Priorisierung.** Das Vermögensbildungsgesetz kann – wie in der Vergangenheit auch – dazu verwendet werden, politisch gewollte Handlungsweisen seitens der Arbeitnehmer zu subventionieren.
- **Akzeptanz seitens der Akteure.** Der Erfolg einer solchen politischen Festlegung ist nur möglich, wenn die privaten Akteure (Tarifpartner, einzelne Haushalte, Anbieter bestimmter Produkte) der Maßnahme ebenfalls eine hohe Priorität zusprechen und entsprechend Tarifverträge abschließen, die einen Teil der Gehaltsansprüche als vermögenswirksame Leistungen auszahlen, bzw. die dafür geeigneten Produkte auflegen. Wird seitens der privaten Akteure dem angestrebten politischen Ziel eine eher untergeordnete Priorität beigemessen, ist ein Ausweichen tarifvertraglicher Vereinbarungen in andere Instrumente wahrscheinlich.

Dass das Vermögensbildungsgesetz ohne Berücksichtigung dieses Spannungsfelds droht, eine wenig praktikable Vorschrift zu werden, ist in Ansätzen bereits in der aktuellen Anwendung des Fünften Vermögensbildungsgesetzes erkennbar: Wie in Kapitel 3.2.3.4 deutlich wird, nehmen Instrumente der Mitarbeiterkapitalbeteiligung zwar im Gesetzestext breiten Raum ein, finden in der Praxis allerdings kaum Anwendung. Auch zeigt der in Kapitel 2.4 dargestellte Umstand, dass die Tarifpartner zunehmend Mittel, die ursprünglich als vermögenswirksame Leistungen ausgezahlt worden sind, in Altersvorsorgeprodukte lenken, an, dass sich die Priorität der Tarifpartner gewandelt hat.

Es ist also zu vermeiden, das Vermögensbildungsgesetz anhand von Prämissen umzugestalten, die politisch wünschenswert erscheinen, die aber auf der Agenda der privaten (d.h. individuellen oder tarifpartnerschaftlichen) Entscheidungsträger eine untergeordnete Priorität haben.

Nachfolgend werden zwei Ansätze dargestellt und im Hinblick auf das skizzierte Spannungsfeld diskutiert. Der erste Ansatz „Optionale Vorsorgereserve“ zielt – zur Stärkung der individuellen Akzeptanz – auf eine stärkere Flexibilisierung der vorherrschenden Bestimmungen ab, mit dem grundsätzlichen Ziel, Anreize zur Ersparnisbildung zu setzen. Gleichzeitig wird – zur Erhöhung der gesellschafts-

politischen Relevanz – angeregt, bessere Übergänge zwischen der Vermögensbildungspolitik und der Altersvorsorge zu schaffen. Der zweite Ansatz „Vermögenssparen zur Aus- und Weiterbildung“ setzt hingegen auf eine Umwidmung des bestehenden Gesetzes im Hinblick auf ein wichtiges gesellschaftspolitisches Thema, die Förderung von Aus- oder Weiterbildungsinvestitionen.

4.3.2 Ansatz 1: Optionale Vorsorgereserve

4.3.2.1 Einführung

Es ist bereits mehrfach in dieser Studie angeklungen, dass die Förderung der privaten Vermögensbildung politisch als ein *separates* Ziel neben der Altersvorsorge angesehen wird: Anders als die Altersvorsorge, die langfristig orientiert ist und auf relativ komplexen Sicherungsinstrumenten beruht,⁶³ haben vL-Verträge einen mittelfristigen Fokus und zeichnen sich durch eine relativ einfache Struktur aus. Es liegt auf der Hand, dass diese kurzfristigere und planbarere Verfügbarkeit den einen oder anderen Arbeitnehmer zu zusätzlichen Sparleistungen über die Altersvorsorge hinaus motiviert. Auf der anderen Seite schmälert die – für sich allein betrachtet wünschenswerte – zunehmende gesellschaftliche Priorisierung der Altersvorsorge das allgemeine Interesse an vL-Verträgen. Als eine Konsequenz hiervon ist eine Abkehr der tarifvertraglichen Vereinbarungen vom Fünften Vermögensbildungsgesetz (hin zu alternativen Altersvorsorgeinstrumenten) erkennbar.

Um die Vorteile des Vermögensbildungsgesetzes weiterhin nutzen zu können und gleichzeitig dem verstärkten Interesse am Thema „Altersvorsorge“ gerecht zu werden, wird an dieser Stelle eine Möglichkeit diskutiert, eine eigenständige Vermögenspolitik beizubehalten und diese mit Altersvorsorgeinstrumenten besser zu verknüpfen.

⁶³ Altersvorsorgeverträge beinhalten häufig Dynamisierungselemente sowie Unsicherheiten bezüglich zukünftiger Gewinnbeteiligungen und zugrunde gelegter Sterbehäufigkeiten; auch der Umstand, dass etwa Riester-Renten oder bAV der nachgelagerten Besteuerung unterliegen, macht die Prognose über zukünftige Nettoauszahlungen unübersichtlicher.

4.3.2.2 Stärken ausbauen: Flexibilität stärken

Der hier vorgestellte Ansatz basiert auf der oben genannten Modellvariante A. Diese Modellvariante sieht vor,

1. die politische Zielsetzung auf das allgemeinere Ziel „Ersparnisbildung“ zu beschränken und
2. Sparform und -zweck dem Arbeitnehmer freizustellen (Produktneutralität) und dabei
3. die Verfügbarkeit der angesparten Mittel und Zulagen an das Erreichen von Bindungsfristen zu knüpfen

Diese Variante zeichnet sich durch ihre schlanke Struktur, ihre große Flexibilität bezüglich der Produkte und ihren transparenten und verlässlichen Auszahlungszeitpunkt aus, und dürfte damit geeignet sein, die Vorzüge des vermögenswirksamen Sparens (mittelfristige Verfügbarkeit, Zweckungebundenheit) zu betonen. Sie minimiert die Einschränkungen, die dem Sparer auferlegt werden: Dadurch, dass der Arbeitnehmer frei ist, ein beliebiges Anlageprodukt für seine Ersparnisbildung zu wählen, vergrößert dieses Vorgehen den Kreis derer, die sich mit den Zielen des Vermögensbildungsgesetzes identifizieren. Als ein wesentlicher Pluspunkt dieses Ansatzes lässt sich neben der Flexibilität auch die (im Vergleich zu Altersvorsorgeprodukten) mittelfristig gegebene Verfügbarkeit über die angelegten Gelder herausstellen.

4.3.2.3 Schwächen reduzieren: Brücke zu Altersvorsorgeprodukten schaffen

Der hier vorgestellte Ansatz hält also grundsätzlich an dem Gedanken der mittelfristigen Verfügbarkeit der vermögenswirksamen Leistungen fest, ergänzt ihn aber um die *Option*, das Geld längerfristig auch in die Altersvorsorge zu investieren. Zur Umsetzung dieses Ansatzes ist die aktive Mitwirkung der Anbieter er-

forderlich;⁶⁴ diese müssen die Annahme von Vermögenswirksamen Leistungen nicht nur technisch ermöglichen, sondern auch bewerben.

Diese Option, Vermögenswirksame Leistungen der Altersvorsorge zuzuführen, soll in zweifacher Hinsicht bestehen:

- **Während der Ansparphase von Vermögenswirksamen Leistungen.** Die Modulvariante A sieht Produktneutralität vor und ist somit grundsätzlich auch geeignet, Einzahlungen in Altersvorsorgeprodukte zu fördern, falls der Anleger eine derartige Anlage präferiert. Altersvorsorgeprodukte sind grundsätzlich längerfristig angelegt; die nach Modellvariante A vorgesehenen vereinheitlichten Bindungsfristen stellen somit für diese Sparform kein Problem dar, so dass die Arbeitnehmer-Sparzulage bei regulären Vertragsverläufen bei dem Altersvorsorgeprodukt zur Auszahlung gebracht werden kann.
- **Nach der Ansparphase von Vermögenswirksamen Leistungen.** Diese Option richtet sich an Sparer, die grundsätzlich ex ante den mittelfristigen Charakter ihrer Anlage in vL-Verträge schätzen (und gegenüber langfristigen Altersvorsorgeprodukten präferieren), die aber ex post (mit Fälligkeit ihres vL-Vertrags) den finanziellen Spielraum sehen, den ersparten Betrag nun doch für ihre Altersvorsorge anzulegen. Hier gilt es, einfache und transparente Mechanismen zu schaffen, diese freiwerdenden Mittel in (bestehende) Altersvorsorgeprodukte zu übertragen.

Beide Optionen sollen den Kritikpunkt, dass Vermögenswirksame Leistungen in einem Konkurrenzverhältnis zum wichtigen gesellschaftspolitischen Ziel der Altersvorsorge stehen (da „jeder Euro nur einmal gespart werden kann“), ein Stück weit entkräften: Zwar hält auch dieser Ansatz weiterhin daran fest, dass das Kapital grundsätzlich *nicht zwingend* für die Altersvorsorge genutzt werden

⁶⁴ Diese bieten teilweise Altersvorsorgeprodukte und die (bisherigen) vL-Produkte an, und dürften vor diesem Hintergrund am Fortbestand der staatlichen Förderung von Vermögenswirksamen Leistungen interessiert sein.

muss. Der Ansatz verbessert aber die Möglichkeiten für den Sparer, die Ersparnis (entweder von vorneherein oder zumindest nachträglich) der Altersvorsorge zuzuführen, falls er dies wünscht. Die grundsätzliche Flexibilität, dies zu tun oder zu lassen, dürfte die Bereitschaft, in dieses Produkt zu sparen, grundsätzlich im Vergleich zu reinen Altersvorsorgemaßnahmen steigern.

Besonders relevant erscheint es bei beiden Optionen, Übergänge zu bestehenden Altersvorsorgeinstrumenten zu schaffen, die es ermöglichen (aber nicht erfordern), die auf Grundlage des Vermögensbildungsgesetzes gebildete Ersparnis in diese zu transferieren. Grundsätzlich sind bei entsprechenden Überlegungen unterschiedliche Gattungen von Altersvorsorgeprodukten einzubeziehen.

Aufgrund der zunehmenden Bedeutung werden wir im Folgenden exemplarisch die Anknüpfungspunkte zur Riester-Rente diskutieren. Hier sind zwei Hindernisse zu beachten:

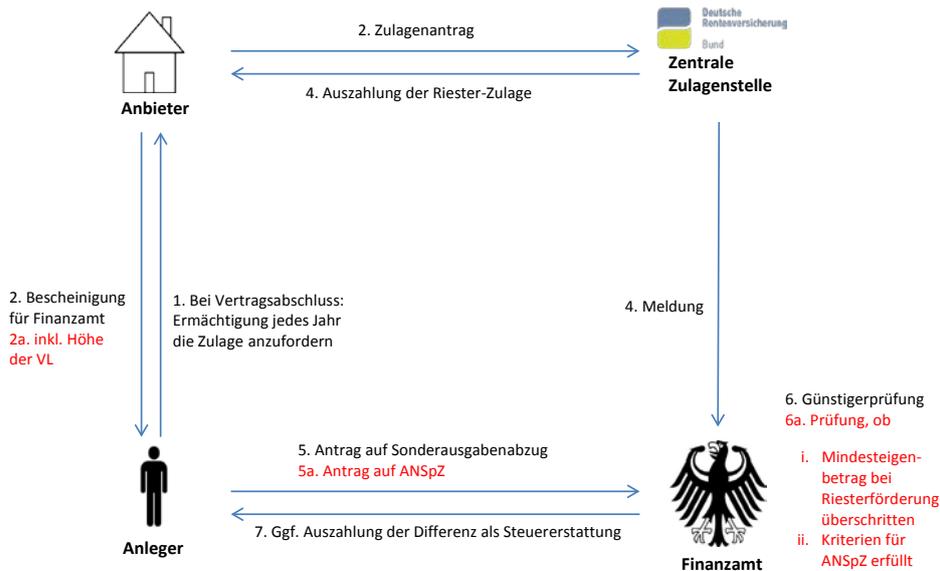
- Eine **Doppelförderung** der gleichen Ersparnis mit Riester-Zulage und Arbeitnehmer-Sparzulage ist zu vermeiden
- Anders als Vermögenswirksame Leistungen unterliegen die Auszahlungen bei Riester-Verträgen der **nachgelagerten Besteuerung**. Es ist zu gewährleisten, dass auch weiterhin nur geförderte Beträge innerhalb des Altersvorsorgekontos nachgelagert besteuert werden

4.3.2.4 Ex- ante Nutzung (während der Einzahlungsphase)

Da die Modelvariante A keine Produkte grundsätzlich ausschließt (lediglich die Bindungsfristen müssen eingehalten werden), steht diese Modellvariante nicht im Widerspruch zu einer Nutzung von Vermögenswirksamen Leistungen zur Einzahlung in Altersvorsorge-Verträge. Bei Riester-Verträgen steht einer derartigen Nutzung allerdings derzeit §82 (4) EStG entgegen; diese Bestimmung ist entsprechend aufzuheben. Gleichwohl ist darauf zu achten, dass eine Doppelförderung mit Arbeitnehmer-Sparzulage und Riester-Zulage nicht erfolgt. Um dies zu gewährleisten, wird im Folgenden dargestellt, wie sich das Sparen von

Vermögenswirksamen Leistungen in Riester-Verträge in der Praxis darstellen lässt. Das übliche Verfahren bei der Beantragung von Riester-Zulagen und Steuererleichterungen sieht in der Praxis i.d.R. wie folgt aus (vgl. Abbildung 52 in schwarzer Schrift):

Abbildung 52: Ablauf der Festsetzung von Riester-Förderung



Quelle: Eigene Darstellung.

Schritt 1: Der Anleger bespart seinen Riester-Vertrag und ermächtigt seinen Anbieter (häufig dauerhaft), für ihn die Riester-Zulage zu beantragen.

Schritt 2: Der Anbieter stellt dem Anleger eine Bescheinigung für das Finanzamt über den Riester-Vertrag aus und beantragt die Riester-Zulage bei der Zentralen Zulagenstelle für Altersvermögen.

- Schritt 3: Die Zentrale Zulagenstelle für Altersvermögen prüft diesen Antrag und überweist ggf. die Zulage an den Anbieter zur Gutschrift auf dem Riester-Vertrag.
- Schritt 4: Die Zentrale Zulagenstelle für Altersvermögen meldet die Auszahlung der Zulage an das zuständige Finanzamt.
- Schritt 5: Der Anleger beantragt den Sonderausgabenabzug (maximal 2.100 Euro) mit seiner Steuererklärung.
- Schritt 6: Das Finanzamt führt eine Günstigerprüfung durch. Sollte der Sonderausgabenabzug die Summe der Riester-Zulagen übersteigen, wird die Differenz an den Anleger im Rahmen der Steuerverrechnung ausgezahlt.

Dieses Verfahren wäre zur Berücksichtigung von Vermögenswirksamen Leistungen wie folgt zu erweitern (vgl. Abbildung 52 in roter Schrift):

- Schritt 2a: Die Bescheinigung des Anbieters an den Anleger enthält die Information, in welcher Höhe die in den Riester-Vertrag geflossenen Mittel als Vermögenswirksame Leistungen gezahlt worden sind.
- Schritt 5a: Der Anleger beantragt außerdem die Festsetzung der Arbeitnehmer-Sparzulage.
- Schritt 6a: Das Finanzamt prüft zusätzlich zur der o.g. Günstigerprüfung, ob der Mindesteigenbeitrag für die Riester-Zulagen auch ohne die vL-Bestandteile der Ersparnis zustande gekommen wäre. Wenn ja, kann die Arbeitnehmer-Sparzulage grundsätzlich festgesetzt werden. Bei der Günstigerprüfung erfolgt dann eine Steuergutschrift, wenn der Sonderausgabenabzug zu einer höheren Steuerersparnis als die Summe der Riester-Zulagen und der Arbeitnehmer-Sparzulage führt.

Die genannten Ergänzungsschritte bringen es mit sich, dass zunächst die eingezahlten Vermögenswirksamen Leistungen dazu beitragen, den Mindesteigenbeitrag aufzubringen, der für die Auszahlung der Riester-Zulage notwendig ist. Wird der Mindesteigenbeitrag auch ohne Vermögenswirksame Leistungen erreicht, kann der Sparer auf seine eingezahlten Vermögenswirksamen Leistungen – unter Berücksichtigung der Einkommensgrenzen - die Festsetzung der Arbeitnehmer-Sparzulage beantragen.

Die Einführung von Ergänzungsschritte wird eine Erhöhung im Verwaltungsaufwand zur Folge haben.

Eine detaillierte **Kostenkalkulation** zur Quantifizierung der finanziellen Auswirkungen bei Berücksichtigung von vermögenswirksamen Leistungen in Riester-Verträgen ist aufgrund mangelnder Einschätzungsmöglichkeiten, der sich bei den genannten Ergänzungsschritten im Verwaltungsablauf und Zeitaufwand der öffentlichen Verwaltung ergebenden Veränderungen, nicht möglich.

4.3.2.5 Ex-post Nutzung (nach der Einzahlungsphase)

Ein zweiter Kanal, mit dem man vermögenswirksam angesparte Gelder in Altersvorsorgeverträge umleiten kann, setzt nach Ablauf der Bindungsfrist an. (Nach Modellvariante A beträgt die Bindungsfrist des entsprechenden Produkts mindestens sieben Jahre.) Im Gegensatz zu dem o.g. Kanal, der die *unmittelbare* Einzahlung von Vermögenswirksamen Leistungen in Riester-Verträge vorsieht, richtet sich der nachfolgend vorgestellte Kanal an Sparer, die sich durch das mittelfristige Ziel des vL-Sparens angesprochen fühlen, die aber bei Fälligkeit ihres Vertrags überzeugt werden können, auf ihre bereits gebildete Ersparnis längerfristig zu verzichten.

Die Grundidee dieses Ansatzes besteht darin, dem Anleger bei Fälligkeit der Gelder eine Möglichkeit aufzuzeigen, sich diese Gelder nicht auszahlen zu lassen, sondern unmittelbar auf einen (entweder schon bestehenden oder neu abzuschließenden) Altersvorsorgevertrag zu übertragen.

Bei Riester-Verträgen gilt es zu beachten, dass die Ersparnisse aus dem vL-Vertrag (inklusive der Kapitalerträge) bereits der Besteuerung unterlegen haben, während die Riester-geförderte Altersvorsorge beim späteren Auszahlungszeitpunkt nachgelagert besteuert wird. Hier ist somit die Situation zu vermeiden oder zu kompensieren, dass die bereits versteuerten Mittel durch eine – ungeförderte – Einzahlung in den Riester-Vertrag verrentet und später wieder besteuert werden. Eine dazu nötige Aufteilung von geförderten und ungeförderten Beiträgen ist bereits gegenwärtig bei Überzahlung des Riester-Vertrags vorgesehen (vgl. Ziffer 126ff, BMF-Rundschreiben 2010/0256374 vom 31.3.2010), wenn der Riester-Vertrag eine Begrenzung auf einen Höchstbetrag nicht vorsieht. Alternativ zu diesem Vorgehen käme ein erhöhter Sonderausgabenabzug im Jahr des Übertrags oder eine pauschale Ausgleichszahlung an den Übertragenden (unter Beibehaltung der vollständigen nachgelagerten Besteuerung) in Frage.

4.3.2.6 Zielerreichung und Akzeptanz

Der hier vorgestellte Ansatz zur „Optionalen Vorsorgereserve“ hat folgende Vorteile in Bezug auf die Akzeptanz des Gesetzes:

- **Gesellschaftliche Akzeptanz.** Durch das gegenwärtig starke Interesse an der Altersvorsorgethematik kann eine gelungene Verknüpfung von mittelfristigem vL-Sparen und Altersvorsorgeprodukten die politische und gesellschaftliche Akzeptanz des Instruments Vermögenswirksame Leistungen erhöhen.
- **Verbreiterung der individuellen Akzeptanz.** Die Flexibilisierung des Produkts (inkl. Produktneutralität) und die Beibehaltung des mittelfristigen Charakters der Anlage sollte die individuelle Akzeptanz der Sparer verbessern bzw. erhalten.
- **Eigenständiges Profil.** Trotz aller Neufokussierung auf das Thema Altersvorsorge bleibt ein eigenständiger Charakter der Vermögensbildungspolitik bestehen.

Als nachteilig für die Zielerreichung ist hingegen der folgende Sachverhalt anzusehen:

- **Zunahme der Komplexität durch Ausweitung der Produktvielfalt.** Die in diesem Ansatz mit Umsetzung der Modellvariante A verfolgte Flexibilisierung der Produktwahl eröffnet dem Sparer die Möglichkeit, eine seinen Umständen und Vorstellungen entsprechende Vermögensbildung zu betreiben. Die freie Entscheidung über Zweck und Form der Vermögensbildung sowie die freie Festlegung der eigenen Sparleistung ist im Sinne der neoklassischen Wirtschaftstheorie, in der Entscheidungen von rationalen Individuen getroffen werden, nicht zu beanstanden. Allerdings ergeben sich aus der verhaltensökonomischen Sicht einige Vorbehalte gegenüber einem solchen Ansatz. Insbesondere erhöht sich durch eine solche Flexibilisierung die Komplexität der zu treffenden Sparentscheidungen. Die hohe Anzahl an impliziten Sparoptionen, die einem Sparer nun vorliegen, erhöht die Wahrscheinlichkeit des Aufschiebens von Sparentscheidungen (Prokrastination). Die Tendenz, Sparentscheidungen aufzuschieben ist besonders ausgeprägt, wenn Sparer nur rudimentäre Finanzkenntnisse besitzen. Dementsprechend muss befürchtet werden, dass neben dem Effekt, dass sich mehr Personen durch eine flexibilisierte Zielsetzung des Vermögensbildungsgesetz angesprochen fühlen, ein gegenläufiger Effekt eintritt: das Ausweichen von Sparentscheidungen aufgrund der gestiegenen Komplexität. Wie groß dieser Effekt letztendlich ausfällt, ist schwer abschätzbar, da Rückkopplungseffekte berücksichtigt werden müssen: Eine Reduktion der beanspruchten Arbeitnehmer-Sparzulagen kann dazu führen, dass vermögenswirksame Leistungen seltener in Tarifverhandlungen bedacht werden. Der Gesetzgeber kann allerdings durch die Umsetzung von Standardoptionen dem Problem der Komplexität entgegenzutreten. Auf diesen Aspekt wird noch ausführlich in Kapitel 4.4.2 eingegangen.

4.3.3 Förderung der Ersparnisbildung für Zwecke der Aus- und Weiterbildung

4.3.3.1 Einführung

Investitionen in Aus- und Weiterbildung gelten sowohl für die Gesellschaft insgesamt (u.a. in Bezug auf Wettbewerbsfähigkeit, Steuermehreinnahmen) als auch für den Einzelnen (u.a. in Bezug auf Beschäftigungssicherheit, Arbeitseinkommen) als im hohen Maße nutzenbringend (vgl. OECD (2012)). Grundsätzlich kann es vor diesem Hintergrund politisch wünschenswert sein, auch über die Vermögenspolitik Anreize für eine verstärkte private Investition in Aus- und Weiterbildung zu setzen. So wird beispielsweise von der Expertenkommission „Finanzierung Lebenslangen Lernens“ (2004) die Forderung erhoben, die staatliche Förderung im Vermögensbildungsgesetz um die Möglichkeit des „Bildungssparens“ zu ergänzen.

In Grundzügen wird allerdings der Gedanke, Bildungsausgaben zu fördern, bereits in der gegenwärtigen Fassung des Vermögensbildungsgesetzes adressiert: So ist nach §4 (4) Nr.4 VermBG eine unschädliche vorzeitige Verfügung der angesparten Mittel möglich, um diese „für die eigene Weiterbildung oder für die seines von ihm nicht dauernd getrennt lebenden Ehegatten“ einzusetzen. Allerdings dürfte in der Praxis diese Bestimmung des Vermögensbildungsgesetzes bislang eine untergeordnete Rolle spielen. Vor diesem Hintergrund ist es mehr als zweifelhaft, ob eine zusätzliche Aufnahme von „Bildungssparen“ als eine weitere Option ins bestehende Vermögensbildungsgesetz tatsächlich geeignet ist, um die Ersparnis in nennenswerten Umfang in Investitionen für Aus- und Weiterbildung zu lenken. Soll das Ziel, Ersparnis für Zwecke der Aus- und Weiterbildung zu bilden, über die Instrumente der Vermögensbildungspolitik verfolgt werden, ist deswegen über eine weiterreichende Umgestaltung des bisherigen Gesetzes nachzudenken.

Im Rahmen eines Workshops haben sich die befragten Interessenverbände grundsätzlich kritisch zur Festlegung auf einen Sparzweck geäußert (Bildungssparen oder auch Verknüpfung von Vermögenswirksame Leistungen und Ries-

200

ter). Die Altersvorsorge steht im Vordergrund und Bildungssparen sollte über andere Kanäle initiiert und nicht von Arbeitgeberseite bezahlt werden. Ebenso wird ein bürokratischer Aufwand auf Arbeitgeberseite erwartet. Auch von der Gewerkschaftsseite wird eine Aufnahme im Tarifvertrag nicht angestrebt.

4.3.3.2 Ansatz zur Implementierung des Sparziels Bildung in das Vermögensbildungsgesetz

Eine Umgestaltung des Vermögensbildungsgesetzes, die den Gedanken der Förderwürdigkeit von Ausgaben zur Aus- und Weiterbildung nicht nur nebenbei behandelt, sondern in ihren Kern stellt, ist grundsätzlich möglich und sollte – als eine spezifische Form des Zielsparens – anhand der Modellvariante B ausgestaltet sein. Dieser Ansatz sieht vor,

1. dass die angesparten Vermögenswirksamen Leistungen nur dann gefördert werden, wenn sie für den festgelegten Sparzweck (hier: Bildungsausgaben) verwendet werden
2. dass Bindungsfristen unnötig sind (da die Förderwürdigkeit nur bei zweckgerichteter Verwendung gegeben ist)
3. dass die Produktwahl relativ frei erfolgen soll (vorausgesetzt das gesparte Kapital steht bei Bedarf abrufbereit zur Verfügung und der Anbieter ist in der Lage, die zweckgerichtete Verwendung zu überwachen)

4.3.3.3 Grundsätzliche offene Fragen zur Ersparnisbildung zu Zwecken der Aus- oder Weiterbildung

An die Idee, Ersparnisbildung zu Zwecken der Aus- und Weiterbildung staatlich zu fördern, sind (unabhängig von einer möglichen Implementierung im Vermögensbildungsgesetz) zunächst Fragen fundamentaler Art zu stellen.

Grundsätzlich gibt es zwei denkbare inhaltliche Ausgestaltungsmöglichkeiten der Idee, die Ersparnisbildung für den Zweck „Bildung“ staatlich zu unterstützen: Auf der einen Seite gibt es die Idee, den Arbeitnehmer dazu zu motivieren, für die Kosten seiner *eigenen* späteren Weiterbildung Ersparnisse anzulegen.

Auf der anderen Seite kann man die Ersparnisbildung der Arbeitnehmer für die spätere Ausbildung *der Kinder* fördern. Wenn beabsichtigt ist, das Thema „Bildung“ im Vermögensbildungsgesetz zu verankern, ist zunächst zu klären, welcher der beiden Zielrichtungen gefolgt werden soll.

Eine sorgfältige Bewertung des Nutzen/Kosten-Profiles dieser beiden Ausgestaltungsmöglichkeiten muss empirische Erkenntnisse aus der Arbeitsmarkt- und Bildungsforschung zu Bildungsrenditen ebenso berücksichtigen wie bisherige Erfahrungen mit Weiterbildungsangeboten (bspw. solcher der Bundesagentur für Arbeit) im Hinblick auf den Arbeitsmarkterfolg; diese Untersuchungen gehen über den Umfang dieser Studie deutlich hinaus und sollten – im Bedarfsfall – an anderer Stelle durchgeführt werden. In Bezug auf die Förderung von Weiterbildung (des sparenden Arbeitnehmers) wäre im Einzelnen herauszuarbeiten, in welcher Form in Deutschland Weiterbildung bereits durch den Arbeitgeber (für den Arbeitnehmer unentgeltlich) durchgeführt wird und in welchem Umfang eine externe (firmenunspezifische) Weiterbildung den Arbeitsmarkterfolg der Arbeitnehmer verbessert. Auch ist zu fragen, inwieweit externe Weiterbildungsmaßnahmen aufgrund fehlender Finanzmittel (und nicht aufgrund mangelnder Initiative) nicht durchgeführt werden, so dass Handlungsbedarf des Gesetzgebers besteht. Immerhin ist es hier zu vermeiden, dass bestehende arbeitgeberfinanzierte Weiterbildungsmöglichkeiten durch solche substituiert werden, die aus der Ersparnis des Arbeitnehmers selbst finanziert werden. In diesem Zusammenhang sollten auch die Erfahrungen, die mit dem bereits existierenden arbeitsmarktpolitischen Instrument „Weiterbildungsprämie“ bestehen, diskutiert werden. In Bezug auf die Förderung von Bildungsausgaben für Kinder ist zu identifizieren, an welchen Stellen im dualen Ausbildungssystem und tertiären Bildungsbereich derartige Ersparnisse sinnvoll eingesetzt werden können, auch unter Berücksichtigung der möglicherweise vorhandenen Schädlichkeit eigener Ersparnisse für die Beantragung von Bafög u.ä..

4.3.3.4 Spezifische Fragestellungen bei der Ausgestaltung des Vermögensbildungsgesetz mit dem Spartzweck Aus- und Weiterbildung

Während die o.g. eher allgemeinen Fragen abschließend außerhalb dieser Studie beantwortet werden müssen, gehen wir nachfolgend darauf ein, was konkret bei einer Veränderung des Vermögensbildungsgesetzes zu beachten ist, welches auf die Ersparnisbildung für Zwecke der Aus- und Weiterbildung abzielt.

- **Adressatenkreis.** Das bestehende System der Arbeitnehmer-Sparzulage richtet sich nach §1 (2) VermBG primär an „Arbeiter und Angestellte einschließlich der zu ihrer Berufsausbildung Beschäftigten“, sowie nach §1 (4) VermBG analog an Beamte, Richter, Berufssoldaten und Soldaten auf Zeit. Während Investitionen für *eigene* Weiterbildungszwecke bei diesen Gruppen grundsätzlich sinnvoll sein können, ist der Adressatenkreis bei Investitionen für Ausbildungszwecke der *Kinder* ein anderer: Er bezieht sich in dieser Form primär auf *Eltern*, deren Kinder ihre (Erst-) Ausbildung noch nicht abgeschlossen haben; de facto dürften damit nur Teile der Erwerbstätigen angesprochen werden. Unklar ist, inwieweit Arbeitnehmer ohne Kinder oder mit Kindern, die bereits ihre Ausbildung abgeschlossen haben, in einem entsprechend umgestalteten Vermögensbildungsgesetz berücksichtigt werden. Liegt der Fokus des Gesetzes künftig auf Investitionen für die Ausbildung der Kinder, ist darüber hinaus zu fragen, weshalb lediglich die Kinder von *Arbeitnehmern* von einer derartigen Förderung profitieren sollten: Hier wäre es naheliegend, aus Gründen der Chancengleichheit der Kinder darüber nachzudenken, Bildungsinvestitionen der Eltern für ihre Kinder unabhängig vom Beschäftigtenstatus der Eltern zu fördern.
- **Abgrenzung der zweckgerechten Verwendung.** Nach der oben vorgestellten Modellvariante B ist die Auszahlung der Arbeitnehmer-Sparzulage zwingend an den Nachweis der zweckgerichteten Verwendung gebunden. Wird also die Investition in Aus- oder Weiterbildung in einem künftigen Vermögensbildungsgesetz als Spartzweck definiert, sind

entsprechende Ausgaben zu belegen. Hier stellt sich die Frage danach, wie festgelegt werden soll, welche Ausgaben als zulässige Ausgaben für Aus- oder Weiterbildung gelten sollen. Inwieweit sind etwa Lebenshaltungskosten (bspw. die Miete der Kinder am Studienort, die eigene Wohnung eines Auszubildenden) Investitionen in Aus- und Weiterbildung? Wie sind Kurse mit einem (beruflichen) Weiterbildungsanspruch von solchen, die rein privatem Interesse geschuldet sind, abzugrenzen? Inwieweit ist etwa der Erwerb des PKW-Führerscheins eine Ausbildungsinvestition? Derartige Abgrenzungen müssen seitens des Gesetzgebers verbindlich vorgenommen werden, so dass die auszahlenden und die Vorgänge dokumentierenden Produktanbieter sowie die überwachenden Finanzämter Entscheidungen nach einheitlichen Standards treffen können.

- **Vertragsende.** Auch stellt sich die Frage danach, wann ein Sparvertrag für Bildungszwecke final aufgelöst wird. Setzt man auf die Ersparnisbildung für die Kinder, kann man ein Auszahlungszeitfenster vorsehen (etwa das 16. bis 35. Lebensjahr), an dessen Ende über das Bildungsguthaben verfügt worden sein muss. Bei einer Ausgestaltung des Instruments Vermögenswirksame Leistungen für die Weiterbildung der einzahlenden Arbeitnehmer endet die Phase möglicher Auszahlungen typischerweise mit dem Eintritt in den Ruhestand. In beiden Fällen ist festzulegen, inwieweit über die angesparten Mittel und Zulagen verfügt werden kann, wenn Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen im Vertragsverlauf nicht in entsprechender Höhe fällig werden. Modellvariante B sieht hier vor, das selbst eingezahlte Kapital auszuzahlen, die Zulagen aber zu streichen. Alternativ könnte der Gesetzgeber aber auch Übergangsmöglichkeiten zur Verwendung der eingezahlten Mittel und Zulagen für einen Sekundärzweck (naheliegend: Altersvorsorge) schaffen.

4.3.3.5 Zielerreichung und Akzeptanz

Unabhängig von Detailfragen ist es für das Gelingen einer Ausrichtung der Vermögenspolitik auf die Zwecke der Aus- und Weiterbildung entscheidend, eine

hohe Akzeptanz dieses Instruments bei Sparern und Tarifpartnern zu erzielen. Nur dann, wenn Arbeitgeber und Arbeitnehmervertreter in der Förderung privater Investitionen in Aus- und Weiterbildung eine klare Priorität erkennen, ist zu erwarten, dass ein entsprechend gefasstes Vermögensbildungsgesetz die zuletzt feststellbare Abkehr der Tarifverträge von vermögenswirksamen Leistungen und Zuwendung zu „altersvorsorgewirksamen Leistungen“ wird beenden können. Auch die einzelnen Arbeitnehmer werden nur dann ihre Sparbeiträge in dieses Produkt weiter aufstocken, wenn sie sich für diese Ersparnis eine zukünftige Verwendung hinreichend konkret vorstellen können.

Ob eine derartige Akzeptanz in der gegenwärtigen Situation tatsächlich gegeben ist, ist zumindest in Frage zu stellen. Institutionelle Gegebenheiten wie etwa (für den Arbeitnehmer unentgeltliche angebotene) Weiterbildungsmöglichkeiten durch den Arbeitgeber, entsprechende Schulungen seitens der Bundesagentur für Arbeit für Erwerbslose, die Tendenz zum gebührenfreien Studium, die bestehenden Hürden zum Bezug von Bafög bei vorhandener Ersparnis relativieren die Notwendigkeit aus der Perspektive des Einzelnen, konkret für Bildungszwecke zu sparen. Es ist zu bezweifeln, dass die Höhe und Verbreitung der Arbeitnehmer-Sparzulage geeignet ist, an dieser Tendenz etwas zu ändern. Im Vergleich zu Bildungssparen sind andere Sparzwecke, etwa für die Altersvorsorge, stärker in der öffentlichen Diskussion präsent und im Bewusstsein der Anleger verankert. Dies ist zu beachten, wenn darüber nachgedacht wird, die Vermögensbildung über die Modellvariante B auf die Ersparnisbildung für Zwecke der Aus- oder Weiterbildung zu fokussieren. Hier ist zu bemerken, dass sich dieses Problem in gleichem Umfang stellt, wenn (wie durch die Expertenkommission „Finanzierung Lebenslanges Lernen“ vorgeschlagen) „Bildungssparen“ im aktuellen Vermögensbildungsgesetz als Zusatzoption aufgenommen werden soll.

Der Erfolg einer Umstellung der Vermögenspolitik auf die Förderung von Investitionen in Aus- und Weiterbildung ist dann erfolgsversprechend, wenn es gelingt, dieses Ziel nicht nur mit dem Vermögensbildungsgesetz, sondern in einem breiteren gesetzgeberischen Kontext zu adressieren. Es ist grundsätzlich zu erwarten, dass eine zunehmende Anzahl betroffener Personen „Bildungsspa-

ren“ in Anspruch nehmen, wenn dieses Instrument an verschiedenen Stellen in der Förderlandschaft verankert wird. Überlegungen hierzu, die sich beispielsweise an den „Individual Learning Accounts“ (vgl. Balzer (2000)) im Vereinigten Königreich orientieren, sehen in der flächendeckenden Verbreitung von Bildungskonten, die im Wesentlichen durch den Arbeitnehmer selbst bespart werden, eine Möglichkeit, das lebenslange Lernen zu fördern (vgl. Schmid und Bruttel (2003)). Andere Vorschläge sehen umfangreiche staatliche Prämien bei unterschiedlichen Anlässen vor (bspw. Stiftung Neue Verantwortung (2009)). Die Zweckbindung von vermögenswirksamen Leistungen im Rahmen von Modellvariante B kann in solchen Zusammenhängen eine wichtige Komponente der Bildungsersparnis konstituieren.

Derzeit ist in einem familienpolitischen Kontext die Einführung eines Instruments „Bildungssparen“ zugunsten von Kindern vorgesehen; über die genaue Ausgestaltung dieses Instruments lassen sich zum Zeitpunkt der Erstellung der Studie noch keine Aussagen treffen. Wenn der Gesetzgeber an dieser Stelle ein Instrument für das „Bildungssparen“ schafft, besteht ggf. die Möglichkeit, dieses für die Einzahlung von vermögenswirksamen Leistungen seitens der Eltern (sowie zusätzlichen familien- oder bildungspolitischen Leistungen) zu öffnen. Auf diese Weise könnte das Ziel „Bildungssparen für Kinder“, das naheliegenderweise aufgrund des abweichenden Adressatenkreises schwerpunktmäßig außerhalb des Vermögensbildungsgesetzes adressiert werden sollte, durch eine Umwidmung der vermögenswirksamen Leistungen ergänzt werden.

Gleichwohl ist zu beachten, dass die Einzahlung von vermögenswirksamen Leistungen auf ein derartiges Instrument nur für diejenigen Arbeitnehmer sinnvoll ist, die Kinder haben, deren Ausbildung noch nicht abgeschlossen ist. Hier wäre eine Alternativregelung für die übrigen Arbeitnehmer zu schaffen, um den Adressatenkreis nicht von vorneherein zu verengen. Es wäre ggf. möglich, innerhalb der Modellvariante B neben dem primären Ziel Sparen für Zwecke der Aus- oder Weiterbildung die Altersvorsorge als einen weiteren zulässigen Sparzweck vorzusehen

4.4 Weiterentwicklungsvorschläge Organisatorischer Teil

4.4.1 Überblick

Unabhängig von dem gewählten strukturellen Ansatz oder dem inhaltlichen Leitbild der Weiterentwicklung gibt es Ansätze, durch organisatorische Änderungen Verbesserungen zu erzielen. In den nachfolgenden Teilkapiteln unterbreiten wir zwei derartige Vorschläge, die auf sehr unterschiedliche Aspekte abzielen: Im ersten Fall (der Einführung von Standardoptionen und Opt-Out-Regelungen) zielt die entsprechende Umgestaltung auf eine institutionelle Veränderung mit dem Ziel, die Teilnahme am vL-Sparen zu erhöhen. Im zweiten Fall (Veränderungen der Verwaltungsseitigen Prozesse) geht es um administrative Abläufe, die sich durch eine Umorganisation erleichtern lassen könnten.

4.4.2 Weiterentwicklungen mit Standardoptionen und Opt-Out-Regelungen

4.4.2.1 Einführung

Nachfolgend werden Möglichkeiten beschrieben und diskutiert, das Vermögensbildungsgesetz unter Einbeziehung von Standardoptionen und Opt-Out-Regelungen weiterzuentwickeln.

Dieses Konzept sieht vor, dass der Arbeitnehmer mit bestimmten Voreinstellungen (bezüglich der Beitragshöhe oder Produktwahl) konfrontiert wird (Standardoptionen), von denen er aber jederzeit entsprechend seinen Vorstellungen abweichen kann (Opt-Out-Regelungen). Auf diese Weise soll eine höhere Teilnahme der Arbeitgeber am vL-Sparen aufgrund der Berücksichtigung der Status-Quo-Präferenz und der reduzierten Komplexität erreicht werden.

Da Standardoptionen und Opt-Out-Regelungen im Kontext der Vermögenspolitik einen Paradigmenwechsel darstellen würden, gehen wir nachfolgend nicht nur auf die konkreten Vorschläge ein, sondern diskutieren auch die theoretischen Grundlagen dieses Ansatzes und zeigen Beispiele aus dem Ausland, die auf dem entsprechenden Prinzip beruhen, auf.

4.4.2.2 Standardoptionen und Opt-Out-Regelungen in der deutschen Vermögensbildungspolitik

Um die Teilnahme an vL-Sparen gemäß der durch den Gesetzgeber vorgegebenen strukturellen und inhaltlichen Ausgestaltung des Vermögensbildungsgesetzes zu erhöhen, kann der Gesetzgeber einen **Sparbeitrag als Standardoption** festlegen. Dieser Beitrag könnte sich beispielsweise auf die Differenz zwischen der Arbeitgeberleistung und dem Förderhöchstbetrag (bspw. 400 Euro jährlich) beziehen. Der Arbeitnehmer würde nach dieser Konstruktion durch seinen Arbeitgeber darüber unterrichtet, dass Nettobezüge in der entsprechenden Höhe auf ein zu benennendes vL-Konto gezahlt werden, sofern der Arbeitnehmer diesen Betrag nicht eigenständig verändert oder eine entsprechende Zahlung ausdrücklich ablehnt.

Je nachdem, welche Einschränkungen der Gesetzgeber zur Produktwahl trifft (bei Modellvariante A herrscht grundsätzlich Produktneutralität und -flexibilität vor), ist es möglich, dass die Vorgabe eines Standardsparbeitrags die Entscheidungskomplexität nicht hinreichend reduziert, um das Aufschieben von Sparentscheidungen effektiv zu vermeiden. Damit sich der Sparer von der Standardoption zu einem angemessenen Sparbeitrag verleiten lässt, muss er sich überwinden, Entscheidungen bezüglich des Sparzwecks und der Sparform zu treffen. Eine zentrale Bereitstellung von Informationen zu verschiedenen Sparmöglichkeiten in kompakter Form und in intuitiver Sprache könnte insbesondere für Arbeitnehmer mit geringem Finanzwissen ausgesprochen hilfreich sein. Durch die Vorgabe von **Standardoptionen zur Produktwahl** kann die Entscheidungskomplexität weiter reduziert werden. Es ist beispielsweise vorstellbar, dass der Arbeitgeber dazu verpflichtet wird, für seine Mitarbeiter ein passendes vL-Produkt als Standardoption vorzuschlagen (im Rahmen eines sog. **Quick-Enrollment-Verfahrens**, siehe unten). Ein Sparer kann sich dann entweder an der vorgegebenen Standardoption orientieren oder sich zumindest aus einer überschaubaren Menge an Standardoptionen unkompliziert für eine Kombination aus Sparzweck, Sparform und Sparbeitrag entscheiden. Dies würde die freie

Wahl des Sparerers im Prinzip uneingeschränkt lassen und gleichwohl zu einer Komplexitätsreduktion führen.

Eine **Verankerung eines Standardbeitrags im Vermögensbildungsgesetz** hat den Vorteil, dass die Teilnahmewahrscheinlichkeit bezüglich des vL-Sparens unabhängig von tarifvertraglichen Regelungen erfolgt. Dies wäre in Zeiten, in denen sich der Fokus der Tarifpartner auf andere Ziele verschiebt, vorteilhaft, um die Nutzung des Gesetzes zu fördern. Es bleibt schlussendlich bei der Freiwilligkeit der Teilnahme; allerdings dürfte das umgekehrte Vorzeichen der Entscheidungsfindung zu einer deutlich erhöhten Teilnahme führen.

Auf der anderen Seite ist als nachteilig anzusehen, dass durch den Arbeitgeber zu überwachende Standardoptionen einen **nicht unerheblichen organisatorischen Mehraufwand** für diesen darstellen. Noch größer erscheint der Mehraufwand für Arbeitgeber und staatliche Behörden, wenn ein Quick-Enrollment-Verfahren zum Einsatz kommt. Während die Vorgaben von Standardbeiträgen lediglich einer politischen Festlegung bedürfen, wäre bei Quick-Enrollment-Programmen zu überlegen, inwieweit eine Zertifizierung und Vorauswahl sowie eine ständige Überprüfung von Standardanbietern verschiedener Sparprodukte erfolgen müsste. Des Weiteren müssten Haftungsfragen geklärt werden: Wer haftet bspw., wenn sich ein zertifiziertes Standardsparprodukt als schädlich herausstellt? Bei der Vorgabe von Standardsparprodukten ist grundsätzlich die höchste Vorsicht und Sorgfalt geboten, da Anleger tendenziell dazu neigen, ihnen „offiziell“ vorgegebenen Produkten in hohem Maße zu vertrauen (s.u.).

Eine detaillierte **Kostenkalkulation** zur Quantifizierung der finanziellen Auswirkungen auf Seiten der Arbeitgeber sowie der staatlichen Behörden ist aufgrund mangelnder Einschätzungsmöglichkeiten, der sich bei der Einführung der Opt-Out-Regelung im organisatorischem Zeitaufwand der Arbeitgeber und im Verwaltungsablauf der öffentlichen Verwaltung ergebenden Veränderungen, nicht möglich.

Im Rahmen eines Workshops haben sich die befragten Interessenverbände grundsätzlich kritisch zur Einführung einer Opt-Out-Regelung in Deutschland

geäußert. Dem Arbeitnehmer müsste eine Standardoption vorgegeben werden, wenn er selbst nicht aktiv wird. Diese müsste einerseits rechtlich legitimiert werden (Abzug beim Nettoeinkommen) und andererseits würde dies einen grundsätzlich erhöhten Bürokratieaufwand erforderlich machen.

4.4.2.3 Die theoretische Grundlage von Standardoptionen und Opt-Out-Regelungen: Der liberale Paternalismus

Die klassische ökonomische Theorie basiert u.a. auf der vereinfachenden Annahme, dass Menschen immer Entscheidungen treffen, die für sie selbst optimal sind. Dass Menschen auch Fehlentscheidungen treffen, wird wohl kaum jemand ernsthaft bezweifeln; allerdings ist die Erkenntnis, dass oft systematische Fehlentscheidungen getroffen werden, relativ neu und offensichtlich noch nicht gänzlich im ökonomischen Mainstream angekommen. Psychologen und Verhaltensökonomien haben mittlerweile eine beeindruckende Ansammlung von Verhaltensmustern dokumentiert, welche die Annahme des rational handelnden Menschen entschieden ablehnt. Hierzu zählen z.B. den Wahrscheinlichkeitsgesetzen widersprechende Vorhersagen, die Anwendung irreführender Heuristik für Entscheidungen unter Unsicherheit, inkonsistente Präferenzen oder übermäßiges Selbstvertrauen.⁶⁵ Auch Spar- und Investitionsentscheidungen werden oft nicht erst nach einer sorgfältigen Abwägung gefällt. Ein Experiment von Bernartzi und Thaler (2002) illustriert dies. Sparern wird dabei die zu erwartende Renditeverteilung drei unterschiedlicher Portfolios gezeigt. Ohne ihr Wissen wird den Sparern die Renditeverteilung ihres eigenen Portfolios, die des Durchschnittsportfolios aller an dem Experiment teilnehmenden Sparer sowie das mittlere Portfolio aller Sparer gezeigt. Nur in 20 Prozent der Fälle bevorzugten die Sparer das von ihnen selbst ausgewählte Portfolio. Während die Verhaltensökonomik die Grundlagen für das Verstehen solcher Diskrepanzen liefert,

⁶⁵ Für einen umfassenderen Überblick siehe bspw. Kahneman und Tversky (2000), Gilovich et al. (2002) und Barberis und Thaler (2003).

wird in den letzten Jahren sowohl in der Wissenschaft als auch in der Öffentlichkeit zunehmend das Konzept des liberalen Paternalismus diskutiert, welches Lösungsansätze für verhaltensbedingte systematische Fehlentscheidungen aufzeigt.

Die grundlegende Idee hinter dem liberalen Paternalismus ist, dass öffentliche oder private Institutionen von Menschen zu treffende Entscheidungen in eine vermeintlich richtige Richtung „stupsen“, ohne dass dabei die individuelle Entscheidungsfreiheit beeinträchtigt wird.⁶⁶ Dabei scheint der Begriff „liberaler Paternalismus“ auf den ersten Blick ein Widerspruch in sich darzustellen. Auf der einen Seite suggeriert das Wort „liberal“, dass in dem Konzept des liberalen Paternalismus der Mensch ohne die Einmischung eines Dritten vollkommen freie Entscheidungen treffen kann. Der Begriff „Paternalismus“, auf der anderen Seite legt nahe, dass das Konzept durchaus eine öffentliche oder private Einmischung oder Bevormundung vorsieht. In der Tat versucht der *liberale* (oder auch *weiche*) Paternalismus, diesen Widerspruch aufzuheben. Dies kann gelingen, wenn die Einmischung sich auf das Setzen von Ausgangspunkten und Standardregeln beschränkt, die zwar Entscheidungen in eine bestimmte Richtung priorisieren, bei denen aber im Gegensatz zum „harten“ Paternalismus eine Abweichung von der priorisierten Entscheidung mit keinen oder nur sehr geringen Kosten belegt ist.⁶⁷ Beabsichtigt der Staat zum Beispiel, eine gesündere Ernährung seiner Bürger zu fördern, würde im Sinne des liberalen Paternalismus vermeintlich ungesundes Essen bspw. durch eine Lebensmittelampel als solches gekennzeichnet werden und im Supermarkt an weniger exponierter Stelle angeboten werden. Der Konsument wird somit in Richtung gesündere Ernährung gestupst, kann sich aber ohne direkte Mehrkosten auch für eine ungesunde

⁶⁶ Die Idee des liberalen Paternalismus hat insbesondere durch die Veröffentlichung des Buches „Nudge“ (engl. für stupsen) von Richard Thaler und Cass Sunstein im Jahr 2008 in der Öffentlichkeit an Einfluss gewonnen.

⁶⁷ Vgl. Thaler und Sunstein (2003).

Ernährung entscheiden. Der „harte“ Paternalismus würde hingegen mit Verboten und Steuern versuchen, zum selben Ziel zu gelangen.

Auch Sparentscheidungen lassen sich im Sinne des liberalen Paternalismus beeinflussen. Dies mag geboten erscheinen, da sich in der verhaltensökonomischen Literatur zwei Gründe für das nicht optimale Sparverhalten von Menschen finden. Die sog. **Status Quo-Präferenz** und die **Komplexität** mancher Sparentscheidungen veranlassen Menschen, wichtige Sparmaßnahmen zu unterlassen oder aufzuschieben. Der Sparer muss sich nicht nur entscheiden, ob er an einem Programm zur Vermögensbildung teilnehmen möchte, sondern er muss sich auf einen monatlichen Sparbeitrag festlegen und beschließen, wie dieser Beitrag investiert werden soll. Erschwerend kommt hinzu, dass Sparentscheidungen meist langfristiger Natur sind und somit Lerneffekte nur begrenzt auftreten können. Tatsächlich muss vermutet werden, dass die Komplexität der Sparentscheidungen dazu führt, dass solche Entscheidungen aufgeschoben werden. Die Folge sind erhebliche Opportunitätskosten, die durch entgangene Renditen inklusive Zins und Zinseszins entstehen. Erkenntnisse aus der Psychologie zeigen einen grundsätzlichen positiven Zusammenhang zwischen der Neigung, eine Tätigkeit aufzuschieben, und der Komplexität dieser Tätigkeit.⁶⁸ Auch empirische Studien über das Sparverhalten von Arbeitnehmern deuten einen solchen Zusammenhang an. Dass eine späte bzw. gar keine Teilnahme an einem Sparprogramm tatsächlich durch einen Aufschub der Sparentscheidungen und nicht lediglich durch eine entsprechende Sparpräferenz zu erklären ist, legt eine aus den USA stammende Studie von 2009 nahe. Dort wurde in einem Vergleich gezeigt, dass, wenn neu eingestellten Mitarbeitern abverlangt wurde, sich aktiv für oder gegen den sofortigen Beitritt in ein beitragsorientiertes Sparprogramm zu entscheiden, die Teilnahme an dem Programm um 28 Prozent höher ausfiel als bei der Kontrollgruppe, die nicht vor eine derartige Entscheidung gestellt wurde.⁶⁹ Eine weitere Studie zeigt, dass eine Reduzierung der An-

⁶⁸ Vgl. bspw. Tversky und Shafir (1992).

⁶⁹ Vgl. Carroll et al. (2009).

zahl von Entscheidungen, die ein Arbeitnehmer treffen muss, um an einem Sparprogramm teilzunehmen, die Beteiligung an dem Programm erheblich erhöhen kann.⁷⁰ Eine Reduzierung der zu treffenden Entscheidungen auf eine bestimmte Anzahl von vorgegebenen Optionen (bspw. einen Sparbeitrag von 2, 4 oder 6 Prozent zu wählen) kann deshalb durchaus sinnvoll sein. Allerdings sollte die Anzahl der Optionen überschaubar bleiben. In diesem Kontext zeigt eine Studie aus den USA, dass eine Erhöhung der möglichen Investitionsalternativen eines Sparprogramms um 10 Fonds die Teilnahme an diesem Programm um 1,5 bis 2 Prozent reduziert.⁷¹ Auch eine Verbesserung der finanziellen Allgemeinbildung kann den Aufschiebungseffekt, der durch die Komplexität der zu treffenden Entscheidungen hervorgerufen wird, verringern. Studien legen nahe, dass insbesondere Entscheidungen über die richtige Anlagestrategie den Sparer vor große Herausforderungen stellen.⁷² In Deutschland ist diesbezüglich festzustellen, dass während eine breite Mehrheit von Bürgern einfache Fragen über Zins und Inflation richtig beantworten kann, weitaus weniger Menschen ein Verständnis von Risiko und Diversifikation haben.⁷³ Um diejenigen Sparer zu erreichen, die durch die Komplexität der Entscheidungen abgeschreckt werden, empfiehlt sich zusammenfassend die Vereinfachung von Sparentscheidungen sowohl durch Erweiterung der entsprechenden Kenntnisse als auch durch eine sinnvolle Aufspaltung der anstehenden Entscheidungen in verschiedene Optionen.

Liberal-paternalistische Sparprogramme, die nachstehend behandelt werden, versuchen durch die Vorgabe von **Standardoptionen** dem Aufschub der Sparentscheidungen entgegenzuwirken. Dabei zeigt sich in diesem Zusammenhang, dass insbesondere das Vertrauen in die Standardoption den liberal-paternalistischen Ansatz wirksam und zugleich problematisch macht. Ein in der

⁷⁰ Vgl. Choi et al. (2006).

⁷¹ Vgl. Iyengar et al. (2004).

⁷² Vgl. bspw. Choi et al. (2006).

⁷³ Vgl. Bucher-Koenen und Lusardi (2011).

Literatur oft genannter Grund für die Anziehungskraft von Standardoptionen in Sparplänen ist das Vertrauen, das Sparer denjenigen entgegenbringen, die für die Vorgabe des Standards verantwortlich sind. Eine Mehrzahl von Arbeitnehmern nimmt vermutlich an, dass ihr Arbeitgeber die Ausgestaltung der Standardoption in ihrem besten Interesse vornimmt.⁷⁴ Dies mag für einige Sparer sogar zutreffen, allerdings ist es unwahrscheinlich, dass dies für alle Sparer gilt, die sich u.a. durch Alter und Einkommen unterscheiden. Möglicherweise führen deshalb Standardoptionen zu einem Sparverhalten, das den Gegebenheiten und Zielen des Individuums nur unzureichend Rechnung trägt. Sind die potentiellen Teilnehmer eines Sparprogramms heterogen, kann es vorteilhaft sein, unterschiedliche Standardoptionen für verschiedene Gruppen vorzugeben. Studien zeigen, dass bei einer sehr heterogenen Belegschaft ein gänzlicher Verzicht auf Standardoptionen sinnvoll ist.⁷⁵ Um dennoch den Aufschiebungseffekten durch Status Quo-Präferenz und Entscheidungskomplexität entgegenzuwirken, kann, alternativ zu einer automatischen Einschreibung mit Standardoption, den potentiellen Sparern eine aktive Entscheidung zu Beitritt, Beitrag und Beitragsverwendung abverlangt werden. Auch ein solches Vorgehen vermag es, die Teilnahme an Sparprogrammen deutlich zu steigern.⁷⁶

Pilotprojekte, hauptsächlich in den USA, zeigen, dass mit liberal-paternalistischen Methoden Ziele wie bspw. frühes Sparen, eine Erhöhung der Sparneigung oder die Lenkung von Ersparnissen in bestimmte Vermögensklassen mit beachtlichem Erfolg verfolgt werden können. Insbesondere das überlegte Setzen von Standardoptionen erweist sich als dienlich. Anstelle von sogenannten Opt-in-Regelungen, die dem Einzelnen eine aktive Entscheidung für den Beitritt in ein Sparprogramm abverlangt, wird verstärkt auf sogenannte Opt-out-Regelungen gesetzt. Hier erfolgt der Beitritt automatisch, während es einer aktiven aber unbürokratischen Entscheidung zum Austritt bedarf. Auch die

⁷⁴ Vgl. Beshears et al. (2006).

⁷⁵ Vgl. Carroll et al. (2009).

⁷⁶ Siehe Abschnitt **Aktive Entscheidung** im nachfolgenden Kapitel.

Höhe des Sparbeitrags und dessen Verwendung kann per Standardoption vorgegeben werden. Alternativ kann eine Standardoption auch die aktive Entscheidung für oder gegen die Teilnahme an einem bestimmten Programm verlangen.

4.4.2.4 Erfahrungen aus dem Ausland

Die meisten in diesem Teil wiedergegebenen Erkenntnisse basieren auf Studien, die Veränderungen des betrieblichen Altersvorsorgesystems in den USA untersuchen. Gleichwohl sollte Erwähnung finden, dass auch in Neuseeland und dem Vereinigten Königreich mit dem KiwiSaver-Programm bzw. dem National Employment Savings Trust (NEST) Altersvorsorgeprodukte mit Standardoptionen und Opt-Out-Regelungen geschaffen worden sind.

Über die letzten 30 Jahre wurden in den USA leistungsorientierte (defined benefits) Pensionszusagen durch beitragsorientierte (defined contributions) Sparpläne ersetzt. Der Erfolg solcher beitragsorientierten Sparpläne, die in den USA unter dem Begriff 401(k)⁷⁷ bekannt sind, lässt sich auf hauptsächlich drei Entwicklungen zurückführen: die steigenden Regulierungskosten für leistungsorientierte Pensionspläne, die seit 1978 geltende steuerliche Absetzbarkeit (Prinzip der nachgelagerten Besteuerung) der beitragsorientierten Sparpläne sowie die steigende Mobilität der Arbeitnehmer und das damit verbundene Interesse an übertragbaren Pensionsansprüchen.⁷⁸ Verhaltensökonomische Erkenntnisse über das Sparverhalten ergeben sich hauptsächlich aus der Analyse von Daten aus einzelnen Unternehmen, die Variationen von 401(k)-Sparprogrammen implementieren.⁷⁹

⁷⁷ 401(k) ist der Paragraph im Einkommensteuergesetz der USA, in dem die steuerliche Absetzbarkeit der Sparbeiträge geregelt wird.

⁷⁸ Vgl. z.B. Beshears et al. (2011).

⁷⁹ Während viele 401(k)-Sparpläne insbesondere in kleineren Unternehmen eine Opt-in-Option vorsehen, sind es vor allem die Variationen mit Opt-out-Option, die zur Analyse herangezogen werden.

Diverse Studien aus den USA, welche die Auswirkungen von Standardoptionen im Rahmen von 401(k)-Sparprogrammen untersuchen, bestätigen, dass vorgegebene Standardoptionen einen beachtlichen Einfluss auf das Sparverhalten haben. Hierbei wird das Sparverhalten von Arbeitnehmern verglichen, bevor und nachdem der jeweilige Arbeitgeber Standardoptionen für sein betriebliches Sparprogramm vorgibt. Die Standardoption sieht in allen Fällen vor, dass neu eingestellte Mitarbeiter automatisch in ein Sparprogramm eingeschrieben werden. Entscheidet sich der Mitarbeiter nicht aktiv gegen die Teilnahme an dem Programm (opt-out) und versäumt er es, sich für einen spezifischen Sparbeitrag und dessen Verwendung (ein oder mehrere Fonds aus einer gegebenen Auswahl von Fonds) zu entscheiden, gilt die Standardoption. Diese besteht in der Regel aus der Kombination eines bestimmten Sparbeitrags und eines Fonds, die der Arbeitgeber vorgibt. Obwohl die Studien quantitativ große Unterschiede zwischen den Unternehmen aufweisen, zeichnet sich eine klare Tendenz ab: Deutlich mehr Teilnehmer der Sparpläne entscheiden sich für die Standardoption bzw. unterlassen es, sich gegen die als Standard vorgegebene Kombination aus Sparbeitrag und Fonds zu entscheiden.⁸⁰ Es zeigen sich allerdings Unterschiede bezüglich der Akzeptanz der Komponenten von Standardoptionen. Während die Sparer relativ oft entscheiden, vom vorgegebenen Sparbeitrag abzuweichen, scheint insbesondere eine Entscheidung gegen den Standardfonds schwer zu fallen.⁸¹ Dies ist sicherlich auch auf die höhere Komplexität der Investitionsentscheidung im Vergleich zur Beitragsentscheidung zurückzuführen. Auch diejenigen Sparer, die sich aktiv dafür entscheiden, von der Standardoption abzuweichen und zu diversifizieren, d.h. ihre Sparbeiträge über mehrere Fonds zu verteilen, investieren einen beachtlichen Anteil ihrer Beiträge in den Standardfonds. Der Anteil ist weitaus höher als vor der Einführung der Standardoption.⁸²

⁸⁰ Vgl. bspw. Beshears et al. (2006).

⁸¹ Vgl. bspw. Madrian und Shea (2001).

⁸² Vgl. bspw. Choi et al. (2004).

Neben dem klassischen 401 (k)-Sparprogramm mit Opt-in-Option haben sich verschiedene Erweiterungen des Programms etabliert, auf die wir nachfolgend kurz eingehen:

- **Opt-out-Option.** Seit den späten 90er Jahren nimmt die Popularität der Opt-out-Option in den USA stetig zu. Während 1999 lediglich in ca. 7 Prozent der großen amerikanischen Unternehmen 401(k)-Sparpläne angeboten wurden, die eine automatische Eintragung mit Opt-out-Option vorsahen, waren es im Jahr 2009 bereits 58 Prozent.⁸³ Die praktische Implementierung der Opt-out-Option ist dabei denkbar einfach: Stellt ein Unternehmen einen Mitarbeiter ein, bekommt dieser ein Formular zugeschickt, welches ihn über seine automatische Eintragung in das Sparprogramm und die darin enthaltenen Standardoptionen informiert. Möchte der Mitarbeiter nicht an dem Programm teilnehmen, kann er dies schnell und unbürokratisch der zuständigen Stelle mitteilen. Der Effekt der Opt-out-Option ist beachtlich. In einer ersten Studie stellten Madrian und Shea (2001) fest, dass die Teilnahme von Mitarbeitern an einem betrieblichen Sparprogramm nach drei Monaten Betriebszugehörigkeit von ursprünglich ca. 20 Prozent unter der Opt-in-Option auf ca. 90 Prozent unter der Opt-out-Option sprang. Nach 36 Monaten Betriebszugehörigkeit waren es sogar 98 Prozent der Mitarbeiter, die an dem betrieblichen Sparprogramm mit Opt-out-Option teilnahmen. Im Vergleich dazu nahmen im selben Unternehmen vor der Einführung der automatischen Einschreibung mit Opt-out-Option nach 36 Monaten lediglich 65 Prozent der Mitarbeiter an dem Programm teil. Zahlreiche weitere Studien stellen ähnlich dimensionierte Teilnahmeeffekte fest.⁸⁴ Dabei scheint der Teilnahmeeffekt bei jungen Mitarbeitern mit geringem Einkommen besonders hoch zu sein.⁸⁵ Vergleicht man hingegen die

⁸³ Vgl. Hewitt Associates (2005).

⁸⁴ Vgl. bspw. Choi et al. (2004b) und Beshears et al. (2009).

⁸⁵ Vgl. Madrian (2012).

Anzahl von Mitarbeitern, die aus einem betrieblichen Sparprogramm austreten, dann kann kaum ein Unterschied zwischen Programmen mit Opt-in- oder Opt-out-Option festgestellt werden.⁸⁶ Dies deutet darauf hin, dass die gesteigerte Teilnehmerzahl an Sparprogrammen mit Opt-out-Option keineswegs der Überlistung von rationalen Präferenzen geschuldet ist, sondern hauptsächlich auf die Reduktion von nicht rationalen Aufschiebungseffekten zurückzuführen ist.

- **Quick Enrollment.** Strengen „Liberalen“ sind Sparprogramme mit Opt-out-Option ein Dorn im Auge. Obwohl Sparer ohne große Mühen und Kosten aus dem Sparprogramm austreten können, werden sie nach deren Meinung mit Hilfe verhaltensökonomischer Erkenntnisse „überlistet“ und in einen vom Arbeitgeber ausgewählten Sparplan gedrängt. Die Kenntnis von der hohen Anziehungskraft, die von Standardoptionen ausgeht, könne darüber hinaus den Arbeitgeber dazu veranlassen, aus Angst vor Arbeitnehmerklagen konservative Standardoptionen vorzugeben. Sparbeiträge könnten systematisch zu niedrig sein und übermäßig in renditearme festverzinsliche Wertpapiere angelegt werden. Eine Alternative zu Sparprogrammen mit Opt-out-Option sind sog. Quick-Enrollment-Programme, die von der Beratungsfirma Hewitt Associates entwickelt wurden. Hier muss die Entscheidung zum Beitritt vom Arbeitnehmer ausgehen (Opt-in). Somit werden die Aufschiebungseffekte, die von der Status Quo-Präferenz ausgehen, nicht überwunden. Quick-Enrollment-Programme setzten bei der Entscheidungskomplexität an. Grundsätzlich kann der Sparer alle möglichen Kombinationen aus Sparbeitrag und Sparverwendung selber wählen. Der Arbeitgeber gibt allerdings eine oder wenige Standardkombinationen vor, die der Arbeitnehmer durch simples Ankreuzen „schnell“ auswählen kann. Die Komplexität der Entscheidung kann somit stark reduziert werden. Eine Studie zeigt, dass die Teilnahme von neuen Mitarbeitern an Quick-Enrollment-

⁸⁶ Vgl. Choi et al. (2006b).

Programmen drei Mal so hoch ist wie bei üblichen 401(k)-Sparplänen mit Opt-in-Option.⁸⁷ Bei Mitarbeitern, die schon vor dem Start der Quick-Enrollment-Programme eingestellt wurden, konnte die Teilnahme an den betrieblichen Sparprogrammen um 10 Prozent bis 20 Prozent erhöht werden. Das Problem der Anziehungskraft von Standardoptionen besteht allerdings auch bei Quick-Enrollment-Programmen. In einer Studie von Beshears et al. (2009) sind es 60 Prozent der neu eingestellten Mitarbeiter, die sich für die „schnelle“ Standardoption entscheiden, während sich knapp über 90 Prozent der Mitarbeiter für die Standardoption entscheiden, wenn sie schon vor der Einführung des Quick-Enrollment-Programms im Unternehmen tätig waren, aber bis dahin an keinem Sparprogramm teilnahmen.

4.4.3 Veränderungen der verwaltungsseitigen Prozesse

4.4.3.1 Einführung

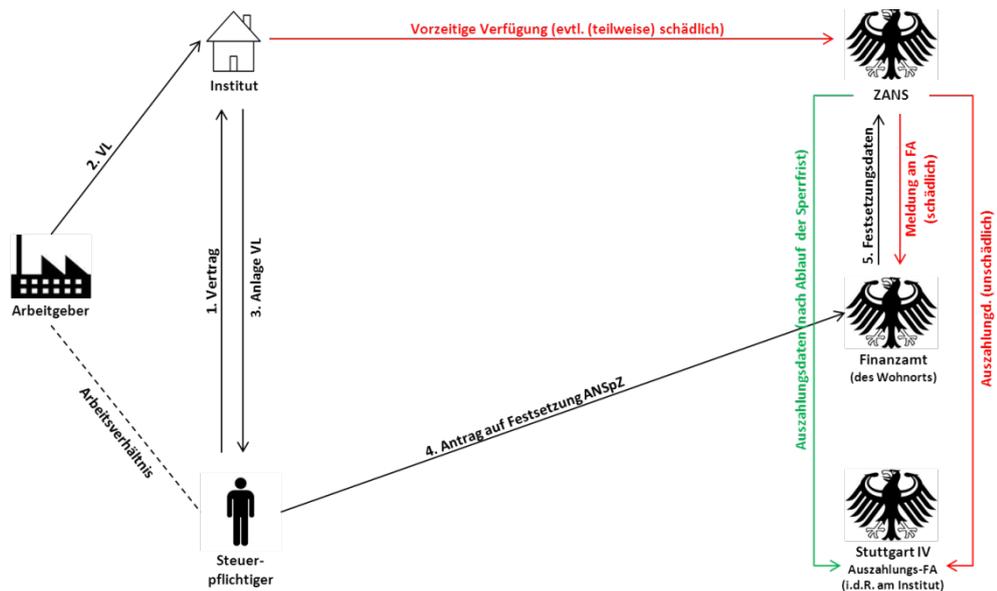
Im Rahmen der durchgeführten Expertengespräche haben die Fachleute aus den Finanzbehörden deutlich gemacht, dass die gegenwärtig vorgesehenen Prozesse überwiegend reibungsfrei funktionieren und dass i.d.R. keine Probleme oder Beschwerden (seitens der Steuerpflichtigen oder der operativ tätigen Finanzbeamten) bezüglich der Abwicklung von Vermögenswirksamen Leistungen auftreten. Von dieser Seite betrachtet gibt es somit keinen Handlungsbedarf zur Änderung der Abläufe. Gleichwohl ist zu berücksichtigen, dass die oben skizzierten Schritte (insbesondere bei vorzeitiger Verfügung) Aufwand verursachen. Die nachfolgende Diskussion zielt somit darauf ab, die derzeitigen Abläufe auf Seiten der Finanzbehörden zu verschlanken ohne die Grundphilosophie der Festsetzung von Arbeitnehmer-Sparzulage in Frage zu stellen.

⁸⁷ Siehe Choi et al. (2006).

4.4.3.2 Gegenwärtige Prozesse bei der Finanzverwaltung

Die Prozesse zur Festsetzung und Auszahlung der Arbeitnehmer-Sparzulage sind stilisiert in Abbildung 53 dargestellt und werden nachfolgend beschrieben. Dabei werden die Vorgänge – sofern möglich – mit Blick auf ihre praktische Relevanz mit Zahlen untermauert, die von der ZANS erhoben werden.

Abbildung 53: Prozesse bei der Finanzverwaltung



Quelle: OFD Karlsruhe, ZEW.

Der Arbeitnehmer schließt mit einem Institut (z.B. einer Bausparkasse, Fondgesellschaft o.ä.) einen vL-fähigen Vertrag ab (**Schritt 1** in Abbildung 53). Er meldet diesen Vertrag seinem Arbeitgeber, welcher die vereinbarten Vermögenswirksamen Leistungen dorthin überweist (**Schritt 2**). Das Institut stellt dem Arbeitnehmer jährlich eine Bescheinigung mit der Bezeichnung „Anlage vL“ aus (s. Dokument 4 im Anhang, **Schritt 3** der Abbildung 53).

Der Arbeitnehmer beantragt die Arbeitnehmer-Sparzulage, in der Regel über seine Steuererklärung. Dies erfolgt durch entsprechende Vermerke auf dem Mantelbogen der Steuererklärung (s. Dokument 1 im Anhang) sowie der Anlage 220

ge N (s. Dokument 2 im Anhang), sowie der Abgabe der Anlage vL (**Schritt 4** der Abbildung 53).

Das Finanzamt des Wohnorts des Arbeitnehmers (Steuerpflichtigen) prüft den Antrag und setzt ggf. Arbeitnehmer-Sparzulage für das entsprechende Jahr fest. Dies geschah beispielsweise im Jahr 2009 für etwa 2,5 Millionen Verträge, was einer festgesetzten Arbeitnehmer-Sparzulage in Höhe von insgesamt 112 Millionen Euro entspricht.⁸⁸ Dabei gibt es – je nachdem, ob die Sperrfrist des vL-Vertrags bereits erreicht wurde – zwei Möglichkeiten:

1. Die Arbeitnehmer-Sparzulage ist noch nicht fällig, da die Sperrfrist des vL-Vertrags noch nicht erreicht wurde. (Dies trifft in den meisten Fällen zu.) In diesem Fall meldet das Finanzamt des Wohnorts des Arbeitnehmers die festgesetzte Arbeitnehmer-Sparzulage an die ZANS (**Schritt 5**).⁸⁹ ZANS schreibt dem Arbeitnehmer (Steuerpflichtigen) die Arbeitnehmer-Sparzulage auf einem virtuellen Konto gut. Dieses Konto wird (siehe Abbildung 53, grüner Pfeil) nach Ablauf der Bindungsfrist aufgelöst, indem die ZANS das damit beauftragte Finanzamt (in Baden-Württemberg ist dies bspw. das Finanzamt Stuttgart IV) anweist, die Arbeitnehmer-Sparzulagen auf den vL-Vertrag einzuzahlen.
2. Die Bindungsfrist des vL-Vertrags ist bereits erreicht. In diesem Fall zahlt das Finanzamt die Arbeitnehmer-Sparzulage unmittelbar an den Arbeitnehmer (Steuerpflichtigen) aus.

Die mit der Festsetzung der Arbeitnehmer-Sparzulage verbundenen Schritte 1-5 sind weitestgehend automatisiert und daher wenig aufwendig oder fehleranfällig. Ein bislang bestehendes praktisches Problem im Zusammenhang mit der Festsetzung wird allenfalls darin gesehen, dass in einigen Fällen der Vertrag unmittelbar nach Ablauf der Bindungsfristen (aber vor Überweisung der Arbeitnehmer-Sparzulage durch das zentral damit beauftragte Finanzamt

⁸⁸ Zahlen: Quelle ZANS.

⁸⁹ §6 (2) VermBDV 1994.

an das Institut) aufgelöst wird. In diesem Fall wird ein zweiter Arbeitsschritt erforderlich, in dem das Wohnortfinanzamt des Arbeitnehmers ermitteln muss, wie die Arbeitnehmer-Sparzulage an den Arbeitnehmer ausgezahlt werden kann.

Im Vergleich zur Festsetzung der Arbeitnehmer-Sparzulage ist der verwaltungstechnische Aufwand, der mit der vorzeitigen Verfügung eines vL-Vertrags verbunden ist, deutlich größer. Dies trifft insbesondere auf die teilweise schädliche vorzeitige Verfügung zu. Die entsprechenden Vorgänge sind in Abbildung 53 in rot festgehalten und werden im Folgenden erläutert:

Das Institut, bei dem die Vermögenswirksamen Leistungen angelegt sind, muss an die ZANS melden, wenn über Vermögenswirksame Leistungen vor Ablauf der Sperrfrist verfügt wird. Dabei muss das Institut angeben, ob eine unschädliche, vollständig schädliche oder teilweise schädliche vorzeitige Verfügung vorgenommen wurde. Falls eine teilweise schädliche Verfügung erfolgt ist, muss das Institut den entsprechend verfügten Betrag sowie die angelegten vL-Beträge an die ZANS melden.⁹⁰

Wenn das Institut eine vorzeitige unschädliche Verfügung meldet, sendet die ZANS die Auszahlungsdaten an das Finanzamt, das die Auszahlung der Arbeitnehmer-Sparzulage zentral vornimmt. Dieses zahlt die Arbeitnehmer-Sparzulage an das Institut aus. Eine derartige vorzeitige Auszahlung der für das Jahr 2009 festgesetzten Arbeitnehmer-Sparzulagen ist seither bei 0,19 Mio. vL-Verträgen erfolgt,⁹¹ dies sind etwa 7,6 Prozent der Verträge, für die Arbeitnehmer-Sparzulage festgesetzt worden sind. Es fällt auf, dass 98 Prozent dieser vorzeiti-

⁹⁰ Vgl. §8 VermBDV 1994. Die Meldung erfolgt in der Regel elektronisch durch Datenträger austausch; die dabei ausgetauschten Informationen lassen sich am Formular VermB 12 ablesen, welches in Einzelfällen auch in Papierform verwendet wird. Das ähnliche Formular VermB 13 ist analog für Unternehmen vorgesehen, bei denen Vermögenswirksame Leistungen gespart werden (z.B. als Genossenschaftseinlage, Gesellschaftsanteil, stille Beteiligung oder Darlehen oder Genussrechte beim Arbeitgeber).

⁹¹ Zahlen: Quelle ZANS.

gen Auszahlungen von Vermögenswirksame Leistungen im Zusammenhang mit Bausparverträgen erfolgen. Während grundsätzlich eine unschädliche vorzeitige Verfügung in verschiedenen Situationen erfolgen kann (u.a. auch für Weiterbildungszwecke⁹²), liegt auf Grundlage dieser Beobachtung der Schluss nahe, dass in der Realität die vorzeitige unschädliche Auszahlung von Vermögenswirksamen Leistungen fast ausschließlich erfolgt, wenn die Vermögenswirksamen Leistungen für Zwecke des Wohnungsbaus eingesetzt werden.⁹³

Im Falle einer vollständigen oder teilweisen schädlichen vorzeitigen Verfügung sperrt die ZANS die Auszahlung der aufgezeichneten Arbeitnehmer-Sparzulagen. Für die für das Jahr 2009 festgesetzten Arbeitnehmer-Sparzulagen wurde etwa eine derartige Sperrung bei 0,2 Mio. vL-Verträgen vorgenommen, so dass sich das Volumen der Arbeitnehmer-Sparzulage um 7,9 Mio. Euro verringert. Dies betrifft etwa 8 Prozent der vL-Verträge, für die 2009 eine Arbeitnehmer-Sparzulage festgesetzt worden ist. Wenn eine Sperrung erfolgt, meldet die ZANS diesen Tatbestand elektronisch an die Landesrechenzentralen, welches eine Benachrichtigung in Papierform an das jeweilige Wohnortfinanzamt des Arbeitnehmers (Steuerpflichtigen) weiterleitet.

Wenn das Wohnortfinanzamt des Arbeitnehmers (Steuerpflichtigen) eine derartige Meldung über eine schädliche Verfügung erhält, prüft es, ob es sich um eine vollständig schädliche oder teilweise schädliche Verfügung handelt. Im Falle einer teilweise schädlichen Verfügung muss das Finanzamt gem. §6 (3) VermBDV prüfen, wie sich die Verfügung auf geförderte und ungeförderte Beträge verteilt. Das Finanzamt kann zur Klärung, inwiefern die Beträge schädlich verfügt worden sind, den Arbeitnehmer (Steuerpflichtigen) anschreiben, um ihm die Möglichkeit zu geben, die Unschädlichkeit seiner Verfügungen zu belegen (mit Formular VermB 11, siehe Dokument 6 im Anhang). Erfolgt dies nicht, oder stellt sich die Annahme der Schädlichkeit als korrekt heraus, bleibt die Auszah-

⁹² §13 (5) Satz 3 VermBG.

⁹³ §13 (5) VermBG in Verbindung mit §2 Abs. 3 Satz 1 Wohnungsbau-Prämiengesetz.

lung der Arbeitnehmer-Sparzulage bei der ZANS gesperrt. Ist bereits Arbeitnehmer-Sparzulage ausgezahlt worden, fordert das Finanzamt diese vom Steuerpflichtigen zurück. Letzteres geschieht (falls die Auszahlung durch das Auszahlungsfinanzamt an das Institut erfolgt ist) personell mit dem Formular VermB 2 (siehe Dokument 7 im Anhang) oder (falls das Wohnortfinanzamt die Arbeitnehmer-Sparzulage direkt an den Arbeitnehmer (Steuerpflichtigen) ausgezahlt hat) maschinell.

Weist der Arbeitnehmer die Unschädlichkeit seiner Verfügung nach, gibt das Wohnort-Finanzamt die Sperre bei der ZANS wieder frei. Ebenso setzt das Wohnort-Finanzamt den Betrag der Arbeitnehmer-Sparzulage wieder neu fest, der – nach einer teilweisen schädlichen Verfügung – nach anteiliger Kürzung der Zulage noch ausgezahlt wird.

4.4.3.3 Veränderungsmöglichkeiten bei den Prozessen

Der oben beschriebene Prozess ist darauf ausgelegt, zu garantieren, dass ein Arbeitnehmer, der

1. in nach dem Vermögensbildungsgesetz geförderte Sparformen investiert
2. unterhalb einer bestimmten Einkommensschwelle liegt und
3. die gesetzlichen Bindungsfristen einhält

eine Arbeitnehmer-Sparzulage erhält. Dabei wird die Arbeitnehmer-Sparzulage durch das Finanzamt festgesetzt und durch die ZANS zentral erfasst. Punkt 1 dieser Aufzählung wird durch ein standardisiertes vL-Formular des Sparinstituts dokumentiert; Punkt 2 wird durch eine individuelle Einkommensüberprüfung seitens des Finanzamts (typischerweise im Rahmen der Einkommensteuererklärung) vorgenommen. Anders als die Punkte 1 und 2, die jährlich festgestellt werden können, lässt sich Punkt 3 erst abschließend nach Beendigung der Bindungsfristen überprüfen. Durch diese zeitliche Inkongruenz zwischen den Punkten 1 und 2 einerseits und Punkt 3 andererseits entsteht ein erhöhter Verwaltungsaufwand insbesondere dann, wenn vorzeitig über die angesparten Gelder verfügt wird.

Theoretisch vorstellbar wäre es, ...

1. ... Punkt 1 und Punkt 2 jährlich zu überprüfen und die Arbeitnehmer-Sparzulage jährlich auszuzahlen. Hier müssten Anträge jährlich bearbeitet werden und die erfolgten Auszahlungen dokumentiert werden. Außerdem müssten im Falle einer schädlichen Verfügung bereits ausgezahlte Mittel zurückgefordert werden. Letzteres würde den Verwaltungsaufwand verglichen mit dem aktuellen System deutlich erhöhen; von diesem Vorgehen ist insofern abzuraten.

2. ... Punkt 1 und Punkt 2 jährlich zu überprüfen, die Arbeitnehmer-Sparzulage aber erst am Ende der Bindungsfrist auszuzahlen. Dieses Vorgehen entspricht der aktuellen Praxis. Hierdurch entsteht die Notwendigkeit, jährliche Anträge zu bearbeiten und Zwischenstände ausführlich zu dokumentieren. Die oben aufgeführte Beschreibung der Prozesse lässt deutlich werden, dass die Meldung von der ZANS über die Rechenzentralen an die einzelnen Finanzämter, die Prüfung durch die Finanzämter sowie ggf. das Anschreiben der betroffenen Haushalte Verwaltungsaufwand mit sich bringt. Dieser Aufwand muss ins Verhältnis zu der Ersparnis gesetzt werden, die durch die Sperrung der auszuzahlenden Arbeitnehmer-Sparzulage bei vorzeitiger Verfügung zustande kommt. Dieser Wert, der für das Jahr 2009 etwa 7,9 Millionen Euro beträgt, ergibt sich aus der Sperrung von über 200.000 Arbeitnehmer-Sparzulage-Konten bei der ZANS. Auch wenn durch die Sperrung des Kontos eines Steuerpflichtigen die festgestellten Arbeitnehmer-Sparzulagen mehrerer Jahre betroffen sein dürften, erscheint der oben skizzierte Aufwand für den Ertrag relativ hoch.

3. ... auf eine jährliche Prüfung zu verzichten und Punkt 1 bis 3 erst am Ende der Bindungsfristen zu überprüfen. Während bislang das Institut verpflichtet ist, Meldungen über vorzeitige Verfügungen zu erstellen, könnte man Institute stattdessen verpflichten, nach dem Ende der Bindungsfristen eine Meldung über die Erfüllung der Kriterien zur Auszahlung einer Arbeitnehmer-Sparzulage zu erstellen. Der Arbeitnehmer könnte mit einer derartigen Bescheinigung Punkt 1 und 3 nachweisen. Dieses Vorgehen hätte den

Vorteil, dass die Führung (und ggf. Sperrung) eines virtuellen Kontos bei der ZANS nicht erforderlich wäre, sondern dass sich die Finanzbehörden nur mit „erfolgreichen“ Teilnahmen am vL-Sparen befassen müssten. Der Verzicht auf die jährliche Überprüfung bringt allerdings die Frage mit sich, auf welcher Grundlage Punkt 2 (die Überprüfung der Nichtüberschreitung der Einkommensschwelle) erfolgen soll. Hier wären mehrere Varianten vorstellbar:

a. Die Überprüfung der Nichtüberschreitung der Einkommensschwellen erfolgt nachträglich, aber periodengerecht auf der Grundlage der zu versteuernden Einkommen der einzelnen Jahre. Zur Prüfung müsste das Finanzamt entweder auf eigene Aufzeichnungen (falls vorhanden) oder eine erneute Vorlage alter Steuerbescheide durch den Steuerpflichtigen zurückgreifen. Diese Vorgehensweise wäre die exakteste, bringt allerdings umfassende Dokumentationsanforderungen mit sich.

b. Die Entscheidung über die Festsetzung der Arbeitnehmer-Sparzulage für den Gesamtzeitraum erfolgt auf Grundlage der zu versteuernden Einkommen der letzten n Jahre. Im Extremfall könnte $n = 1$ Jahr gewählt werden, so dass nur das Einkommen im Jahr der Antragsstellung (Jahr der erstmaligen Überschreitung der Bindungsfristen) maßgeblich wäre; alternativ könnte aber auch festgelegt werden, dass der Durchschnitt der letzten zwei oder drei Jahre maßgeblich wäre. Dieses Vorgehen reduziert im Vergleich zur Variante a) die Dokumentationsanforderungen bezüglich der zu versteuernden Einkünfte der Vorjahre; ein ähnliches Verfahren kam bereits in der Vergangenheit bei der Eigenheimzulage zur Anwendung. Aufgrund der relativ geringen Höhe der Arbeitnehmer-Sparzulage ist es unwahrscheinlich, dass die selektive Wahl der Bezugsjahre einen Anreiz für den Arbeitnehmer setzt, sein Einkommen im Bezugsjahr zu reduzieren.

4.4.3.4 Konkreter prozessbezogener Veränderungsvorschlag

Um den Verwaltungsaufwand in Bezug auf die Festsetzung der Arbeitnehmer-Sparzulage zu reduzieren, ist eine Umstellung der Abwicklung auf Variante 3 zu empfehlen. Demnach wird die Arbeitnehmer-Sparzulage rückwirkend beantragt, wenn die Bindungsfristen des Sparvertrags überschritten worden sind. Dazu stellt das Anlageinstitut dem Arbeitnehmer eine entsprechende Dokumentation zur Verfügung und übermittelt die entsprechenden Daten an die ZANS. Dies hätte den Vorteil, dass bei den Finanzbehörden nur Festsetzungen der Arbeitnehmer-Sparzulage für Verträge geprüft werden, bei denen eine vorzeitige Verfügung ausgeschlossen wird. Dabei erscheint es vertretbar, dass die Einkommensschwellen grundsätzlich anhand von Durchschnittswerten des zu versteuernden Einkommens der vergangenen zwei Jahre festgestellt werden; ggf. könnte eine Günstigerprüfung vorgenommen werden, falls der Steuerpflichtige die zu versteuernden Einkommen aus den einzelnen Jahren nachweist.

Durch einen Verzicht der jährlichen Prüfung würde sich der Verwaltungsaufwand verglichen mit dem aktuellen System verringern.

Eine detaillierte **Kostenkalkulation** zur Quantifizierung der finanziellen Auswirkungen auf Seiten staatlicher Behörden ist aufgrund mangelnder Einschätzungsmöglichkeiten, der sich im organisatorischen Zeitaufwand und im Verwaltungsablauf ergebenden Veränderungen der öffentlichen Verwaltung, nicht möglich.

5 Schlussfolgerungen

Die Ergebnisse der Studie lassen erkennen, dass das Fünfte Vermögensbildungsgesetz in seiner derzeitigen Ausgestaltung seine Ziele weder effektiv noch effizient erreichen kann. Explizite Ziele sind ohnehin nicht dokumentiert, was eine Bewertung aus verschiedenen Perspektiven notwendig machte. Keines der betrachteten Ziele wird mit den aktuellen Instrumenten des fünften Vermögensbildungsgesetzes optimal angesteuert. Die Mehrdimensionalität der Ziele (Förderung des allgemeinen Sparverhaltens, des Sparverhaltens bestimmter Gruppen, bestimmter Sparformen oder bestimmter Sparzwecke) sorgt zudem für Zielkonflikte und Intransparenz.

Historisch betrachtet hat zudem die gesamtwirtschaftliche Relevanz der Tatbestände der Vermögensbildungspolitik relativ zu anderen wirtschafts- und gesellschaftspolitischen Herausforderungen im Laufe der letzten Jahrzehnte abgenommen. Die Ersparnisbildung durch vermögenswirksame Leistungen verlief zuletzt rückläufig und ging zwischen den Jahren 2003 und 2008 um 8 Prozent zurück. Im gleichen Zeitraum verringerte sich die Zahl der Anleger um 1,5 Millionen auf 16,5 Millionen Personen. Makroökonomisch betrachtet haben sich Sparquoten und Eigenheimquoten deutlich erhöht, so dass eine weitere globale Förderung einen geringeren Grenznutzen hat. Mikroökonomisch kann eine solche weiterhin sinnvoll sein. Diese Perspektive beinhaltet jedoch Umverteilungsaspekte, die auch politisch zu beurteilen sind. Darüber hinaus hat der Gesetzgeber sich mit der jüngeren Förderung privater Altersvorsorge selbst Instrumente geschaffen, die oft in Konkurrenz zu vermögenswirksamen Leistungen treten können. Diese Verschiebung des gesellschaftlichen Fokus zeigt sich auch im institutionellen Rahmen: Zunehmend bieten Arbeitgeberverbände keine klassischen vermögenswirksamen Leistungen mehr an, sondern haben einen Wechsel hin zu altersvorsorgewirksamen Leistungen vollzogen. Ebenso ist eine abnehmende Entwicklung im öffentlichen Sektor zu beobachten (Beamte im gehobenen und höheren Dienst erhalten keine Arbeitnehmer-Sparzulage mehr in Baden-Württemberg ab Januar 2013, Rheinland-Pfalz ab Januar 2012).

Vor diesem Hintergrund ist es nicht empfehlenswert, das Vermögensbildungsgesetz in der gegenwärtigen Fassung weiter Bestand haben zu lassen.

Stattdessen ist politisch darüber zu entscheiden, ob die staatliche Förderung der Vermögensbildung durch die Arbeitnehmer-Sparzulage auslaufen kann. Zu einem solchen Schluss würde man kommen, wenn die Auffassung vertritt, dass keines der nachfolgenden Ziele mittelfristigen Sparens derzeit als vordringlich förderungswürdig anzusehen ist:

- Förderung des allgemeinen Sparverhaltens
- Förderung von bestimmten Sparzielen
- Förderung von bestimmten Sparformen

In diesem Fall könnten die durch den Wegfall der Arbeitnehmer-Sparzulage freiwerdenden Mittel anderen politischen Zielen (etwa der zusätzlichen Förderung von privater Altersvorsorge oder betrieblicher Altersversorgung) zugesprochen werden. Bei Wegfall der Arbeitnehmer-Sparzulage ist in jedem Fall damit zu rechnen, dass neben der staatlichen Subvention auch der institutionelle Rahmen (die vermögenswirksamen Leistungen als Leistungen des Arbeitgebers) aufgelöst werden wird.

Die Studie hat gezeigt, dass das bisherige Vermögensbildungsgesetz zum Zwecke der Umverteilung von Vermögen (als explizites finanzpolitisches Ziel) wenig geeignet ist, da es einseitig auf bestimmte Formen der Erwerbstätigkeit (Angestelltenverhältnis) abstellt. Um ein mögliches Primärziel „Umverteilung“ zu erreichen wären Änderungen im Steuerrecht zweckmäßiger als die Aufrechterhaltung des Vermögensbildungsgesetzes.

Soll mittelfristiges Sparen weiterhin gefördert werden, auch explizit in Abgrenzung zu langfristigem Altersvorsorgesparen, kommt anstelle einer Abschaffung des Vermögensbildungsgesetzes auch eine stärkere Fokussierung des Vermögensbildungsgesetzes auf eines der drei oben genannten Ziele in Betracht. Ist ein Ziel klar definiert, lassen sich Instrumente und Maßnahmen identifizieren,

die dieses möglichst effektiv und effizient erreichen. Hierfür sind im Rahmen der Studie drei Modellvarianten aufgezeigt worden.

Im Rahmen der Studie wurde deutlich, dass die Akzeptanz der Instrumente des Vermögensbildungsgesetzes für die Zielerreichung entscheidend ist. Vor diesem Hintergrund erscheint eine Fokussierung auf das Sparen unabhängig von Sparzweck und Anlageform gemäß Modellvariante A (insbesondere in der skizzierten Form der Optionalen Altersvorsorgereserve) als erfolgsversprechender Weg, wenn das politische Ziel der Förderung der Ersparnisbildung durch Arbeitnehmer weiterhin verfolgt werden soll.

6 Literaturverzeichnis

Akerlof, G. A. (2002), Behavioral Macroeconomics and Macroeconomic Behavior, *American Economic Review*, 92(3), 411-433.

Althammer, J. (2003), Vermögenspolitik und Sozialstaatsreform, *vhw FW*, 4 (Aug 03-Sept 03), 192-196.

Balzer, C. (2000), Strategien Lebenslangen Lernens in Großbritannien, Deutsches Institut für Erwachsenenbildung, http://www.die-frankfurt.de/espid/dokumente/doc-2000/balzer00_02.pdf, zugegriffen am 5.2.2013.

Barberis, N. und R. H. Thaler (2003), A Survey of Behavioral Finance, in Harris, M., G.M. Constantinides und R. M. Stulz (Hrsg.): *Financial markets and asset pricing*, Elsevier.

Beshears, J., J. J. Choi und D. Laibson (2011), Behavioral Economics Perspectives on Public Sector Pension Plans, National Bureau of Economic Research.

Beshears, J., J. J. Choi, D. Laibson und B. C. Madrian (2009), The Importance of Default Options for Retirement Savings Outcomes: Evidence from the United States, National Bureau of Economic Research.

Blüm, N. (1998), Fortschritte bei der Vermögensbildung von Arbeitnehmern, *Wirtschaftsdienst*, 4, 199-202.

Börsch-Supan, A. (2005), Risiken im Lebenszyklus: Theorie und Evidenz, *Perspektiven der Wirtschaftspolitik*, 6, 449-469.

Börsch-Supan, A. und A. M. Lusardi (2003), Saving: A Cross-National Perspective, *Academic Press*, 1-31.

Börsch-Supan, A. und L. Essig (2002), Sparen in Deutschland - Ergebnisse der ersten SAVE-Studie, Deutsches Institut für Altersvorsorge, Köln.

Börsch-Supan, A. und L. Essig (2003), Household Saving in Germany: Results of the First Save Study, National Bureau of Economic Research.

Börsch-Supan, A., M. Coppola, L. Essig, A. Eymann und D. Schunk (2009), The German SAVE study, Design and Results, Mannheim Research Institute for the Economics of Aging (MEA), Universität Mannheim.

Browning, M. und A. M. Lusardi (1996), Household Saving: Micro Theories and Micro Facts, *Journal of Economic Literature*, 24, 1797-1855.

Bundesministerium der Finanzen (2006), Zwanzigster Subventionsbericht – Bericht der Bundesregierung über die Entwicklung der Finanzhilfen des Bundes und der Steuervergünstigungen, Bonn/Berlin.

Bundesministerium der Finanzen (2007), Einundzwanzigster Subventionsbericht – Bericht der Bundesregierung über die Entwicklung der Finanzhilfen des Bundes und der Steuervergünstigungen, Bonn/Berlin.

Bundesministerium der Finanzen (2010), Zweiundzwanzigster Subventionsbericht – Bericht der Bundesregierung über die Entwicklung der Finanzhilfen des Bundes und der Steuervergünstigungen, Bonn/Berlin.

Bundesministerium der Finanzen (2011), Dreiundzwanzigster Subventionsbericht – Bericht der Bundesregierung über die Entwicklung der Finanzhilfen des Bundes und der Steuervergünstigungen, Bonn/Berlin.

Bundesministerium der Finanzen (2008), Mitarbeiterkapitalbeteiligungen – Neue Wege zur verbesserten Teilhabe, *Monatsbericht des BMF*, September 2008, 49-56.

Bundeszentrale für politische Bildung (2012), Vermögenspolitik, <http://www.bpb.de/nachschlagen/lexika/lexikon-der-wirtschaft/21007/vermoegenspolitik>, zugegriffen am 03.01.2013.

Carroll, G. D., J. J. Choi, D. Laibson, B. C. Madrian, und A. Metrick (2009), Optimal Defaults and Active Decisions, *Quarterly Journal of Economics*, 124 (4), 1639–1674.

CDU/CSU und FDP (1998), Entwurf eines Gesetzes zur Förderung der Beteiligung der Arbeitnehmer am Produktivvermögen und anderer Formen der Vermögensbildung der Arbeitnehmer (Drittes Vermögensbeteiligungsgesetz). Bundestagsdrucksache 13/10012.

Choi, J. J., D. Laibson, B. C. Madrian und A. Metrick (2004), Employees' Investment Decisions about Company Stock, National Bureau of Economic Research.

Choi, J. J., D. Laibson, B. C. Madrian und A. Metrick (2004b), For Better or For Worse: Default Effects and 401(k) Savings Behavior, National Bureau of Economic Research.

Choi, J., D. Laibson und B. C. Madrian (2006), Reducing the Complexity Costs of 401(k) Participation through Quick Enrollmenttm, National Bureau of Economic Research.

Choi, J.J., D. Laibson, B.C. Madrian und A. Metrick (2006b), Saving for Retirement on the Path of Least Resistance, in E. J. McCaffrey, E. J. und J. Slemrod (Hrsg.): *Behavioral Public Finance: Toward a New Agenda*, Russell Sage Foundation.

DAI – Deutsches Aktieninstitut (2012), Zahl der Aktienbesitzer in schwierigem Umfeld gestiegen, *DAI-Kurzstudie* 1/2012, [http://www.dai.de/internet/dai/dai-2-0.nsf/0/B11E8983F19101A8C125798300336A5D/\\$FILE/EEE71DD88AAADA4FC12579830033326E.pdf?openelement&cb_content_name_utf=DAI-Kurzstudie%201-2012.pdf](http://www.dai.de/internet/dai/dai-2-0.nsf/0/B11E8983F19101A8C125798300336A5D/$FILE/EEE71DD88AAADA4FC12579830033326E.pdf?openelement&cb_content_name_utf=DAI-Kurzstudie%201-2012.pdf), zugegriffen am 01.02.2013.

Deutscher Bundestag (2012), Ergänzender Bericht der Bundesregierung zum Rentenversicherungsbericht 2012 (Alterssicherungsbericht 2012), Bundestagsdrucksache 17/11741, Berlin.

Douglas, C. (2012), Kiwisaver performance survey: March quarter 2012, *Morningstar*, http://www.morningstar.co.nz/s/documents/kiwisaver_after_tax_survey1203.pdf, zugegriffen am 8.3.2013.

Eekhoff, J. (1998), Investivlöhne und Vermögensbildung, *Wirtschaftsdienst*, 4, 204-208.

Erbe, R. (1999), Vermögensbildungspolitik in der Bundesrepublik, *Wirtschaftsdienst*, 79 (7), 421-428.

Expertenkommission „Finanzierung Lebenslangen Lernens“ (2004), *Deutscher Bundestag, Drucksache 15/3636*, 15. Wahlperiode.

FiFo, Copenhagen Economics, ZEW (2009), Evaluierung von Steuervergünstigungen, Forschungsauftrag 15/07 des Bundesministeriums der Finanzen.

Gasche, M. und B. Lamla (2012), Erwartete Altersarmut in Deutschland: Pessimismus und Fehleinschätzungen – Ergebnisse aus der SAVE-Studie, *MEA Discussion Paper 264-2012*.

Gilovich, T., D. Griffin und D. Kahneman (2002), *Heuristics and biases: The psychology of intuitive judgment*, Cambridge University Press.

Hewitt Associates (2009), Trends and experience in 401(k) plans, Research Highlights,
http://www.retirementmadesimpler.org/Library/Hewitt_Research_Trends_in_401k_Highlights.pdf, zugegriffen am 8.3.2013.

Hurd, M. D. (1990), Issues and Results from Research on the Elderly i: Economic status (part i of iii parts), National Bureau of Economic Research.

Inland Revenue Department (2010), Kiwisaver evaluation: Annual report, <http://www.ird.govt.nz/aboutir/reports/research/report-ks/research-ks-annualreport-2010.html>.

Iyengar, S. S., G. Huberman und W. Jiang (2004), How much choice is too much? Contributions to 401(k) retirement plans, in Mitchell, O.S. und S. P. Utkus (Hrsg.): *Pension Design and Structure: New Lessons from Behavioral Finance. Part I. Research on Decision-Making Under Uncertainty* 83–96, Oxford University Press.

Jappelli, T. und F. Modigliani (1998), The Age-Saving Profile and the Life-Cycle Hypothesis.

Kahlenberg, F. P. (ed.) (1999), Ministerausschuß für die Sozialreform 1955-1960, herausgegeben für das Bundesarchiv von Friedrich P. Kahlenberg, bearbeitet von Bettina Martin-Weber, R. Oldenburg Verlag München.

Kahneman, D. und A. Tversky (2000), *Choices, Values, and Frames*, Cambridge University Press.

Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD (2005), *Gemeinsam für Deutschland. Mit Mut und Menschlichkeit.*, 16. Legislaturperiode.

Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und FDP (2009), *Wachstum. Bildung. Zusammenhalt.*, 17. Legislaturperiode.

Koalitionsvertrag zwischen SPD und Bündnis 90/Die Grünen (2002), *Erneuerung – Gerechtigkeit – Nachhaltigkeit. Für ein wirtschaftlich starkes, soziales und ökologisches Deutschland. Für eine lebendige Demokratie.*, 15. Legislaturperiode.

Kotlikoff, L. J. (1989), *Intergenerational Transfers and Savings*, NBER Working Papers 2237, National Bureau of Economic Research.

Laibson, D. (1997), *Golden Eggs and Hyperbolic Discounting*, *Quarterly Journal of Economics*, 112, 443-478.

Laibson, D., A. Repetto und J. Tobacman (1988), *Self-Control and Saving for Retirement*, *Brookings Papers on Economic Activity*, 1998, 1, 91-196.

Law, D., L. Meehan und G. Scobie (2011), *Kiwisaver: An initial evaluation of the impact on retirement saving*, *New Zealand Treasury*.

Madrian, B. C. (2012), *Matching Contributions and Savings Outcomes: A Behavioral Economics Perspective*, National Bureau of Economic Research.

Madrian, B.C. und D.F. Shea (2001), *The Power of Suggestion: Inertia in 401(k) Participation and Savings Behavior*, *Quarterly Journal of Economics*.

Ministry of Economic Development (2009), *Capital Markets Matter: Report of the Capital Markets Development Taskforce*,

http://www.med.govt.nz/upload/71047/MDV6220_CMD_TombStone_04c.pdf.

Modigliani, F. und R. Brumberg (1954), Utility Analysis and the Consumption Function: An Interpretation of Cross-Section Data, *FRANCO MODIGLIANI* 1.

O'Connell, A. (2009), Kiwisaver: A model scheme?, *Social Policy Journal of New Zealand*, 130-141.

OECD (2012), Education at a Glance 2012: OECD Indicators, *OECD Publishing*. <http://dx.doi.org/10.1787/eag-2012-en>

Schmid, G. und O. Bruttel (2003), Individuelle Bildungskonten- von den europäischen Nachbarn lernen, *BWP* 3/2003.

Scobie, G., J. Gibson und T. Le (2004), Saving for Retirement: New Evidence for New Zealand, *New Zealand Treasury Working Paper* 04/12.

St John, S. (2005), Retirement Incomes in New Zealand, *Economic and Labour Relations Review* 15, 217-39.

Stiftung Neue Verantwortung (2009), Bildungsteilhabe durch Kapitalbildung: Das Bildungskonto-Modell für Chancengleichheit, *Policy Brief* 01/09.

Sunstein, C. R. und R. H. Thaler (2003), Libertarian Paternalism is not an Oxymoron, *The University of Chicago Law Review*, 70, 1159-1202.

Tapia, R. (2007), Survey of investment choice by pension fund members.

Thaler, R. H. und C. R. Sunstein (2003), Libertarian paternalism, *American Economic Review*, 93, 175-179.

Thaler, R. H. und S. Benartzi (2004), Save more tomorrow™: Using Behavioral Economics to Increase Employee Saving, *Journal of Political Economy*, 112, S164-S187.

Thöne, M., C. Bergs und T. Schäfer (2009), Arbeitnehmer-Sparzulage, Evaluierung von Steuervergünstigungen, Bd. 3, hrsg. von M. Thöne, 599-644.

Turner, A., J. Drake und J. Hills (2005), A New Pension Settlement for the Twenty-First Century: The Second Report of the Pensions Commission, available at: www.pensionscommission.org.uk.

Tversky, A. und D. Kahneman (1991), Loss Aversion in Riskless Choice: A Reference-Dependent Model, *Quarterly Journal of Economics*, 106, 1039-1061.

Van de Ven, J. (2012), Implications of the National Employment Savings Trust for Vulnerable Sectors of the UK Labour Market: A Reduced-Form Statistical Evaluation, *National Institute Economic Review*, 219.

Viebrock, H. und R. K. Himmelreicher (2001), Verteilungspolitische Aspekte vermehrter privater Altersvorsorge, *ZeS Arbeitspapier*, 17.

Whitehead J. (2007), Better Saved than Sorry: The Treasury's Position on New Zealand's Saving Performance., Rede bei Chapman Tripp Wellington am 13. August 2007, <http://www.treasury.govt.nz/publications/media-speeches/speeches/savingperformance>, zugegriffen am 8.3.2013.

I. Daten

Tabelle 8: Aufschlüsselungen der EVS nach Anlagearten, 2003 (Anhang)

EVS 2003		Jahreswerte				
Messzahl	Teilpopulation	Beiträge vL/AG/AN- Anteil zur Einzahlung auf ein Sparbuch	Beiträge vL/AG/AN- Anteil zur Einzahlung in einen Bausparvertrag	Beiträge vL/AG/AN- Anteil für Käufe von Wertpapieren	Beiträge vL/AG/AN- Anteil für eine Lebens-, priv. Renten-, Ausbildungs-, Sterbegeld- und Altenversicherung	
Mittlerer Betrag	f_alle	Alle Personen	478 €	473 €	466 €	598 €
	f_mann	Männer	473 €	489 €	471 €	626 €
	f_frau	Frauen	482 €	454 €	460 €	558 €
	f_sozs1	Selbständige	2.425 €	637 €	779 €	1.717 €
	f_sozs2	Beamte	437 €	444 €	441 €	489 €
	f_sozs3	Angestellte	468 €	466 €	471 €	621 €
	f_sozs4	Arbeiter	466 €	499 €	471 €	536 €
	f_sozs5	Rentner und Pensionäre	1.172 €	810 €	549 €	846 €
	f_sozs6	Arbeitslose	348 €	247 €	269 €	451 €
	f_sozs7	noch in Ausbildung oder Student(in)	493 €	458 €	438 €	461 €
	f_sozs8	Sonstige	514 €	356 €	297 €	476 €
	f_bv1	ohne Beschäftigung	- €	- €	- €	- €
	f_bv2	Vollzeitbeschäftigung	476 €	481 €	469 €	612 €
	f_bv3	Teilzeitbeschäftigung, Altersteilzeit	449 €	445 €	464 €	527 €
	f_bv4	geringfügige Beschäftigung	382 €	460 €	448 €	696 €
	f_bv5	beschäftigt, ohne Angaben	433 €	365 €	378 €	393 €
	f_hhbe1	HH-Bruttoeinkommen: unter 20000	434 €	426 €	423 €	339 €
	f_hhbe2	HH-Bruttoeinkommen: von 20000 bis unter 40000	452 €	479 €	465 €	521 €
	f_hhbe3	HH-Bruttoeinkommen: von 40000 bis unter 60000	489 €	479 €	462 €	591 €
	f_hhbe4	HH-Bruttoeinkommen: von 60000 bis unter 80000	495 €	477 €	464 €	622 €
f_hhbe5	HH-Bruttoeinkommen: 80000 und mehr	477 €	464 €	479 €	689 €	
Personen, die vL beziehen	f_alle	Alle Personen	1.624.868	11.178.712	4.865.745	2.072.210
	f_mann	Männer	809.496	6.176.120	2.749.344	1.205.829
	f_frau	Frauen	815.372	5.002.592	2.116.401	866.381
	f_sozs1	Selbständige	2.757	23.496	5.111	28.500
	f_sozs2	Beamte	152.275	1.135.540	439.411	207.450
	f_sozs3	Angestellte	1.011.818	6.314.045	2.992.876	1.139.356
	f_sozs4	Arbeiter	363.237	3.025.672	1.200.707	583.346
	f_sozs5	Rentner und Pensionäre	21.094	35.367	8.289	42.035
	f_sozs6	Arbeitslose	8.124	27.272	12.526	9.611
	f_sozs7	noch in Ausbildung oder Student(in)	58.777	577.809	192.385	48.054
	f_sozs8	Sonstige	5.193	17.943	8.153	12.879
	f_bv1	ohne Beschäftigung	-	-	-	-
	f_bv2	Vollzeitbeschäftigung	1.208.826	8.701.381	3.902.449	1.598.165
	f_bv3	Teilzeitbeschäftigung, Altersteilzeit	356.103	2.233.966	873.513	387.005
	f_bv4	geringfügige Beschäftigung	9.145	70.438	22.622	6.216
	f_bv5	beschäftigt, ohne Angaben	12.133	57.591	30.865	9.270
	f_hhbe1	HH-Bruttoeinkommen: unter 20000	35.636	360.181	125.801	59.755
	f_hhbe2	HH-Bruttoeinkommen: von 20000 bis unter 40000	365.294	2.144.908	911.445	419.297
	f_hhbe3	HH-Bruttoeinkommen: von 40000 bis unter 60000	453.828	3.417.186	1.462.746	674.527
	f_hhbe4	HH-Bruttoeinkommen: von 60000 bis unter 80000	368.359	2.697.614	1.152.463	466.707
f_hhbe5	HH-Bruttoeinkommen: 80000 und mehr	401.811	2.558.823	1.213.290	451.924	

Tabelle 9: Aufschlüsselungen der EVS nach Anlagearten, 2008 (Anhang)

EVS 2008		Jahreswerte				
Masszahl	Teilpopulation	Beiträge vL AG/AN- Anteil zur Einzahlung auf ein Sparbuch	Beiträge vL AG/AN- Anteil zur Einzahlung in einen Bausparvertrag	Beiträge vL AG/AN- Anteil für Häufe von Wertpapieren	Beiträge vL AG/AN- Anteil für eine Lebens- priv. Renten-, Ausbildungs-, Sterbegeld- und Aussteuerversicherung	
Mittlerer Betrag	f_alle	Alle Personen	485 €	460 €	461 €	672 €
	f_mann	Männer	507 €	478 €	472 €	710 €
	f_frau	Frauen	465 €	440 €	446 €	627 €
	f_sozs1	Selbständige	755 €	518 €	749 €	2.086 €
	f_sozs2	Beamte	390 €	437 €	437 €	533 €
	f_sozs3	Angestellte	455 €	455 €	463 €	702 €
	f_sozs4	Arbeiter	511 €	484 €	474 €	624 €
	f_sozs5	Rentner und Pensionäre	890 €	376 €	370 €	511 €
	f_sozs6	Arbeitslose	288 €	136 €	148 €	840 €
	f_sozs7	noch in Ausbildung oder Student(in)	882 €	460 €	425 €	607 €
	f_sozs8	Sonstige	-	235 €	408 €	459 €
	f_bv1	ohne Beschäftigung	744 €	345 €	380 €	1.253 €
	f_bv2	Vollzeitbeschäftigung	507 €	470 €	466 €	682 €
	f_bv3	Teilzeitbeschäftigung, Altersteilzeit	382 €	425 €	441 €	593 €
	f_bv4	geringfügige Beschäftigung	-	523 €	268 €	484 €
	f_bv5	beschäftigt, ohne Angaben	-	417 €	472 €	462 €
	f_hhbe1	HH-Bruttoeinkommen: unter 20000	419 €	439 €	432 €	492 €
	f_hhbe2	HH-Bruttoeinkommen: von 20000 bis unter 40000	468 €	450 €	433 €	554 €
f_hhbe3	HH-Bruttoeinkommen: von 40000 bis unter 60000	455 €	470 €	467 €	654 €	
f_hhbe4	HH-Bruttoeinkommen: von 60000 bis unter 80000	471 €	469 €	458 €	672 €	
f_hhbe5	HH-Bruttoeinkommen: 80000 und mehr	542 €	451 €	473 €	786 €	
Personen, die vL beziehen	f_alle	Alle Personen	1.123.532	10.756.321	3.193.969	2.655.561
	f_mann	Männer	544.235	5.660.451	1.795.391	1.440.344
	f_frau	Frauen	579.297	5.095.871	1.398.578	1.215.217
	f_sozs1	Selbständige	2.804	7.425	3.407	16.980
	f_sozs2	Beamte	111.852	1.165.971	345.426	195.058
	f_sozs3	Angestellte	726.561	6.169.665	2.025.992	1.589.049
	f_sozs4	Arbeiter	213.064	2.668.991	688.008	715.917
	f_sozs5	Rentner und Pensionäre	8.909	20.369	4.594	11.211
	f_sozs6	Arbeitslose	2.922	9.356	5.891	1.758
	f_sozs7	noch in Ausbildung oder Student(in)	57.421	707.007	120.438	122.952
	f_sozs8	Sonstige	-	7.538	213	2.637
	f_bv1	ohne Beschäftigung	14.635	60.211	18.568	35.212
	f_bv2	Vollzeitbeschäftigung	885.891	8.480.724	2.547.939	2.113.401
	f_bv3	Teilzeitbeschäftigung, Altersteilzeit	223.006	2.194.020	621.630	504.132
	f_bv4	geringfügige Beschäftigung	-	13.916	4.471	1.515
	f_bv5	beschäftigt, ohne Angaben	-	7.450	1.362	1.301
	f_hhbe1	HH-Bruttoeinkommen: unter 20000	32.191	248.740	62.675	70.225
	f_hhbe2	HH-Bruttoeinkommen: von 20000 bis unter 40000	244.724	2.044.754	504.365	519.824
f_hhbe3	HH-Bruttoeinkommen: von 40000 bis unter 60000	301.773	2.881.711	801.893	697.646	
f_hhbe4	HH-Bruttoeinkommen: von 60000 bis unter 80000	216.888	2.635.134	759.349	614.403	
f_hhbe5	HH-Bruttoeinkommen: 80000 und mehr	327.957	2.945.982	1.065.686	753.464	

Tabelle 10: Anleger Vermögenswirksamer Leistungen nach Höhe der Anlage (Anhang)

Jährlicher Anlagebetrag	2003		2008	
	Anzahl (in 1.000)	%	Anzahl (in 1.000)	%
Weniger als 120 €	738	4,1	869	5,3
120 € bis 239 €	715	4,0	748	4,5
240 € bis 359 €	1.914	10,7	1.678	10,2
360 € bis 479 €	1.417	7,9	1.146	7,0
Mehr als 480 €	13.112	73,3	12.021	73,0
Insgesamt	17.896	100,0	16.462	100,0

Quelle: Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS) 2003 und 2008, eigene Berechnungen. Hochgerechnete Angaben. Quartalswerte auf Jahresbasis umgerechnet. Aufgrund von Rundungen addieren sich die Einzelbeträge teilweise nicht exakt zum Gesamtbetrag.

Tabelle 11: Anleger Vermögenswirksamer Leistungen nach Mikrozensus (Anhang)

Jährlicher Anlagebetrag	2005		2009	
	Anzahl (in 1.000)	%	Anzahl (in 1.000)	%
Weniger als 120	881	5,1	539	5,1

€				
120 € bis 239 €	1.626	9,3	864	8,1
240 € bis 359 €	2.771	15,9	1.421	13,3
360 € bis 479 €	8.132	46,6	3.645	34,2
Mehr als 480 €	4.039	23,1	4.176	39,2
Insgesamt	17.449	100,0	10.645	100,0

Quelle: Mikrozensus 2005 und 2009. Angaben für 2001 von exakten Beträgen auf Gruppen umgerechnet.

Tabelle 12: Zahl der Investmentfonds-Depots und Anlagevolumen (Anhang)

Jahr	Anzahl der Depots	Gesamtwert der Depots (in 1.000 €)
2001	5.523.201	5.172.080
2002	5.621.101	4.323.011
2003	5.688.910	6.954.626
2004	5.782.828	7.943.973

2005	5.934.525	10.296.530
2006	5.143.602	9.088.114
2007	4.530.110	7.385.278
2008	3.896.807	3.782.323
2009	3.547.351	5.111.461
2010	3.503.777	6.119.542
2011	3.411.259	5.023.943

Quelle: BVI.

Tabelle 13: Vermögenswirksame Anlagen nach Anlageformen (Anhang)

Anlageform	2003		2008	
	Anzahl (in 1.000)	(in %)	Anzahl (in 1.000)	(in %)
Sparbuch	1.625	8,2	1.123	6,3
Bausparvertrag	11.179	56,6	10.756	60,7
Wertpapiere	4.866	24,6	3.194	18,0
Versicherungen	2.072	10,5	2.656	15,0
Insgesamt	19.742	100,0	17.729	100,0

Quelle: Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS) 2003 und 2008, eigene Berechnungen. Hochgerechnete Angaben. Quartalswerte auf Jahresbasis umgerechnet. Aufgrund von Rundungen addieren sich die Einzelbeträge teilweise nicht exakt zum Gesamtbetrag.

Tabelle 14: Anleger Vermögenswirksamer Leistungen nach Geschlecht (Anhang)

Merkmale	2003		2008	
	Anzahl (in 1.000)	(in %)	Anzahl (in 1.000)	(in %)
Männer	9.831	54,9	8.677	52,7
Frauen	8.064	45,1	7.785	47,3
Insgesamt	17.896	100,0	16.462	100,0

Quelle: Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS) 2003 und 2008, eigene Berechnungen. Hochgerechnete Angaben. Quartalswerte auf Jahresbasis umgerechnet. Aufgrund von Rundungen addieren sich die Einzelbeträge teilweise nicht exakt zum Gesamtbetrag.

Tabelle 15: Anleger Vermögenswirksamer Leistungen nach beruflichem Status (Anhang)

Merkmale	2003		2008	
	Anzahl (in 1.000)	(in %)	Anzahl (in 1.000)	(in %)
Beamte	1.721	9,6	1.672	10,2
Angestellte	10.496	58,7	9.842	59,8
Arbeiter/-innen	4.645	26,0	3.934	23,9
In Ausbildung	771	4,3	920	5,6
Sonstige	236	1,3	94	0,6
Insgesamt	17.867	100,0	16.462	100,0

Quelle: Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS) 2003 und 2008, eigene Berechnungen. Hochgerechnete Angaben. Quartalswerte auf Jahresbasis umgerechnet. Aufgrund von Rundungen addieren sich die Einzelbeträge teilweise nicht exakt zum Gesamtbetrag.

Tabelle 16: Anleger Vermögenswirksamer Leistungen nach Tätigkeitsumfang (Anhang)

Merkmale	2003		2008	
	Anzahl (in 1.000)	(in %)	Anzahl (in 1.000)	(in %)
Vollzeitbeschäftigt	13.938	77,9	13.024	79,1
Teilzeitbeschäftigt	3.295	18,4	3.295	20,0
Geringfügig be- sch.	96	0,5	18	0,1
Ohne Angabe	568	3,2	125	0,8
Insgesamt	17.896	100,0	16.462	100,0

Quelle: Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS) 2003 und 2008, eigene Berechnungen. Hochgerechnete Angaben. Quartalswerte auf Jahresbasis umgerechnet. Aufgrund von Rundungen addieren sich die Einzelbeträge teilweise nicht exakt zum Gesamtbetrag.

Tabelle 17: Anleger Vermögenswirksamer Leistungen nach Haushaltsbruttoeinkommen (Anhang)

HH-Einkommen	2003		2008	
	Anzahl (in 1.000)	(in %)	Anzahl (in 1.000)	(in %)
Bis 20.000	537	3,0	395	2,4
20.000 bis 39.999	3.516	19,6	3.104	18,9
40.000 bis 59.999	5.400	30,2	4.325	26,3
60.000 bis 79.999	4.195	23,4	3.879	23,6
80.000 und mehr	4.247	23,7	4.758	28,9
Insgesamt	17.896	100,0	16.462	100,0

Quelle: Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS) 2003 und 2008, eigene Berechnungen. Hochgerechnete Angaben. Quartalswerte auf Jahresbasis umgerechnet. Aufgrund von Rundungen addieren sich die Einzelbeträge teilweise nicht exakt zum Gesamtbetrag.

Tabelle 18: Durchschnittliche Anlagehöhe Vermögenswirksamer Leistungen nach Höhe der Anlage (in Euro) (Anhang)

Jährlicher Anlagebetrag	2003	2008
Weniger als 120 €	77,3	75,5
120 € bis 239 €	167,5	165,2
240 € bis 359 €	315,7	310,3
360 € bis 479 €	433,1	419,2
Mehr als 480 €	623,9	628,8

Insgesamt	535,1	531,4
-----------	-------	-------

Quelle: Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS) 2003 und 2008, eigene Berechnungen. Hochgerechnete Angaben. Quartalswerte auf Jahresbasis umgerechnet. Aufgrund von Rundungen addieren sich die Einzelbeträge teilweise nicht exakt zum Gesamtbetrag.

Tabelle 19: Durchschnittliche Anlagehöhe Vermögenswirksamer Leistungen nach Anlageformen (in Euro) (Anhang)

Merkmale	2003	2008
Sparbuch	477,8	485,1
Bausparvertrag	473,4	460,0
Wertpapiere	466,3	460,7
Versicherungen	597,8	672,1
Insgesamt	535,1	531,4

Quelle: Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS) 2003 und 2008, eigene Berechnungen. Hochgerechnete Angaben. Quartalswerte auf Jahresbasis umgerechnet. Aufgrund von Rundungen addieren sich die Einzelbeträge teilweise nicht exakt zum Gesamtbetrag.

Tabelle 20: Durchschnittliche Anlagehöhe Vermögenswirksamer Leistungen nach Geschlecht (in Euro) (Anhang)

Merkmale	2003	2008
Männer	554,5	559,5
Frauen	511,4	500,1
Insgesamt	535,1	531,4

Quelle: Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS) 2003 und 2008, eigene Berechnungen. Hochgerechnete Angaben. Quartalswerte auf Jahresbasis umgerechnet. Aufgrund von Rundungen addieren sich die Einzelbeträge teilweise nicht exakt zum Gesamtbetrag.

Tabelle 21: Durchschnittliche Anlagehöhe Vermögenswirksamer Leistungen nach beruflichem Status (in Euro) (Anhang)

Merkmale	2003	2008
Beamte	503,4	483,2
Angestellte	527,5	527,4
Arbeiter/-innen	550,6	552,7
In Ausbildung	517,8	545,4
Sonstige	787,8	746,0
Insgesamt	535,1	531,4

Quelle: Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS) 2003 und 2008, eigene Berechnungen. Hochgerechnete Angaben. Quartalswerte auf Jahresbasis umgerechnet. Aufgrund von Rundungen addieren sich die Einzelbeträge teilweise nicht exakt zum Gesamtbetrag.

Tabelle 22: Durchschnittliche Anlagehöhe Vermögenswirksamer nach Tätigkeitsumfang (in Euro) (Anhang)

Merkmale	2003	2008
Vollzeitbeschäftigt	543,0	542,3
Teilzeitbeschäftigt	498,2	482,5
Geringfügig besch.	525,8	509,0
Ohne Angabe	433,3	696,9
Insgesamt	535,1	531,4

Quelle: Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS) 2003 und 2008, eigene Berechnungen. Hochgerechnete Angaben. Quartalswerte auf Jahresbasis umgerechnet. Aufgrund von Rundungen addieren sich die Einzelbeträge teilweise nicht exakt zum Gesamtbetrag.

Tabelle 23: Durchschnittliche Anlagehöhe Vermögenswirksamer Leistungen nach Einkommensklassen (in Euro) (Anhang)

HH-Einkommen	2003	2008
Bis 20.000	451,0	466,1
20.000 bis 39.999	522,0	496,4
40.000 bis 59.999	543,0	537,2
60.000 bis 79.999	547,2	541,0
80.000 und mehr	534,5	546,7
Insgesamt	535,1	531,4

Quelle: Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS) 2003 und 2008, eigene Berechnungen. Hochgerechnete Angaben. Quartalswerte auf Jahresbasis umgerechnet. Aufgrund von Rundungen addieren sich die Einzelbeträge teilweise nicht exakt zum Gesamtbetrag.

Tabelle 24: Durchschnittliche Vermögenswirksame Leistungen des Arbeitgebers (in Euro) und durchschnittlicher Arbeitgeberanteil nach Höhe der Anlage (Anhang)

Jährlicher	2003		2008	
	Betrag	in Anteil an den	Betrag	in Anteil an den

Anlagebetrag insgesamt	Euro	vL insgesamt	Euro	vL insgesamt
Weniger als 120 €	75,7	97,9	73,4	97,3
120 € bis 239 €	127,1	75,8	119,1	72,1
240 € bis 359 €	204,8	64,9	215,8	69,5
360 € bis 479 €	211,9	48,9	203,5	48,5
Mehr als 480 €	252,9	40,5	249,8	39,7
Insgesamt	232,4	43,4	228,1	42,9

Quelle: Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS) 2003 und 2008, eigene Berechnungen. Hochgerechnete Angaben. Quartalswerte auf Jahresbasis umgerechnet. Aufgrund von Rundungen addieren sich die Einzelbeträge teilweise nicht exakt zum Gesamtbetrag.

Tabelle 25: Durchschnittliche Vermögenswirksame Leistungen des Arbeitgebers (in Euro) und durchschnittlicher Arbeitgeberanteil nach Geschlecht (Anhang)

Merkmale	2003		2008	
	Betrag in Euro	Anteil an den vL insgesamt	Betrag in Euro	Anteil an den vL insgesamt
Männer	259,8	46,8	262,7	47,0
Frauen	198,8	38,9	189,4	37,9
Insgesamt	232,4	43,4	228,1	42,9

Quelle: Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS) 2003 und 2008, eigene Berechnungen. Hochgerechnete Angaben. Quartalswerte auf Jahresbasis umgerechnet. Aufgrund von Rundungen addieren sich die Einzelbeträge teilweise nicht exakt zum Gesamtbetrag.

Tabelle 26: Durchschnittliche Vermögenswirksame Leistungen des Arbeitgebers (in Euro) und durchschnittlicher Arbeitgeberanteil nach beruflichem Status (Anhang)

Merkmale	2003		2008	
	Betrag in Euro	Anteil an den vL insgesamt	Betrag in Euro	Anteil an den vL insgesamt
Beamte	88,3	17,5	91,1	18,9
Angestellte	238,4	45,2	231,6	43,9
Arbeiter	274,4	49,8	278,5	50,4
In Ausbildung	246,6	47,6	242,8	44,5
Sonstige	107,9	13,7	82,6	11,1
Insgesamt	232,4	43,4	228,1	42,9

Quelle: Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS) 2003 und 2008, eigene Berechnungen. Hochgerechnete Angaben. Quartalswerte auf Jahresbasis umgerechnet. Aufgrund von Rundungen addieren sich die Einzelbeträge teilweise nicht exakt zum Gesamtbetrag.

Tabelle 27: Durchschnittliche Vermögenswirksame Leistungen des Arbeitgebers (in Euro) und durchschnittlicher Arbeitgeberanteil nach Tätigkeitsumfang (Anhang)

Merkmale	2003		2008	
	Betrag in Euro	Anteil an den vL insgesamt	Betrag in Euro	Anteil an den vL insgesamt
Vollzeitbeschäftigt	249,4	45,9	246,1	45,4
Teilzeitbeschäftigt	167,6	33,6	159,1	33,0
Geringfügig besch.	202,5	38,5	153,6	30,2
Ohne Angabe	234,4	54,1	99,2	14,2
Insgesamt	232,4	43,4	228,1	42,9

Quelle: Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS) 2003 und 2008, eigene Berechnungen. Hochgerechnete Angaben. Quartalswerte auf Jahresbasis umgerechnet. Aufgrund von Rundungen addieren sich die Einzelbeträge teilweise nicht exakt zum Gesamtbetrag.

Tabelle 28: Durchschnittliche Vermögenswirksame Leistungen des Arbeitgebers (in Euro) und durchschnittlicher Arbeitgeberanteil nach Haushaltsbruttoeinkommen (Anhang)

Merkmale	2003		2008	
	Betrag in Euro	Anteil an den vL insgesamt	Betrag in Euro	Anteil an den vL insgesamt
Bis 20.000	226,4	50,2	214,1	45,9
20.000 bis 39.999	221,7	42,5	196,2	39,5
40.000 bis 59.999	231,8	42,7	230,6	42,9
60.000 bis 79.999	230,1	42,0	230,6	42,6
80.000 und mehr	244,8	45,8	245,6	44,9
Insgesamt	232,4	43,4	228,1	42,9

Quelle: Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS) 2003 und 2008, eigene Berechnungen. Hochgerechnete Angaben. Quartalswerte auf Jahresbasis umgerechnet. Aufgrund von Rundungen addieren sich die Einzelbeträge teilweise nicht exakt zum Gesamtbetrag.

Tabelle 29: Vermögenswirksame Leistungen des Arbeitgebers nach Wirtschaftszweigen (in Euro) (Anhang)

Wirtschaftszweig	2000	2004	2008
Bergbau und Gewinnung von Steinen und Erden		264	270

Verarbeitendes Gewerbe	256	231	186
Energie- und Wasserversorgung		250	
Energieversorgung			204
Wasserversorgung, Abwasser, und Abfallentsorgung und Beseitigung von Umweltverschmutzungen			96
Baugewerbe	157	161	148
Handel; Instandhaltung und Reparatur von Kraftfahrzeugen und Gebrauchsgütern	166	160	126
Gastgewerbe	74	63	42
Verkehr und Nachrichtenübermittlung		103	
Verkehr und Lagerei			87
Information und Kommunikation			122
Kredit- und Versicherungsgewerbe		414	382
Grundstücks- und Wohnungswesen, Vermietung beweglicher Sachen, Erbringung von wirtschaftlichen Dienstleistungen ...		105	
Grundstücks- und Wohnungswesen			112
Erbringung von freiberuflichen, wissenschaftlichen Dienstleistungen			111
Erbringung von sonstigen wirtschaftlichen Dienstleistungen			35
Öffentliche Verwaltung. Verteidigung. Sozialversicherung		78	79
Erziehung und Unterricht		77	77
Gesundheits-, Veterinär- und Sozialwesen		60	54
Erbringung von sonstigen öffentlichen und persönlichen Dienstleistungen		85	69
Kunst, Unterhaltung und Erholung			53
Alle Wirtschaftszweige		156	127

Quelle: Arbeitskostenstatistik 2000, 2004 und 2008. Dargestellt sind jährliche Beträge in Euro je Volleinheit.

Tabelle 30: Vermögenswirksame Leistungen des Arbeitgebers (in Euro) nach Unternehmensgrößenklassen (Anhang)

Unternehmensgrößenklassen	2004	2008
10 bis 49	144	116
50 bis 249	163	124
250 bis 499	186	156
500 bis 999	189	150
1000 und mehr	144	121
Insgesamt	156	127

Quelle: Arbeitskostenstatistik 2000, 2004 und 2008. Dargestellt sind jährliche Beträge in Euro je Vollzeiteinheit.

Tabelle 31: Zahl der festgesetzten Arbeitnehmer-Sparzulagen (in 1.000) nach Höhe (Anhang)

	Männer		Frauen	
	Anzahl	%	Anzahl	%
bis 20 €	230	9,1%	230	14,9%
20 € bis unter 40 €	313	12,6%	224	14,7%
40 € bis unter 60 €	1.211	49,5%	646	42,6%
60 € bis unter 80 €	321	13,1%	184	12,2%
80 € und mehr	382	15,6%	236	15,5%
Insgesamt	2.457	100,0%	1.520	100,0%

Quelle: Faktisch anonymisierte Lohn- und Einkommensteuerstatistik (FAST) 2004, eigene Berechnungen. Hochgerechnete Angaben.

Tabelle 32: Festgesetzte Arbeitnehmer-Sparzulagen (in 1.000) nach Einkommensklassen (Anhang)

	alle	< 10.000 €	10.000 € bis unter	20.000 € bis unter	30.000 € bis unter

			20.000 €	30.000 €	40.000 €
Männer	2.457	609	824	682	343
Frauen	1.519	464	555	308	192
Insgesamt	3.976	1.073	1.379	990	535

Quelle: Faktisch anonymisierte Lohn- und Einkommensteuerstatistik (FAST) 2004, eigene Berechnungen. Hochgerechnete Angaben.

Tabelle 33: Festgesetzte Arbeitnehmer-Sparzulagen nach Einkommensklassen (Prozentanteile) (Anhang)

	alle	< 10.000 €	10.000 € bis unter 20.000 €	20.000 € bis unter 30.000 €	30.000 € bis unter 40.000 €
Männer	100%	24,8%	33,5%	27,7%	14,0%
Frauen	100%	30,5%	36,5%	20,3%	12,6%
Insgesamt	100%	27,0%	34,7%	24,9%	13,5%

Quelle: Faktisch anonymisierte Lohn- und Einkommensteuerstatistik (FAST) 2004, eigene Berechnungen. Hochgerechnete Angaben.

Tabelle 34: Entgangene Steuern infolge der Arbeitnehmer-Sparzulage [in Mio. Euro] (Anhang)

Jahr	Insgesamt	Finanzierungsanteil des Bundes
2003	156	67
2004	186	79
2005	390	165
2006	280	120
2007	187	80
2008	146	62
2009	126	54
2010	132	56
2011	133	57

Quelle: Subventionsberichte der Bundesregierung.

Tabelle 35: Festgesetzte und ausbezahlte Arbeitnehmer-Sparzulage [in Fällen und Euro] (Anhang)

	Festsetzungen		Auszahlungen	
	Anzahl	Betrag in Euro	Anzahl	Betrag in Euro
1994	3.098.572	112.481.433	3.097.641	112.452.519

1995	2.784.160	101.821.259	2.784.159	101.821.247
1996	2.750.215	100.436.411	2.750.214	100.436.398
1997	2.580.434	94.389.278	2.580.431	94.389.201
1998	2.535.238	92.734.692	2.535.238	92.734.692
1999	4.011.330	186.257.042	4.011.330	186.257.042
2000	4.311.957	218.230.017	4.311.957	218.230.016
2001	4.333.909	228.962.784	4.333.909	228.962.784
2002	4.209.049	225.481.532	4.209.044	225.481.350
2003	3.980.418	207.012.539	3.980.401	207.011.827
2004	3.501.116	158.638.895	3.501.052	158.637.047
2005	3.152.081	131.866.038	3.119.013	131.518.480
2006	2.958.001	124.059.260	2.512.514	109.840.977
2007	2.710.351	115.375.060	1.885.302	81.584.766
2008	2.531.098	107.148.496	1.154.129	60.023.572
2009	2.467.744	112.391.488	998.308	46.537.911
2010	2.201.957	98.248.263	527.714	24.581.430
2011	848.585	36.572.463	58.496	2.115.437

Quelle: Zentralstelle der Länder (ZPS ZANS).

Tabelle 36: Anzahl (in 1.000) und Anteile der Anlageformen bei festgesetzten Arbeitnehmer-Sparzulagen (Anhang)

Jahr	Sparvertrag/ Verm.-bet.		Wertpapier- kaufvertrag		Beteiligungs- vertrag		Bausparver- trag		Sonstige	
	An- zahl in 1.000	%	An- zahl in 1.000	%	An- zahl in 1.000	%	An- zahl in 1.000	%	An- zahl in 1.000	%
2001	1.559	34,0	16	0,3	10	0,2	2.708	59,1	291	6,3
2002	1.585	37,7	17	0,4	9	0,2	2.598	61,7	0	0,0
2003	1.411	35,2	12	0,3	9	0,2	2.548	63,5	30	0,7
2004	1.130	32,1	13	0,4	8	0,2	2.348	66,7	23	0,7
2005	926	29,2	12	0,4	8	0,3	2.206	69,6	19	0,6
2006	829	27,9	13	0,4	8	0,3	2.107	70,8	19	0,6
2007	768	28,2	10	0,4	9	0,3	1.924	70,5	17	0,6
2008	700	27,6	9	0,4	9	0,4	1.812	71,5	4	0,2
2009	743	30,1	10	0,4	10	0,4	1.704	69,0	4	0,2
2010	637	28,9	10	0,5	10	0,5	1.545	70,0	4	0,2
2011	222	26,1	4	0,5	4	0,5	618	72,7	2	0,2

Erläuterung: Dargestellt ist die Anzahl der Festsetzungen im jeweiligen Jahr in 1.000. Quelle: Zentralstelle der Länder (ZPS ZANS).

Tabelle 37: Anteile der ausgezahlten Beträge nach Sperrfrist, der vorzeitigen und der gesperrten Auszahlungen an der festgesetzten Arbeitnehmer-Sparzulage (Anhang)

	Auszahlung nach Sperrfrist		Vorzeitige Auszahlung		Auszahlung gesperrt	
	Nach Anzahl	Nach Betrag	Nach Anzahl	Nach Betrag	Nach Anzahl	Nach Betrag
2001	0,68	0,75	0,20	0,15	0,12	0,10
2002	0,69	0,76	0,19	0,14	0,12	0,10
2003	0,70	0,76	0,18	0,14	0,12	0,10
2004	0,70	0,76	0,17	0,14	0,12	0,10
2005	0,69	0,74	0,17	0,15	0,13	0,11
2006	0,57	0,64	0,16	0,14	0,13	0,11
2007	0,45	0,49	0,14	0,12	0,11	0,10
2008	0,34	0,38	0,01	0,09	0,10	0,09
2009	0,25	0,28	0,08	0,06	0,08	0,07
2010	0,13	0,16	0,05	0,04	0,05	0,05
2011	0,02	0,02	0,03	0,02	0,02	0,02

Quelle: Zentralstelle der Länder (ZPS ZANS). Die Anteile nach Anzahl und nach Betrag summieren sich jeweils horizontal zu 1,00.

Tabelle 38: Anteile der ausgezahlten Beträge nach Sperrfrist, der vorzeitigen und der gesperrten Auszahlungen an der festgesetzten Arbeitnehmer-Sparzulage (Anhang)

	Auszahlung nach Sperrfrist		Vorzeitige Auszahlung		Auszahlung gesperrt	
	Anzahl	Betrag	Anzahl	Betrag	Anzahl	Betrag
Sparvertrag/Verm.-beteil.	0,92	0,93	0,01	0,01	0,07	0,06
Wertpapierkaufvertrag	0,94	0,94	0,01	0,01	0,05	0,05
Beteiligungsvertrag	0,93	0,94	0,01	0,01	0,05	0,05
Bausparvertrag	0,59	0,60	0,24	0,25	0,15	0,14
Sonstige	0,74	0,73	0,26	0,27	0,00	0,00

Quelle: Zentralstelle der Länder (ZPS ZANS).

II. Auswertungen nach Einkommensklassen

In der ersten Einkommensklasse von bis zu 20.000 Euro jährlichem Bruttohaushaltseinkommen nutzen 18 Prozent der Haushalte, die Vermögenswirksame Leistungen in Anspruch nehmen können, diese Möglichkeit. Es zeigt sich eine deutliche Präferenz für die Form des Bausparens. In dieser Einkommensklasse zeigt sich keine Differenz in der Abhängigkeit von Kindern im Haushalt, sowohl die Haushalte mit Kindern als auch die ohne nutzen Vermögenswirksame Leistungen zu 18 Prozent. Jedoch nutzen Haushalte mit Kindern ausschließlich die Anlageformen Bausparvertrag und Wertpapierkäufe, während die Familien ohne Kinder im Aggregat alle Anlageformen nutzen. In der Gruppe der Beamten nutzen in dieser Einkommensklasse 65 Prozent Vermögenswirksame Leistungen, in der Gruppe der Angestellten 28 Prozent und unter den Arbeitern 22 Prozent sowie 7 Prozent der Auszubildenden. Sowohl von den Voll- als auch Teilzeitbeschäftigten nutzen 31 Prozent die Möglichkeit, Vermögenswirksame Leistungen anzulegen, in der Gruppe der geringfügig Beschäftigten 10 Prozent. Betrachtet man die Haushaltsgröße, so zeigt sich deutlich, dass in dieser Einkommensgruppe die Inanspruchnahme von Vermögenswirksamen Leistungen mit der Anzahl der Haushaltsmitglieder stark sinkt: Nutzen in den Ein-Personen-Haushalten noch 20 Prozent Vermögenswirksame Leistungen, so sind es in Zwei-Personen-Haushalten noch 15 Prozent und in Drei- und Vier-Personen-Haushalten noch 7 Prozent. Dies deutet auf eine geringe Sparfähigkeit der Haushalte in dieser Einkommensklasse mit einer größeren Personenzahl hin.

Fasst man diese Gruppe noch enger, so zeigt sich die Problematik der mangelnden Sparfähigkeit noch drastischer. Bei Einkommen von bis zu 10.000 Euro brutto pro Jahr nutzen nur 4,1 Prozent der Haushalte, die die Möglichkeit hätten, Vermögenswirksame Leistungen zu erhalten, und dies sind allesamt Ein-Personen-Haushalte.

In der zweiten Einkommensklasse von 20.000 bis 40.000 Euro jährlichem Bruttoeinkommen nutzen im Durchschnitt 47 Prozent der Haushalte, die vermögenswirksame Leistungen erhalten können, diese Möglichkeit. Der direkte Ver-

gleich dieser Größe mit anderen Einkommensklassen ist mit großer Vorsicht zu interpretieren, da die durchschnittlichen Haushaltsstrukturen in den Einkommensklassen deutlich voneinander abweichen können (z.B. in der Anzahl der HH-Mitglieder etc.). Auch hier wird das Bausparen in allen Gruppen stark favorisiert, allerdings werden grundsätzlich auch in allen Gruppen alle Anlageformen genutzt. Von den Haushalten ohne Kinder nutzen 48 Prozent Vermögenswirksame Leistungen, aus der Gruppe der Haushalte mit Kindern 26 Prozent. In der Gruppe der Beamten nutzen in dieser Einkommensklasse 76 Prozent Vermögenswirksame Leistungen, bei den Angestellten 52 Prozent und bei den Arbeitern 44 Prozent. In der Gruppe der Auszubildenden sind es 13 Prozent. Keine großen Differenzen zeigen sich wiederum zwischen den Vollzeit- und Teilzeitbeschäftigten, hier liegen die Quoten der vL-Nutzer bei 54 Prozent respektive 49 Prozent. Unter den geringfügig Beschäftigten nutzen in dieser Einkommensklasse 10 Prozent Vermögenswirksame Leistungen. In der Haushaltsgröße nimmt das Ausmaß der Nutzung von Vermögenswirksamen Leistungen wiederum stark ab: Sind es in Ein-Personen-Haushalten noch 69 Prozent, die Vermögenswirksame Leistungen in Anspruch nehmen, so sind es bei Zwei-Personen-Haushalten noch 41 Prozent und bei Drei- bis Fünf-Personen-Haushalten jeweils 33 Prozent.

Die dritte Einkommensklasse umfasst Bruttohaushaltseinkommen pro Jahr i.H.v. 40.000-60.000 Euro. Hier legen 60 Prozent der Haushalte, die Vermögenswirksame Leistungen nutzen können, in dieser Form Geld an. Auch hier werden die höchsten Summen in Bausparen investiert. Von den Haushalten ohne Kinder legen wiederum 60 Prozent Vermögenswirksame Leistungen an, in der sehr viel kleineren Gruppe mit Kindern sind es nur 44 Prozent. Beamte nutzen die Möglichkeit der Vermögenswirksamen Leistungen wiederum häufiger (77 Prozent) als Angestellte und Arbeiter (60 Prozent bzw. 62 Prozent) sowie Auszubildende (21 Prozent). In dieser Einkommensklasse nutzen 66 Prozent der Vollzeitbeschäftigten und 57 Prozent der Teilzeitbeschäftigten und 12 Prozent der geringfügig Beschäftigten Vermögenswirksame Leistungen. Mit der Haushaltsgröße sinkt die Inanspruchnahme von Vermögenswirksamen Leistungen auch hier: In Ein-Personen-Haushalten werden zu 77 Prozent Vermögenswirksame Leistungen

gen angelegt, in Zwei-Personen-Haushalten 63 Prozent und in Drei- bis Fünf-Personen-Haushalten ca. 54 Prozent.

In der vierten Einkommensklasse mit 60.000 bis 80.000 Euro Bruttojahreseinkommen legen 63 Prozent der Berechtigten vermögenswirksame Leistungen an. Der Anteil der vL-Nutzer steigt also im Durchschnitt weiter, obwohl diese Gruppe nun definitiv keine Arbeitnehmer-Sparzulage mehr erhält. In Familien ohne Kinder sind es 66 Prozent, in Familien mit Kindern 63 Prozent der Haushalte, die vermögenswirksame Leistungen in Anspruch nehmen. Auch hier nutzen Beamte vermögenswirksame Leistungen in größeren Teilen (80 Prozent) als Angestellte und Arbeiter (ca. 68 Prozent) und Auszubildende (27 Prozent). Vollzeitbeschäftigte nutzen vermögenswirksame Leistungen mehr als Teilzeitbeschäftigte (72 Prozent vs. 64 Prozent) und geringfügig Beschäftigte (12 Prozent), deren Nutzungsquote relativ konstant bleibt. In dieser Einkommensklasse fällt der Anteil der vL-Nutzer nicht mehr stark mit der Anzahl der Haushaltsmitglieder, was darauf deutet, dass in dieser Gruppe eine weitreichende Sparfähigkeit existiert, die nicht durch zusätzlichen Konsum weiterer Haushaltsmitglieder limitiert wird. Von den Ein-Personen-Haushalten nutzen 75 Prozent vermögenswirksame Leistungen, bei den Zwei-Personen-Haushalten 74 Prozent und bei den Drei- bis Fünf-Personen-Haushalten ca. 63 Prozent.

In der fünften Einkommensklasse haben die Haushalte ein jährliches Bruttoeinkommen von 80.000 bis 100.000 Euro. In dieser Klasse werden vermögenswirksame Leistungen im Durchschnitt von 68 Prozent der vL-Berechtigten genutzt. Das Bausparen ist auch noch in dieser Gruppe die an den Beiträgen gemessen stärkste Anlageform, der Unterschied zu den weiteren Anlageformen nimmt jedoch mit steigenden Einkommen ab. In dieser Gruppe legen zum ersten Mal mehr Haushalte mit Kindern vermögenswirksame Leistungen an als Haushalte ohne (70 Prozent vs. 68 Prozent). Die Unterschiede zwischen Beamten, Angestellten und Arbeitern sowie Auszubildenden bleiben bestehen (80 Prozent vs. ca. 70 Prozent vs. 30 Prozent), ebenso das Verhältnis zwischen Vollzeit-, Teilzeit- und geringfügig Beschäftigten (74 Prozent vs. 66 Prozent vs. 15 Prozent). In dieser Einkommensklasse nehmen die vermögenswirksame Leistungen auch nicht

konsequent mit der Anzahl der Haushaltsmitglieder ab. Dies zeigt, dass es bei Einkommen dieser Höhe keine Beschränkungen mehr in der Sparfähigkeit gibt: Die Haushalte müssen nicht zu Gunsten des unbedingt notwendigen Mindestkonsums auf die Möglichkeit, im Rahmen Vermögenswirksamer Leistungen zu sparen verzichten. Von den Ein-Personen-Haushalten nutzen 63 Prozent die Möglichkeit einer vL-Anlage, bei den Zwei-Personen-Haushalten sind es hier 76 Prozent, bei den Drei- und Vier-Personen-Haushalten 66 Prozent und bei den Fünf-Personen-Haushalten 62 Prozent. Diese Anteile ähneln denen der vierten Einkommensklasse.

Die sechste Einkommensgruppe umfasst Einkommen von 100.000 bis 120.000 Euro brutto pro Jahr pro Haushalt. In dieser Gruppe nimmt die Quote der vL-Nutzer nun wieder ab und liegt bei 66 Prozent. Von den Haushalten ohne Kinder legen 65 Prozent Vermögenswirksame Leistungen an, mit Kindern sind es 74 Prozent. Der Zusammenhang zwischen Beamten, Arbeitern, Angestellten und Auszubildenden bleibt unverändert (77 Prozent vs. 67 Prozent vs. 32 Prozent). Gleiches gilt für den Vergleich zwischen Vollzeit-, Teilzeit- und geringfügig Beschäftigten (72 Prozent vs. 63 Prozent vs. 9 Prozent). Der Anteil der vL-Sparer in Ein- und Zwei-Personen-Haushalten liegt bei 71 Prozent, in Drei- bis Fünfpersonenhaushalten bei ca. 63 Prozent.

In der siebten Einkommensklasse finden sich Bruttoeinkommen pro Haushalt von 120.000-140.000. Hier legen 62 Prozent der Haushalte, die berechtigt wären, Vermögenswirksame Leistungen an. Familien mit und ohne Kinder haben hier beide den gleichen Anteil. Beamte investieren zu 77 Prozent in Vermögenswirksame Leistungen, Angestellte zu 63 Prozent und Arbeiter zu 70 Prozent sowie Auszubildende zu 23 Prozent. Vollzeitbeschäftigte nutzen zu 67 Prozent Vermögenswirksame Leistungen, Teilzeitbeschäftigte zu 61 Prozent und geringfügig Beschäftigte zu 28 Prozent. Ein-Personen-Haushalte nutzen zu 74 Prozent Vermögenswirksame Leistungen, Zwei-Personen-Haushalte zu 70 Prozent und Drei- bis Fünfpersonenhaushalte zu ca. 56 Prozent.

Die folgenden sehr hohen Einkommensklassen haben nur noch sehr wenige Fallzahlen (<1000), weshalb die Quoten mit größerer Vorsicht interpretiert werden müssen. Im Durchschnitt legen in der Einkommensgruppe mit Einkommen von 140.000 bis 160.000 Euro 56 Prozent der Berechtigten Vermögenswirksame Leistungen an. Dies gilt sowohl für Familien mit als auch ohne Kinder. In dieser Einkommensklasse sind zum ersten Mal nicht die Beamten die Gruppe, die am meisten von Vermögenswirksamen Leistungen Gebrauch machen, sondern Arbeiter mit 70 Prozent, gefolgt von Beamten mit 64 Prozent, Angestellten mit 59 Prozent sowie Auszubildenden mit 20 Prozent. Vollzeit- und Teilzeitbeschäftigte entsprechen gleichermaßen dem durchschnittlichen Anteil der Einkommensklasse. Die Ein-Personen-Haushalte sollen hier auf Grund der geringen Fallzahl (sieben Observationen) nicht quantitativ bewertet werden. Ab diesem Einkommen sinkt die Quote der Nutzer wieder mit der Haushaltsgröße (ab Zwei-Personen-Haushalten). Zwei-Personen-Haushalte nutzen Vermögenswirksame Leistungen zu 63 Prozent, Drei-Personen-Haushalte zu 60 Prozent, Vier-Personen-Haushalte zu 51 Prozent sowie Fünf-Personen-Haushalte zu 46 Prozent.

Für die Einkommensgruppen von 160.000 bis 180.000 Euro sowie über 180.000 Euro seien auf Grund der sehr geringen Observationen keine detaillierten Ergebnisse mehr genannt. Diese sind jedoch konsistent mit den bisherigen Interpretationen. In der neunten Einkommensklasse legen 50 Prozent der Berechtigten Vermögenswirksame Leistungen an. Die Quote der Nutzung sinkt in der Haushaltsgröße. In der höchsten Einkommensklasse legen 48 Prozent Vermögenswirksame Leistungen an, auch hier sinkt die Nutzung mit steigender Haushaltsgröße.

III. Formulare

Dokument 1: Einkommensteuerklärung

2011

	1	Einkommensteuererklärung	Antrag auf Festsetzung der Arbeitnehmer-Sparzulage	Einkünftetyp
	2	Erklärung zur Festsetzung der Kirchensteuer auf Kapitalerträge	Erklärung zur Feststellung des verbleibenden Verlustvortrags	
	3	Steuernummer		
	4	Identifikationsnummer (IdNr.)	Steuerpflichtige Person (sppf. Person), bei Ehegatten: Ehemann	Ehefrau
	5	An das Finanzamt		
	6	Bei Wohnsitzwechsel: bisheriges Finanzamt		

Dokument 2: Anlage N

2011

	1	Titelname		Anlage N Jeder Ehegatte mit Einkünften aus nichtselbständiger Arbeit hat eine eigene Anlage N abzugeben.	
	2	Vorname			
	3	Steuernummer	sppf. Person / Ehemann Ehefrau		
	4	eTRN (Einkommenartenbescheinigung) sofern vorhanden		eTRV (weiterer Lohnsteuerbescheinigung) sofern vorhanden	
	5	Einkünfte aus nichtselbständiger Arbeit			4
	6	Angaben zum Arbeitslohn		Lohnsteuerbescheinigung(en) Steuerklasse 1 - 5	Lohnsteuerbescheinigung(en) Steuerklasse 6 oder einer Urlaubskasse
		Steuersatz	168	EUR	
	6	Bruttoarbeitslohn	110	EUR	
				111	
				EUR	
				EUR	
	79	Vom Arbeitgeber / von der Agentur für Arbeit steuerfrei ersetzt		77	
		Angaben zum Antrag auf Festsetzung der Arbeitnehmer-Sparzulage			
	80	Beigefügte Bescheinigung(en) vermögenswirksamer Leistungen (Anlage VL) des Anlageinstituts / Unternehmens			

Dokument 3: Anleitung zur Einkommensteuererklärung

Anleitung

zur Einkommensteuererklärung,

zum Antrag auf Arbeitnehmer-Sparzulage,
zur Erklärung zur Festsetzung der Kirchensteuer auf Kapital-
erträge und
zur Erklärung zur Feststellung des verbleibenden Verlustvortrags

Abgabefrist:

Einkommensteuererklärung

- wenn Sie zur Abgabe verpflichtet sind: bis 31. Mai 2012
- wenn Sie die Veranlagung beantragen: bis 31. Dezember 2015

Antrag auf Arbeitnehmer-Sparzulage bis 31. Dezember 2015

Erklärung zur Feststellung des verbleibenden Verlustvortrags bis 31. Mai 2012

2011

Auch im Internet:



www.Elster.de

Stichwortverzeichnis
siehe Seite 20

.....

Antrag auf Arbeitnehmer-Sparzulage

Der Antrag auf Arbeitnehmer-Sparzulage ist grundsätzlich zusammen mit der Einkommensteuererklärung zu stellen. Ein gesonderter Antrag ist z. B. erforderlich, wenn

- Sie (ggf. auch Ihr Ehegatte) ausschließlich steuerfreien oder pauschal besteuerten Arbeitslohn bezogen haben oder
- keine Steuerabzugsbeträge in der Lohnsteuerbescheinigung enthalten sind.

Zum gesonderten Antrag auf Arbeitnehmer-Sparzulage gehören der vierseitige Hauptvordruck, die Anlage N (Einkünfte aus nichtselbständiger Arbeit) und die vom Anlageinstitut / Unternehmen übersandte Anlage VL (Bescheinigung vermögenswirksamer Leistungen).

.....

Arbeitnehmer-Sparzulage

Zeile 80

Für zulagebegünstigte vermögenswirksame Leistungen wird nach Ablauf des Kalenderjahres eine Arbeitnehmer-Sparzulage festgesetzt. Ein Anspruch auf Arbeitnehmer-Sparzulage besteht regelmäßig nur, wenn das zu versteuernde Einkommen 17.900 €, bei zusammenveranlagten Ehegatten 35.800 € nicht übersteigt. Für Vermögensbeteiligungen am Unternehmen des Arbeitgebers und Vermögensbeteiligungen an anderen Unternehmen gilt ein zu versteuerndes Einkommen von 20.000 €, bei zusammenveranlagten Ehegatten von 40.000 €.

Fügen Sie bitte die Bescheinigung vermögenswirksamer Leistungen (**Anlage VL**) des Anlageinstituts, des Unternehmens oder des Empfängers bei und geben Sie in Zeile 80 die Anzahl der beigefügten Bescheinigungen an.

Die Arbeitnehmer-Sparzulage wird regelmäßig erst nach Ablauf der Sperrfrist ausgezahlt. Haben Sie über Ihren Vertrag vor Ablauf der Sperrfrist unschädlich verfügt (z. B. bei längerer Arbeitslosigkeit), wird die Arbeitnehmer-Sparzulage vorzeitig ausgezahlt. Entsprechendes gilt bei Zuteilung eines Bausparvertrags. Bei einer Anlage zum Wohnungsbau (z. B. Grundstücksentschuldung) wird die Arbeitnehmer-Sparzulage jährlich ausgezahlt.

Dokument 4: Anlage Vermögenswirksame Leistungen

vom Arbeitnehmer auszufüllen

Name, Vorname Steuernummer / Identifikationsnummer **2011**

Anlage VL

99	15
9	
87	

Wichtiger Hinweis:

Diese Bescheinigung benötigen Sie, wenn Sie eine Arbeitnehmer-Sparzulage nach dem Fünften Vermögensbildungsgesetz (VermBG) beantragen wollen. In diesem Fall fügen Sie bitte die Bescheinigung Ihrer Einkommensteuererklärung / Ihrem Antrag auf Arbeitnehmer-Sparzulage bei.

Bescheinigung vermögenswirksamer Leistungen für 2011 (§ 15 Abs. 1 VermBG, § 5 VermBDV 1994)

Arbeitnehmer (Name, Vorname) geboren am

Straße, Hausnummer

Postleitzahl, Wohnort

	1. Vertrag	2. Vertrag
Art der Anlage *)	0	0
Institutsschlüssel für die Arbeitnehmer-Sparzulage	1	1
Vertragsnummer	2	2
Vermögenswirksame Leistungen (auf volle Euro aufgerundet)	3	3
Ende der Sperrfrist (Format: TT.MM.JJJJ)	4	4
Anlageinstitut, Unternehmen, Empfänger		

*) Bitte zutreffende Kennzahl eintragen.

- 1 = Sparvertrag über Wertpapiere oder andere Vermögensbeteiligungen (§ 4 VermBG)
- 2 = Wertpapier-Kaufvertrag (§ 5 VermBG)
- 3 = Beteiligungs-Vertrag oder Beteiligungs-Kaufvertrag (§§ 6, 7 VermBG)
- 4 = Bausparvertrag (§ 2 Abs. 1 Nr. 4 VermBG)
- 8 = Wohnungsbau (§ 2 Abs. 1 Nr. 5 VermBG), wenn nicht mehr als 15 Arbeitnehmer Miteigentümer des Wohngebäudes u. s. w. werden sollen oder bereits sind, mit Ausnahme von Sparleistungen an Treuhand- und Immobilienspargesellschaften, oder Anlagen nach § 2 Abs. 1 Nr. 4 VermBG in Verbindung mit § 2 Abs. 1 Nr. 2 des Wohnungsbau-Prämiengesetzes

(Datum)

(Unterschrift des Anlageinstituts, Unternehmens, Empfängers)

Dokument 5: Meldung des Instituts an ZANS bei schädlicher Verfügung (VermB 12)

(Anschrift des Kreditinstituts/Versicherungsunternehmens)

Technisches Finanzamt Berlin
- ZPS ZANS -
Klosterstr. 59
10179 Berlin.

Ort, Datum _____

Telefon _____

Anzeige nach § 8 Abs. 1 Nr. 1 bis 3 VermBDV 1994

Arbeitnehmer (Name, Vorname)	Zutreffendes ankreuzen <input type="checkbox"/> oder ausfüllen
(Straße, Hausnummer)	gehört an
(Postleitzahl, Wohnort)	Identifikationsnummer

Art der Anlage

Sparvertrag über Wertpapiere oder andere Vermögensbeteiligungen (§ 4 des 5. VermBG)
 Bausparvertrag (§ 2 Abs. 1 Nr. 4 des 5. VermBG)

Institutschlüssel für Arbeitnehmer-Sparzulage: _____ Vertrags-Nummer: _____

Tag Monat Jahr

Bei Vertragsbeginn maßgebliches Ende der Sperrfrist: _____

Die angelegten vermögenswirksamen Leistungen wurden nicht fristgerecht verwendet oder über sie wurde vor Ablauf der Sperrfrist verfügt.

Die vorzeitige Verfügung ist: unschädlich schädlich aufgehoben.

Bei vorzeitiger schädlicher Verfügung:

Verfügt wurde über sämtliche vermögenswirksame Leistungen.

Verfügt wurde nur über einen Teil der vermögenswirksamen Leistungen in Höhe von _____ Euro. Insgesamt wurden angelegt:

im Kalenderjahr	vermögenswirksame Leistungen Euro

(Unterschrift)

VermB 12
Aug. 11
9.2011; 2 M OFD KA

Dokument 6: Anfrage bei Steuerpflichtigem nach vorzeitiger Verfügung (VermB 11)

Name, Vorname

Datum:

Steuernummer

Straße, Hausnummer, Postleitzahl, Ort

Auszahlung/Rückforderung von Arbeitnehmer-Sparzulage(n) für Kalenderjahr(e)

Art der Anlage oder der Beteiligung	Zeitpunkt des Erwerbs	Konto-Nr./Vertrags-Nr./Depot-Nr.
-------------------------------------	-----------------------	----------------------------------

Auskunft als Gesamtrechtsnachfolger des Arbeitnehmers/der Arbeitnehmerin:

Ihr Schreiben vom

Ich habe aus folgendem Grund **unschädlich** verfügt. Die entsprechenden Unterlagen sind in Kopie beigelegt.

- Mein von mir nicht dauernd getrennt lebender Ehegatte ist nach Vertragsabschluss verstorben (Sterbeurkunde oder Erbschein ist beigelegt).
- Bei mir oder meinem von mir nicht dauernd getrennt lebenden Ehegatten ist nach Vertragsabschluss ein Grad der Behinderung von mindestens 95 eingetreten (Schwerbehindertenausweis oder vergleichbarer Bescheid ist beigelegt).
- Ich bin nach Vertragsabschluss arbeitslos geworden. Die Arbeitslosigkeit hat im Zeitpunkt der vorzeitigen Verfügung mindestens ein Jahr lang ununterbrochen bestanden (Unterlagen über Arbeitslosengeld, Arbeitslosengeld II usw. sind beigelegt).
- Ich habe den Erlös innerhalb der folgenden drei Monate unmittelbar für die eigene Weiterbildung oder die Weiterbildung meines von mir nicht dauernd getrennt lebenden Ehegatten verwendet. Die Maßnahme ist außerhalb des Betriebes durchgeführt worden und diente dem beruflichen Fortkommen (Bescheinigung des Weiterbildungsanbieters und Zahlungsnachweis sind beigelegt).
- Ich habe die Auszahlung der Bausparsumme aus einem Bausparvertrag oder bei Beleihung der Ansprüche aus dem Vertrag die empfangenen Beträge unverzüglich und unmittelbar zum Wohnungsbau verwendet (Nachweise sind beigelegt).
- Im Fall der Abtretung hat der Erwerber die Bausparsumme aus einem Bausparvertrag oder die auf Grund einer Beleihung empfangenen Beträge unverzüglich und unmittelbar zum Wohnungsbau für die abtretende Person oder deren Angehörige verwendet (Nachweise sind beigelegt).

- Im Falle der Gesamtrechtsnachfolge:
Der/die oben genannte Arbeitnehmer/Arbeitnehmerin ist nach Vertragsabschluss verstorben (Sterbeurkunde oder Erbschein ist beigelegt).

Hinweis

Die **nachstehenden Gründe** für eine unschädliche Verfügung **gelten nicht** für Anlagen nach dem Wohnungsbauprämiengesetz (**Bausparverträge**)

- Ich habe festgelegte Wertpapiere veräußert und den Erlös bis zum Ablauf des Kalendermonats, der dem Kalendermonat der Veräußerung folgt, zum Erwerb anderer begünstigter Wertpapiere wiederverwendet (Nachweise sind beigelegt).
- Ich habe nach Vertragsabschluss, aber vor der vorzeitigen Verfügung geheiratet. Im Zeitpunkt der vorzeitigen Verfügung waren mindestens zwei Jahre seit Beginn der Sperrfrist vergangen (Heiratsurkunde oder Auszug aus dem Familienbuch ist beigelegt).
- Ich bin nach Vertragsabschluss aus dem Arbeitsverhältnis ausgeschieden und habe eine selbständige Erwerbstätigkeit aufgenommen (Unterlagen über die Auflösung des Arbeitsverhältnisses und die Anmeldung der selbständigen Erwerbstätigkeit sind beigelegt).
- Ich habe während der Sperrfrist das Umtausch- oder Abfindungsangebot des Wertpapier-Emitenten angenommen (Unterlagen sind beigelegt).
- Dem Wertpapier-Aussteller sind die Wertpapiere nach Auslösung oder Kündigung durch den Aussteller vor Ablauf der Sperrfrist zur Einlösung vorgelegt worden (Unterlagen sind beigelegt).
- Die Sperrfrist wurde nicht eingehalten, weil die Vermögensbeteiligung ohne meine Mitwirkung wertlos geworden ist (Unterlagen sind beigelegt).

Eine ggf. auszuzahlende Arbeitnehmer-Sparzulage bitte ich auf folgendes Konto zu überweisen:

Kontonummer	Bankleitzahl
Geldinstitut (Zweigstelle und Ort)	

(Unterschrift)

Dokument 7: Rückforderung der Arbeitnehmer-Sparzulage (VermB 2)



Telefon:
Durchwahl:
Telefax:

Aktenzeichen: **SG:**
(Bei Antwort bitte angehen)

Bescheid über die Festsetzung von zurückzufordernden Arbeitnehmer-Sparzulagen

Art des Vertrags oder der Beteiligung	Vertragsbeginn/Zeitpunkt des Erwerbs	Vertrags-, Konto- oder Depot-Nummer
---------------------------------------	--------------------------------------	-------------------------------------

Die für die vorstehend bezeichneten vermögenswirksamen Leistungen festgesetzten und ausgezahlten Arbeitnehmer-Sparzulagen werden hiermit zurückgefordert, weil

- sich das maßgebliche zu versteuernde Einkommen nachträglich in der Weise geändert hat, dass die Einkommensgrenze des § 13 Abs. 1 des Fünften Vermögensbildungsgesetzes überschritten wurde.
- die angelegten vermögenswirksamen Leistungen nicht fristgerecht verwendet wurden oder über sie vor Ablauf der Sperrfrist schädlich verfügt wurde oder die für die vermögenswirksame Anlage geltenden Sperr-, Verwendungs- oder Vorlagefristen verletzt wurden.
-

Kalenderjahr								
Zulagenbegünstigt waren	€	€	€	€	€	€	€	
ausgezahlte Arbeitnehmer-Sparzulage	€	€	€	€	€	€	€	
Festzusetzen sind	€	€	€	€	€	€	€	
Zurückzufordern sind damit	€	€	€	€	€	€	€	
Insgesamt werden zurückgefordert →							€	0

Dokument fertig stellen

Bitte zahlen Sie bis zum _____ den Betrag **unbar** durch **Überweisung** (Konten der Finanzkasse siehe unten) oder durch Übersendung eines **Verrechnungsschecks** an die zuständige Finanzkasse und geben Sie dabei die vorstehende **Steuernummer/Identifikationsnummer** und als Verwendungszweck **"Arbeitnehmer-Sparzulage"** an. Bei Vorliegen

Verm B 2

- 1 -

einer Einzugsermächtigung wird der Betrag abgebucht.

Wenn Sie den Betrag nicht bis zum Ablauf des Fälligkeitstages zahlen, entsteht kraft Gesetzes für jeden angefangenen Monat der Säumnis ein Säumniszuschlag von 1% des abgerundeten rückständigen Betrages; abzurunden ist auf den nächsten durch fünfzig Euro teilbaren Betrag. Falls Vollstreckungsmaßnahmen ergriffen werden müssen, entstehen dafür weitere Kosten.

Eine wirksam geleistete Zahlung gilt als entrichtet: bei Übergabe oder Übersendung von Zahlungsmitteln am Tag des Eingangs, bei Hingabe oder Übersendung von Schecks drei Tage nach dem Tag des Eingangs, bei Überweisung oder Einzahlung auf ein Konto des Finanzamts an dem Tag, an dem der Betrag dem Finanzamt gutgeschrieben wird, bei Vorliegen einer Einzugsermächtigung am Fälligkeitstag.

Rechtsbehelfsbelehrung

Sie können gegen diesen Verwaltungsakt **Einspruch** einlegen. Der Einspruch ist beim vorstehend bezeichneten **Finanzamt** schriftlich einzureichen oder zur Niederschrift zu erklären.

Ein Einspruch ist jedoch ausgeschlossen, soweit dieser Verwaltungsakt einen Verwaltungsakt ändert oder ersetzt, gegen den ein zulässiger Einspruch oder (nach einem zulässigen Einspruch) eine zulässige Klage, Revision oder Nichtzulassungsbeschwerde anhängig ist. In diesem Fall wird der neue Verwaltungsakt Gegenstand des Rechtsbehelfsverfahrens. Dies gilt auch, soweit sich ein angefochtener Vorauszahlungsbescheid durch die Jahressteuerfestsetzung erledigt.

Die Frist für die Einlegung des Einspruchs beträgt **einen Monat** (§ 355 Abs. 1 Abgabenordnung). Sie beginnt mit Ablauf des Tages, an dem Ihnen dieser Verwaltungsakt bekannt gegeben worden ist. Bei Zusendung durch einfachen Brief oder Zustellung mittels Einschreiben durch Übergabe gilt die Bekanntgabe mit dem dritten Tag nach Aufgabe zur Post als bewirkt, es sei denn, dass der Verwaltungsakt zu einem späteren Zeitpunkt zugegangen ist (§ 122 Abs. 2 Nr. 1 Abgabenordnung, § 4 Verwaltungszustellungsgesetz). Bei Zustellung durch Zustellungsurkunde oder durch Einschreiben mit Rückschein oder gegen Empfangsbekanntnis ist Tag der Bekanntgabe der Tag der Zustellung (§§ 3, 4, 5 Verwaltungszustellungsgesetz).

Auch wenn Sie Einspruch einlegen, müssen Sie die angeforderten Beträge fristgerecht zahlen, es sei denn, dass die Vollziehung des Bescheids ausgesetzt oder Stundung gewährt worden ist.

IV. Fragebögen

IV.1 Fragen für Unternehmen und ihre Verbände

- Zahlt Ihr Unternehmen vL (Vermögenswirksame Leistungen) an Ihre Arbeitnehmer? Wie hoch ist der Anteil der in Ihrem Verband organisierten Arbeitgeber, der vL an seine Arbeitnehmer (unabhängig von der Höhe) zahlt?
- Auf welcher Grundlage erfolgt die Zahlung von vL? Wird die Höhe der vL mehrheitlich tarif- oder arbeitsvertraglich festgesetzt?
- Sehen Sie in der staatlichen Förderung von privater Altersvorsorge (z.B. betriebliche Altersversorgung, Riester) eine Ergänzung oder eine Alternative zu vL?
- In welchem Umfang werden vL gezahlt? Wie hoch ist der Prozentsatz der Arbeitnehmer, der in den Genuss von vL kommt? In welcher Höhe werden vL vom Arbeitgeber gezahlt? Gibt es hierzu detailliertere Zahlen? In welcher Höhe stocken die vL-Sparer ihren Sparbeitrag (zusätzlich zu den Beiträgen ihrer Arbeitgeber) weiter auf? Wie hat sich das Verhältnis zwischen den vL des Arbeitgebers und den vom Arbeitnehmer zusätzlich angelegten vL in den letzten 10 Jahren entwickelt?
- Wie hoch ist der Anteil der Beschäftigten, die dabei staatlich gefördert werden (Arbeitnehmer-Sparzulage)?
- Welche Bedeutung spielt die Gewährung von vL bzw. deren Höhe in den Tarifverhandlungen?

- Haben sich an der Einstellung der Tarifpartner zur Bedeutung der Vermögenswirksamen Leistungen in den vergangenen Jahren/Jahrzehnten Änderungen ergeben?
- In welchem Umfang werden Mitarbeiterkapitalbeteiligungsprogramme von Ihrem Unternehmen/Ihren Mitgliedsunternehmen angeboten? Nach Möglichkeit konkretere Angaben zu den Arten (Belegschaftsaktie, Genussschein etc.), dem Interesse/Beteiligung der Arbeitnehmer, Art der Einzahlungen (nur Entgeltumwandlung oder Beteiligung des Arbeitgebers etc.).
- Welche Rolle spielt das 2009 in Kraft getretene Mitarbeiterkapitalbeteiligungsgesetz (Anhebung der Einkommensgrenzen, höherer Fördersatz) für Ihr Unternehmen/ihre Mitgliedsunternehmen?
- Welche Verbesserungsmöglichkeiten/Prozesserleichterungen gibt es aus Ihrer Sicht im Zusammenhang mit der Gewährung von Vermögenswirksamen Leistungen?
- Im politischen Raum werden Konzepte für ein sogenanntes „Bildungssparen“ diskutiert. Würde Ihnen eine Ausweitung der bisherigen Instrumente zu vL auf dieses Sparziel sinnvoll erscheinen? Wären Sie für dieses Sparziel bereit, Ihre vL-Beträge an Ihre Mitarbeiter zu verändern/zu erhöhen?
- Wie schätzen Sie die Wirkungen einer Anhebung der Einkommensgrenzen zum Erhalt der Arbeitnehmer-Sparzulage ein? Wie hoch müsste diese nach Ihrer Ansicht ausfallen?

- Sehen Sie weiteren Anpassungsbedarf im 5. Vermögensbildungsgesetz?

IV.2 Fragen für Anbieter

1. Welche Bedeutung haben Verträge, auf die vL eingezahlt werden, für Ihr Haus/Ihre Mitgliedsinstitute/-unternehmen? Können Sie die Zahl der Verträge bzw. die Höhe der dort als vL eingezahlten Mittel quantifizieren?
2. Welche Produkte stehen den Kunden für das Ansparen von vL zur Verfügung? In welchem Umfang werden welche Produkte in diesem Zusammenhang genutzt?
3. Werden vL-Verträge von Ihrem Haus/Ihren Mitgliedsinstitute/-unternehmen offensiv vertrieben oder nur auf Anfrage angeboten?
4. Wie hoch sind die monatlichen Einzahlungen auf die vL-Verträge im Mittel? Wie hoch sind sie höchstens?
5. In welcher Höhe stocken die vL-Sparer ihren Sparbeitrag (zusätzlich zu den Beiträgen ihrer Arbeitgeber) weiter auf?
6. Können Sie Angaben zum Personenkreis machen, der vL-Angebote wahrnimmt (Alter, Geschlecht, Einkommensgruppe; Berufsgruppe/Branche etc.)?
7. Gibt es nach Ihrer Beobachtung ein unterschiedliches Sparverhalten von Haushalten, die Anspruch auf Arbeitnehmer-Sparzulage haben, gegenüber Haushalten, die keinen Anspruch darauf haben?

8. Welchen Zeitraum umfasst im Durchschnitt ein vL-Vertrag von erster Einzahlung bis zur Auszahlung?
9. Gibt es Erkenntnisse über die Häufigkeit und Gründe von Sonderkündigungen während der Sperrfrist? Inwieweit findet die Möglichkeit, den vL-Vertrag wegen außerbetrieblicher Weiterbildungsmaßnahmen vorzeitig aufzulösen, in der Praxis Anwendung?
10. Inwieweit lässt sich abschätzen, wie häufig Anleger den Sparvertrag unmittelbar nach Ablauf der Sperrfrist kündigen und sich auszahlen lassen? Haben Sie Erkenntnisse darüber, wofür die Mittel verwendet werden (Weitersparen, Konsum, Altersvorsorge, Wohneigentum)?
11. Können Sie uns Datenquellen nennen bezüglich Marktzahlen von vL/Erhebung im eigenen Haus; Aufteilung nach Anlageformen?
12. Haben sich nach Ihrer Einschätzung in den vergangenen Jahren/Jahrzehnten Änderungen an der kundenseitigen Nachfrage nach vL-Verträgen oder an der Angebotsstruktur ergeben? Welche?
13. Hat nach Ihrer Beobachtung die verstärkte Förderung kapitalgedeckter Altersvorsorge (z.B. betriebliche Altersversorgung, Riester) zu einem veränderten Umgang der Kunden bzw. der Anbieter mit vL-Produkten geführt?
14. Hat das Inkrafttreten des Mitarbeiterkapitalbeteiligungsgesetzes im Jahr 2009 (Anhebung der Einkommensgrenzen, höherer Fördersatz) Einfluss auf die Produkte bzw. den Absatz von vL-Verträgen in Ihrem Haus/ihren Mitgliedsunternehmen gehabt?

15. Im politischen Raum werden Konzepte für ein sogenanntes „Bildungsparen“ diskutiert. Sehen Sie die Möglichkeit, das bisherige Instrumentarium der vL-Verträge auf dieses Sparziel auszuweiten? Haben Sie konkrete Vorschläge?
16. Wie stellt sich der Aufwand zur Verwaltung der vL-Sparprodukte und des Verfahrens zur Festsetzung und Auszahlung der Arbeitnehmer-Sparzulage dar (Ausstellung der Anlage vL) – auch im Verhältnis zur staatlich geförderten Altersvorsorgeprodukten – dar?
17. Wie schätzen Sie die Wirkungen einer Anhebung der Einkommensgrenzen zum Erhalt der Arbeitnehmer-Sparzulage ein? Wie hoch müsste diese nach Ihrer Ansicht ausfallen?
18. Sehen Sie weiteren Anpassungsbedarf im 5. Vermögensbildungsgesetz?