

# Künftige Ausrichtung der staatlich geförderten Vermögensbildung

Kurzfassung des Endberichts für das  
Bundesministerium für Wirtschaft und  
Technologie (BMWt)  
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](mailto: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.....	2
2	Bestandsaufnahme zur staatlich geförderten Vermögensbildung .....	4
3	Evaluierung des Fünften Vermögensbildungsgesetzes .....	7
4	Weiterentwicklung des Vermögensbildungsgesetzes.....	12
4.1	Überblick .....	12
4.2	Weiterentwicklungsvorschläge Struktureller Art.....	12
4.2.1	Einführung .....	12
4.2.2	Modellvariante A.....	13
4.2.3	Modellvariante B .....	13
4.2.4	Modellvariante C.....	13
4.3	Weiterentwicklungsvorschläge Inhaltlicher Teil .....	14
4.3.1	Einführung .....	14
4.3.2	Optionale Vorsorgereserve .....	14
4.3.3	Förderung der Ersparnisbildung für Zwecke der Aus- und Weiterbildung.....	15
4.4	Weiterentwicklungsvorschläge Organisatorischer Teil.....	16
4.4.1	Weiterentwicklungen mit Standardoptionen und Opt-Out-Regelungen.....	16
4.4.2	Veränderungen der verwaltungsseitigen Prozesse.....	16

## 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.<sup>1</sup> 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.

---

<sup>1</sup> 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.).

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

Die vorliegende Studie geht in drei Schritten vor: In einem ersten Schritt wird eine Bestandsaufnahme des Fünften Vermögensbildungsgesetzes anhand von statistischen Daten vorgenommen, die aus der Auswertung von Mikrodatensätzen auf Haushaltsebene gewonnen werden. Die auf diese Weise aufbereiteten Zahlen stellen eine Diskussionsgrundlage zum Status Quo der Vermögenspolitik dar. Im zweiten Schritt werden die Ziele der Vermögenspolitik einer eingehenden Evaluation unterzogen. Auch wird geprüft, inwieweit die Instrumente des Fünften Vermögensbildungsgesetzes geeignet sind, diese Ziele zu erreichen. Im dritten Schritt wird aufgezeigt, wie der Gesetzgeber durch strukturelle, inhaltliche und organisatorische Veränderungen das Vermögensbildungsgesetz verbessern kann, indem Stärken aufgegriffen und Schwächen gezielt beseitigt werden.

## 2 Bestandsaufnahme zur staatlich geförderten Vermögensbildung

Die Bestandsaufnahme gliedert sich nach Vermögenswirksamen Leistungen und Arbeitnehmer-Sparzulage. Abschließend wird eine Einschätzung zur derzeitigen volkswirtschaftliche Bedeutung des Fünften Vermögensbildungsgesetzes gegeben, wobei insbesondere der Vergleich zur staatlich geförderten privaten Altersvorsorge gezogen wird.

Die Darstellung basiert auf Informationen aus Mikrodaten und sonstigen verfügbaren amtlichen und nicht-amtlichen Statistiken. 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 aggregierte Zahlen entnommen werden. Zur Einschätzung der volkswirtschaftlichen Bedeutung wird der SAVE-Datensatz verwendet. Wo möglich, werden die Befunde mit Informationen abgeglichen, die aus den Expertengesprächen gewonnen wurden.

Der Informationsgehalt der Daten ist unterschiedlich zu bewerten. Insgesamt ist die Informationsbasis hinsichtlich der Vermögenswirksamen Leistungen deutlich besser als hinsichtlich der Arbeitnehmer-Sparzulage, auch wenn für diese Studie erstmals die Daten der Zentralstelle der Länder beim Technischen Finanzamt Berlin (ZPS ZANS) zur Verfügung standen. Deutliche Einschränkungen bestehen hinsichtlich des zeitlichen Vergleichs, da die Mikrodaten nur mit einem mehrjährigen zeitlichen Abstand zur Verfügung stehen und die verwendeten Definitionen nicht immer über die Erhebungsjahre konstant sind. Nicht in allen Fällen entspricht die Abgrenzung der Vermögenswirksamen Leistungen in den Daten den Definitionen des Fünften Vermögensbildungsgesetzes.

Zur Entwicklung bei den Vermögenswirksamen Leistungen wurden insbesondere die Zahl und Struktur der Sparer, die Sparbeträge von Arbeitgebern und Arbeitnehmern und die Anlageformen untersucht. Die folgenden Aussagen fassen die empirischen Ergebnisse zusammen:

- **Die Ersparnisbildung durch Vermögenswirksame Leistungen ist in den letzten Jahren rückläufig.** Im Jahr 2008 sparten knapp 16,5 Millionen Personen Vermögenswirksame Leistungen an. Diese Zahl umfasst sowohl die Vermögenswirksamen Leistungen des Arbeitgebers als auch eigene Sparbeiträge. Dies ist ein Rückgang gegenüber dem Jahr

2003 um 8,0 Prozent; in diesem Jahr legten knapp 18 Millionen Personen Vermögenswirksame Leistungen an.

- **Die rückläufige Tendenz ergibt sich nicht durch rückläufige Sparbeiträge der einzelnen vL-Sparer, sondern durch eine geringere Anzahl von vL-Sparern.** Sowohl im Jahr 2003 als auch im Jahr 2008 sparen mehr als zwei Drittel der Anleger und Anlegerinnen 40 Euro im Monat oder mehr.
- **Das relative Gewicht einzelner Sparformen verändert sich über die Zeit.** Am meisten verbreitet sind Bausparverträge mit 56,6 Prozent der vL-Anlagen im Jahr 2003. Ihr Anteil steigt sogar noch bis zum Jahr 2008 auf über 60 Prozent. Käufe von Wertpapieren als zweithäufigste Anlageform verlieren demgegenüber zwischen 2003 und 2008 an Bedeutung.
- **Der institutionelle Rahmen der Vermögenswirksamen Leistungen wird von breiteren Teilen der Bevölkerung genutzt, selbst dann, wenn kein Anspruch auf Arbeitnehmer-Sparzulage besteht.** So lebt ungefähr die Hälfte der Anlegerinnen und Anleger 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.
- **Die angelegten Beträge Vermögenswirksamer Leistungen steigen mit dem Haushaltseinkommen an. Allerdings ist der Anstieg relativ gering, so dass gering verdienende Haushalte überproportional Vermögenswirksame Leistungen anlegen.** Haushalte unterhalb eines jährlichen Bruttoeinkommens von 20.000 Euro legen durchschnittlich einen Betrag von weniger als 40 Euro pro Monat an, während alle anderen Einkommensklassen darüber liegen.
- **Teile der beschriebenen Entwicklung sind mit Veränderungen der tarifvertraglichen Vereinbarungen in einigen Branchen zu erklären.** So haben die Metall- und Elektroindustrie vereinbart, statt Vermögenswirksame Leistungen nun altersvorsorgewirksame Leistungen zu zahlen; im Bankgewerbe findet sich eine entsprechende Öffnungsklausel.

Zur Entwicklung bei der Arbeitnehmer-Sparzulage wurden insbesondere die Zahl der Berechtigten und Nutzer sowie die Einzahlungen und Auszahlungen analysiert. Im Ergebnis lässt sich festhalten:

- **Nur ein Teil der vL-Sparer erhält die Arbeitnehmer-Sparzulage.** Im Jahr 2004 werden etwa 3,8 Millionen Sparer mit Arbeitnehmer-Sparzulage gefördert.
- **Die Einkommensgrenzen, die zum Bezug der Arbeitnehmer-Sparzulage berechtigen, sind weniger restriktiv als allgemein angenommen.** Immerhin werden diese von 62 Prozent der steuerpflichtigen Haushalte unterschritten. Somit hätten theoretisch 21,8 Millionen Arbeitnehmerhaushalte Anspruch auf die Arbeitnehmer-Sparzulage.
- 
- **Die Arbeitnehmer-Sparzulage wird überwiegend für Vermögenswirksame Leistungen festgesetzt, die in Bausparverträge oder Fondssparpläne gespart werden.** Im Zeitverlauf zeigt sich ebenfalls eine relative Bedeutungszunahme des Bausparvertrags.
- **Nach Ablauf der Sperrfrist werden ungefähr 75 Prozent der ursprünglich festgesetzten Arbeitnehmer-Sparzulage ausgezahlt.** Die vorzeitige Auszahlung erfolgt beinahe ausschließlich bei Bausparverträgen, bei denen der Anteil ungefähr ein Viertel der Fälle und Anlagesummen beträgt. Von den 11 Prozent der festgesetzten Arbeitnehmer-Sparzulagen, die gesperrt wurden, entfällt ebenfalls der größte Teil auf Anlagen in Bausparverträgen.

Zur Einschätzung der Bedeutung der Vermögenswirksamen Leistungen werden diese in Relation zur Gesamtersparnis der privaten Haushalte sowie zu Anlagen in andere Sparformen gesetzt. In vL-Verträgen werden von den Arbeitnehmern durchschnittlich 531 Euro gespart. Die jährliche Ersparnis bei den Riester-Sparern liegt bei 1.174 Euro, also mehr als doppelt so hoch wie bei den vL-Sparern. Die Entwicklung bei den Riester-Verträgen verläuft zudem sehr dynamisch. Nach den SAVE-Daten verfügten im Jahr 2003 – zwei Jahre nach Einführung der Riester-Rente – nur 12 Prozent der Arbeitnehmer über einen Riester-Vertrag, 2006 waren es bereits über 20 Prozent. Im Jahr 2010 war mehr als jeder dritte Arbeitnehmerhaushalt damit ausgestattet.



### **3 Evaluierung des Fünften Vermögensbildungsgesetzes**

In diesem Kapitel werden mit Blick auf die anscheinend schwindende Inanspruchnahme vieler Formen der Vermögensförderung 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. Konkret werden die Ziele der deutschen Vermögenspolitik diskutiert, die genutzten Instrumente auf diese Ziele hin geprüft und evaluiert. Des Weiteren werden die Ergebnisse von im Rahmen der Studie durchgeführten Expertengesprächen im Hinblick auf die gegenwärtige Vermögenspolitik vorgestellt.

Unterschiedliche Fördermotive 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. Als Fördermotive bzw. Zieldimensionen lassen sich folgende herausstellen:

- Förderung des Sparens im Allgemeinen, unabhängig von Anlageform und Bevölkerungsgruppe
- Förderung des Sparens bestimmter Einkommensgruppen zwecks Umverteilung nicht nur im laufenden Einkommen sondern auch im Vermögen
- Förderung in bestimmte Anlageformen (z.B. Aktien)
- Förderung des zweckgebundenen Sparens (z.B. im Hinblick auf Bausparen)

In der Praxis zeigt sich, dass die Ziele der staatlichen Vermögenspolitik nicht transparent nachzuvollziehen sind und aufgrund der Hinzunahme von neuen Tatbeständen und Sachverhalten im Zeitverlauf, ohne im Gegenzug nicht mehr zeitgemäße Ziele abzuschaffen, eine Überfrachtung der Vermögenspolitik stattgefunden hat. Eine Beschränkung auf eindeutige Ziele, wenige Instrumente und Maßnahmen wäre effektiver und effizienter.

Des Weiteren sind die staatlichen Maßnahmen zur Vermögensbildung (im Rahmen der Studie insbesondere die Arbeitnehmer-Sparzulage) nicht effektiv auf die oben genannten Ziele zugeschnitten. Um beispielsweise 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 Praxis – auch bedingt durch die institutionelle Ausgestaltung - eine Konzentration auf abhängig Beschäftigte statt. Das Sparverhalten sehr einkommensschwacher Haushalte, die insbesondere durch die Vermögenspolitik erreicht werden sollen, hängt mehr von der Sparfähigkeit ab, die jedoch mit keiner der Maßnahmen des Fünften Vermögensbildungsgesetzes erreicht werden kann.

Die staatliche Vermögensbildungspolitik hat mit der Arbeitnehmer-Sparzulage das Ziel, die private Spartätigkeit zu erhöhen. Bei der empirischen Betrachtung zeigt sich jedoch, dass von der Arbeitnehmer-Sparzulage nur ein geringer Anreiz zu sparen ausgeht, 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.

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. Darüber hinaus ist die Verwendung des Sparguthabens meist 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 können. Somit kann von Sparern eine möglicherweise geringere Rendite bewusst in Kauf genommen werden, um einer langfristigen Bindung und/oder Zweckbindung zu entgehen.

Dieser Paradigmenwechsel spiegelt Prozesse des gesellschaftlichen Wandels. So hat die Nutzung der Vermögenswirksamen Leistungen sowie anderer Bestandteile des Fünften Vermögensbildungsgesetzes abgenommen, weil individuell die relative 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 sehr gering. Vor diesem Hintergrund ist die Förderung einer allgemeinen Vermögensbildung – 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 sinnhaft.

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 konsequent, 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. Mikroökonomisch betrachtet kann die explizite Förderung mittelfristigen Sparens jedoch nach wie vor positive Effekte generieren, da die Vermögen in Deutschland sehr ungleich verteilt sind.

Im Spannungsfeld der beiden politischen Felder Vermögensbildung und Altersvorsorge wird häufig übersehen, dass Komplementarität oder Substitutionsmöglichkeiten sich je nach Perspektive gegensätzlich darstellen können. Während der Gesetzgeber Vermögensbildung im Sinne des Fünften Vermögensbildungsgesetzes und Alterssicherung als komplementäre Tatbestände betrachtet, stellen sie aus Sicht des Individuums bzw. des Anlegers tendenziell Substitute dar. Aus Befragungen ist bekannt, dass die Altersvorsorge eines der wichtigsten Spar motive 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.

Im Rahmen deutlich stilisierter Berechnungen zu einem Renditevergleich zwischen Anlagemöglichkeiten in Vermögenswirksame Leistungen sowie in ein Altersvorsorgeprodukt (Riester) wird deutlich, dass letzteres in den meisten Fällen höhere Renditen verspricht. Dies ist nicht nur der gesetzlichen Ausgestaltung in Form von Fördertatbeständen geschuldet, sondern auch unter-

schiedlichen Steuervorschriften. So kommt im Rahmen von Altersvorsorgeprodukten die nachgelagerte Besteuerung zum Tragen. Hiervon profitieren vor allem Verträge mit langen Laufzeiten und Haushalte mit hohen individuellen Steuersätzen. Selbst im Falle einer schädlichen Verwendung der Riester-Anlage sind im Vergleich zu vermögenswirksamen Leistungen höhere Renditen möglich.

Neben dieser stilisierten Betrachtung und empirischen Auswertungen 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. In den meisten Fällen stellte sich in den Gesprächen heraus, dass die Gesprächspartner über keinerlei Datenmaterial verfügen, mit denen die Fragen quantitativ beantwortet werden konnten. Hier konnten allerdings die qualitativen Einschätzungen unser Verständnis zum Status Quo der Vermögensbildung verbessern.

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. Von Unternehmen wird die staatliche Förderung privater Altersvorsorge (z.B. betriebliche Altersversorgung, Riester) als eine Ergänzung und nicht als Alternative zu vermögenswirksamen Leistungen angesehen.

Auch stellt sich die Frage, ob eine staatliche Förderung der Vermögensbildung wie durch die Arbeitnehmer-Sparzulage beibehalten werden soll. Aufgrund der geringen Anreizwirkung, der schwindenden Bedeutung im tarifvertraglichen Kontext und unter gesamtwirtschaftlichen Wohlfahrts- und Verteilungsgerechtigkeitsaspekten ist diese Form der staatlichen Vermögenspolitik nur noch schwer zu rechtfertigen. Unbestritten ist, dass eine Weiterentwicklung bzw. Reformierung vonnöten ist, wenn die allgemeine Vermögensbildung im

Sinne des fünften Vermögensbildungsgesetzes zur Förderung mittelfristigen Sparens beibehalten werden soll.

## 4 Weiterentwicklung des Vermögensbildungsgesetzes

### 4.1 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:

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**)

### 4.2 Weiterentwicklungsvorschläge Struktureller Art

#### 4.2.1 Einführung

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 im Folgenden drei unterschiedliche Modellvarianten auf, durch die eine Fokussierung des Gesetzes erreicht werden kann. Sie 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.

#### **4.2.2 Modellvariante A**

Diese Modellvariante geht davon aus, dass der Gesetzgeber mit dem Vermögensbildungsgesetz primär die Absicht verbindet, Arbeitnehmer **zum Sparen anzuhalten**. Nicht beabsichtigt ist hier, bestimmte Sparzwecke zu adressieren oder Sparformen zu fördern. Die Regulierung kann sich somit darauf beschränken, dass die Sparleistungen in Anlagen mit einem zumindest **mittelfristigen Anlagehorizont** fließen und dementsprechend **Bindungsfristen** beachtet werden müssen. Grundsätzlich werden solche Produkte gleich behandelt (Produktneutralität). Der Anleger ist nach dieser Modellvariante in seiner Entscheidung frei, das Ersparte nach Ablauf der Bindungsfristen für beliebige Zwecke zu verwenden.

#### **4.2.3 Modellvariante B**

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. Die Wahl der Anlageform spielt nur insofern eine Rolle, als dass diese im Hinblick auf den Sparzweck praktikabler ist als andere. Modellvariante B schlägt dementsprechend vor, die Auszahlung der Arbeitnehmer-Sparzulage **zwingend an die entsprechende Verwendung zu binden**. Dabei soll die zweckgerichtete Verwendung durch das Anlageinstitut bei Auszahlung geprüft werden. Wenn die Ersparnis grundsätzlich zweckgebunden erfolgen soll, sind Bindungsfristen unnötig und können dementsprechend abgeschafft werden. Erfolgt die Auszahlung der angesparten Mittel ohne einen derartigen Nachweis, wird die Arbeitnehmer-Sparzulage gestrichen.

#### **4.2.4 Modellvariante C**

Diese Modellvariante geht davon aus, dass der Gesetzgeber mit dem Vermögensbildungsgesetz primär die Absicht verbindet, Arbeitnehmer dazu zu bewegen, in bestimmte **Anlageformen** zu investieren. 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 sollten die Vermögenswirksamen

Leistungen nur in tatsächlich förderwürdige Sparformen investiert werden können. Um sicherzustellen, dass Vermögenswirksame Leistungen sachgerecht (d.h. nicht nur pro forma und kurzfristig) in die geförderten Anlageformen fließen, sind Sperrfristen unabdingbar. 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 derzeit vorgesehene (also zum Beispiel 10 Jahre) dafür sorgen, dass die regelmäßigen Investitionen über mehr als einen Konjunkturzyklus hinweg vorgenommen werden und somit Schwankungen geglättet werden können.

### **4.3 Weiterentwicklungsvorschläge Inhaltlicher Teil**

#### **4.3.1 Einführung**

Das vorliegende Kapitel diskutiert zwei inhaltliche Ansätze, die das Ziel haben, das Vermögensbildungsgesetz inhaltlich klarer (und teilweise auch mit veränderter Zielrichtung) aufzustellen.

#### **4.3.2 Optionale Vorsorgereserve**

Anders als die Altersvorsorge, die langfristig orientiert ist und auf relativ komplexen Sicherungsinstrumenten beruht, 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. Um diese 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 enger mit **Altersvorsorgeinstrumenten zu verknüpfen**. Der hier vorgestellte Ansatz basiert auf der oben genannten Modellvariante A, die vorsieht, die politische Zielsetzung auf das allgemeinere Ziel „Ersparnisbildung“ zu beschränken und Sparform und -zweck dem Arbeitnehmer freizustellen. Der hier vorgestellte Ansatz hält also grundsätzlich an dem Gedanken der mittelfristigen Verfügbarkeit (nach dem Ablauf von Bindungsfristen) der angesparten Vermögenswirksamen Leistungen fest, ergänzt ihn aber um die **Option**, das Geld längerfristig auch in die **Altersvorsorge** zu investieren. Die Option, Vermögenswirksame Leistungen der Altersvorsorge zuzuführen, soll sowohl während der Ansparphase von Vermögenswirksamen Leistungen als auch nach der Ansparphase bestehen. Hierzu ist eine Option zu schaffen (und



seitens der Anbieter aktiv zu bewerben), die es erlaubt, die nach Ablauf von Bindungsfristen freiwerdenden Mittel aus vL-Verträgen in (bestehende) Altersvorsorgeprodukte zu übertragen.

#### **4.3.3 Förderung der Ersparnisbildung für Zwecke der Aus- und Weiterbildung**

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, Arbeits-einkommen) 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. Eine Umgestaltung des Vermögensbildungsgesetzes sollte – als eine spezifische Form des Zielsparens – anhand der Modellvariante B ausgestaltet sein. Dieser Ansatz sieht vor, dass die angesparten Vermögenswirksamen Leistungen nur dann gefördert werden, wenn sie für den festgelegten Sparzweck (hier: Bildungsausgaben) verwendet werden. Bindungsfristen sind in diesem Kontext unnötig (da die Förderwürdigkeit nur bei zweckgerichteter Verwendung gegeben ist); die Produktwahl kann relativ frei erfolgen.

Unabhängig von Grundsatz und Detailfragen, die im Rahmen der Studie aufgezeigt werden, ist es für das Gelingen der Ausrichtung der Vermögenspolitik auf die Zwecke der Aus- und Weiterbildung entscheidend, eine **hohe Akzeptanz** dieses Instruments bei Sparern und Tarifpartnern zu erzielen. Ob eine derartige Akzeptanz in der gegenwärtigen Situation tatsächlich gegeben ist, ist zumindest in Frage zu stellen. Institutionelle Gegebenheiten wie etwa (für den Arbeitnehmer unentgeltlich 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.

#### **4.4 Weiterentwicklungsvorschläge Organisatorischer Teil**

##### **4.4.1 Weiterentwicklungen mit Standardoptionen und Opt-Out-Regelungen**

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. Eine Verankerung eines Standardbeitrags im Vermögensbildungsgesetz hat den Vorteil, dass die Teilnahmewahrscheinlichkeit nicht durch tarifvertraglichen Regelungen abhängt. Auf der anderen Seite ist als nachteilig anzusehen, dass durch den Arbeitgeber zu überwachende Standardoptionen einen nicht unerheblichen organisatorischen Mehraufwand für diesen darstellen.

##### **4.4.2 Veränderungen der verwaltungsseitigen Prozesse**

Um den Verwaltungsaufwand seitens der Finanzbehörden in Bezug auf die Festsetzung der Arbeitnehmer-Sparzulage zu reduzieren, ist eine Umstellung der Abwicklung der Festsetzung der Arbeitnehmer-Sparzulage 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 ZANS. Dies hat den Vorteil, dass bei den Finanzbehörden nur Festsetzungen der Arbeitnehmer-Sparzulage für Verträge geprüft werden, bei denen eine vorzeitige Verfügung ausgeschlossen wird.

#### **4.5 Fazit**

Auf Grund der zahlreichen aufgeführten Defizite des aktuell geltenden fünften Vermögensbildungsgesetzes kann eine unveränderte Fortführung nicht befürwortet werden. Die Relevanz der einzelnen hier diskutierten Ziel-dimensionen ist neben der ökonomischen Perspektive auch im politischen Diskurs zu bewerten. Wird keines der identifizierten Ziele als gesellschaftspolitisch förderungswürdig bewertet, so ist für eine Abschaffung der Vermögensförderung im Sinne des fünften Vermögensbildungsgesetzes zu plädieren. Wird eine allgemeine, mittelfristige Sparförderung als wichtig und

subventionswürdig eingestuft, so bietet die Studie konkrete Vorschläge für effizienz- und effektivitätssteigernde Reformen.