



Sachstand

Förderung des Sparens der Privathaushalte im Geschäftsbereich des Bundesministeriums der Finanzen

Förderung des Sparens der Privathaushalte im Geschäftsbereich des Bundesministeriums der Finanzen

Aktenzeichen: WD 4 - 3000 - 006/19
Abschluss der Arbeit: 31. Januar 2019
Fachbereich: WD 4: Haushalt und Finanzen

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

Inhaltsverzeichnis

1.	Fragestellung	4
2.	Vorbemerkung	4
3.	Übersicht über die Förderung des Sparens der Privathaushalte im Geschäftsbereich des Bundesministeriums der Finanzen	5
3.1.	Arbeitnehmer-Sparzulage bei Anlage vermögenswirksamer Leistungen	5
3.2.	Wohnungsbauprämie	6
3.3.	Mitarbeiterkapitalbeteiligung	7
3.4.	Sparerfreibetrag	8
3.5.	Kapitallebensversicherungen	9
3.6.	Sonderausgabenabzug beim Aufbau einer eigenen kapitalgedeckten Altersversorgung	10
3.7.	Steuerliche Förderung der privaten Altersvorsorge	11
3.8.	Steuerfreiheit der Beiträge des Arbeitgebers zum Aufbau einer kapitalgedeckten betrieblichen Altersversorgung	13
3.9.	Pauschalierung der Lohnsteuer bei bestimmten Zukunftssicherungsleistungen	13
3.10.	Förderbetrag zur betrieblichen Altersversorgung	14
4.	Sparförderung und Vermögensbildung als Thema der politischen Parteien	15
5.	Von der Bundesregierung in Auftrag gegebene Evaluationen der Förderinstrumente	16
5.1.	Arbeitnehmer-Sparzulage	16
5.2.	Wohnungsbauprämie	18
5.3.	Mitarbeiterkapitalbeteiligung	19
5.4.	Sparerfreibetrag	19
6.	Öffentliche Kritik und Reformvorschläge zur Sparförderung	19

1. Fragestellung

Es wird um einen Sachstand zum Thema Sparförderung in Deutschland mit folgenden Schwerpunkten gebeten:

- Überblick aller zurzeit geltenden gesetzlichen Regelungen zur Sparförderung. Bitte in Textform und nach Möglichkeit unter Einbindung einer Tabelle, die die Fördergruppe, die Förderungsart sowie das Anfangsjahr des Förderungsbeginns angibt.
- Relevanz der Nullzinspolitik auf die gesetzliche Sparförderung.
- Seit wann wurden die geltenden Regelungen zur Sparförderung nicht mehr angepasst?
- Für wen gilt die geltende Sparförderung? Gibt es Personen- bzw. Einkommensgruppen, die als benachteiligt angesehen werden könnten?
- Bewertung der aktuellen Gesamtlage der geltenden Sparförderung in der einschlägigen wissenschaftlichen Literatur.
- Welche Reformen zur gesetzlichen Sparförderung werden in der aktuellen wissenschaftlichen Debatte diskutiert?
- Welche Reformen zur gesetzlichen Sparförderung werden in der aktuellen politischen Debatte diskutiert? Wird etwa eine Erweiterung der vermögenswirksamen Leistungen auf breitere Bevölkerungsschichten diskutiert?

2. Vorbemerkung

„Die Förderung der Vermögensbildung in Deutschland hat in den letzten Jahren einen Wandel erlebt. Durch den zunehmenden Anstieg der Lebenserwartung ist die Förderung der privaten Altersvorsorge in den Vordergrund gerückt. Gleichzeitig sind die Fördervolumina für die Arbeitnehmer –Sparzulage und die Wohnungsbauprämie um jeweils rund 50 Prozent gefallen“.¹

Am 11. Mai 2001 haben Bundestag und Bundesrat dem Gesetz zur Reform der gesetzlichen Rentenversicherung und zur Förderung eines kapitalgedeckten Altersvorsorgevermögens (Altersvermögensgesetz – AVmG) zugestimmt, das zum 1. Januar 2002 in Kraft getreten ist. Der Aufbau ei-

1 Beznoska, Martin; Demary, Markus; Voigtländer, Michael (Institut der deutschen Wirtschaft Köln): Optionen für eine Reform der Förderung vermögenswirksamer Leistungen. Simulationsrechnung zu den Kosten für die öffentliche Hand. Studie für den Deutschen Sparkassen- und Giroverband und die DekaBank vom 23. Januar 2018, Seite 4unter: <https://www.iwkoeln.de/studien/gutachten/beitrag/martin-beznoska-markus-demary-michael-voigtlaender-optionen-fuer-eine-reform-der-foerderung-vermoegenswirksamer-leistungen-371530.html>, abgerufen am 28. Januar 2019.

ner freiwilligen privaten oder betrieblichen Altersvorsorge wird seitdem durch steuerliche Fördermaßnahmen, insbesondere durch Zulagen und Sonderausgabenabzug flankiert. Ziel ist die Unterstützung vor allem Bezieher kleiner Einkommen und Familien mit Kindern.²

Diese deutliche Verlagerung des Schwerpunkts der staatlichen Förderung spiegelt sich auch in der nachfolgenden tabellarischen Darstellung der Förderung des Sparens der Privathaushalte im Geschäftsbereich des Bundesministeriums der Finanzen wider. In den Tabellen aufgenommen sind nicht nur die „klassischen“ Förderinstrumente „Arbeitnehmer-Sparzulage“, „Wohnungsbau-prämie“ und „Kapitalbeteiligung“, sondern auch die Förderinstrumente zum Aufbau einer eigenen kapitalgedeckten Altersversorgung.

Bei der Darstellung der aktuellen Diskussion über die Förderhöhe und –berechtigten, die Bedeutung der Niedrigzinsphase und der Reformvorschläge im zweiten Teil der Arbeit wird ausschließlich auf die „klassischen“ Förderinstrumente eingegangen, die Kritik zum Beispiel an der „Ries-ter-Rente“ wird nicht aufgenommen. Allerdings kann das Thema Altersvorsorge nicht ausgeblendet werden, weil die überwiegende Zahl der Reformvorschläge das Sparen mit der Versorgung im Alter verbindet.

Als Grundlagen für die Darstellung dienen insbesondere der Sachstand „Staatliche Sparförde-rung in Deutschland“ der Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages von 2006, WF IV G – 014/06, und die Rechercheergebnisse der Bibliothek des Deutschen Bundestages. Als Kommentar zu den einkommensteuerlichen Regelungen wird Blümich – Einkommensteuerge-setz, Körperschaftsteuergesetz, Gewerbesteuer-gesetz -, Stand Oktober 2018, bei beck-online ver-wendet.

3. Übersicht über die Förderung des Sparens der Privathaushalte im Geschäftsbereich des Bundesministeriums der Finanzen

3.1. Arbeitnehmer-Sparzulage bei Anlage vermögenswirksamer Leistungen

Aktuelle Rechtsgrundlage	Fünftes Vermögensbildungsgesetz (5. VermBG) in der Fassung der Bekanntma-chung vom 4. März 1994. ³
Eingeführt am	Die Förderung der Vermögensbildung in Arbeitnehmerhand wurde 1961 einge-führt. ⁴
Anspruchsberechtigte	Arbeitnehmer
Fördergegenstand, Förderhöhe	Gefördert werden in Vermögensbeteiligungen angelegte vermögenswirksame Leistungen bis zu einem Höchstbetrag von 400 Euro im Kalenderjahr.

2 Bericht der Bundesregierung über die Entwicklung der Finanzhilfen des Bundes und der Steuervergünstigungen gemäß § 12 des Gesetzes zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft (StWG) vom 8. Juni 1967 für die Jahre 1999 bis 2002 (18. Subventionsbericht) Bundestags-Drucksache 14/6748, Seite 36.

3 Bundesgesetzblatt (BGBl.) I, Seite 406.

4 Gesetz zur Förderung der Vermögensbildung der Arbeitnehmer (Vermögensbildungsgesetz) vom 12. Juli 1961, BGBl. I, Seite 909.

	<p>Die Arbeitnehmer-Sparzulage beträgt 20 Prozent bei einer Einkommensgrenze von 20.000/40.000 Euro.⁵</p> <p>Vermögenswirksame Leistungen, die in Bausparverträge und Ähnliches fließen bzw. Aufwendungen zum Wohnungsbau darstellen, werden darüber hinaus bis zu einem Höchstbetrag von 470 Euro im Kalenderjahr gefördert.</p> <p>Die Arbeitnehmer-Sparzulage beträgt hier 9 Prozent bei einer Einkommensgrenze von 17.900/35.800 Euro.</p> <p>Beide Förderungen können nebeneinander in Anspruch genommen werden.</p> <p>Die Förderung kann mit der Förderung nach § 3 Nr. 39 EStG kombiniert werden (vgl. Kapitel 3.3).</p>
Letzte wesentliche Änderung der Förderhöhe	<p>Die Sparzulage für Vermögensbeteiligungen wurde mit dem Gesetz zur steuerlichen Förderung der Mitarbeiterkapitalbeteiligung (Mitarbeiterkapitalbeteiligungsgesetz)⁶ von 18 auf 20 Prozent erhöht.</p> <p>Gleichzeitig wurde die Einkommensgrenze für die Gewährung der Arbeitnehmer-Sparzulage bei der Anlage in Beteiligungen von 17.900/35.800 Euro auf 20.000/40.000 Euro erhöht.</p>

3.2. Wohnungsbauprämie

Aktuelle Rechtsgrundlage	§ 3 Wohnungsbau-Prämiengesetz (WoPG)
Eingeführt am	Das Wohnungsbau-Prämiengesetz stammt aus dem Jahr 1952. ⁷
Anspruchsberechtigte	Unbeschränkt einkommensteuerpflichtige Personen, die das 16. Lebensjahr vollendet haben.
Fördergegenstand, Förderhöhe	<p>Mit dem Eigenheimrentengesetz⁸ wurde beschlossen, dass Beiträge an Bausparkassen für nach dem 31. Dezember 2008 abgeschlossene Verträge grundsätzlich nur noch bei wohnungswirtschaftlicher Verwendung der empfangenen Beträge prämienbegünstigt sind. Wohnungswirtschaftlicher Zweck ist insbesondere auch die energetische Sanierung von Wohnraum.</p> <p>Die Beschränkung auf wohnungswirtschaftliche Zwecke gilt nicht, wenn der Antragsteller unter 25 Jahre alt ist.</p>

5 Diese Darstellung bedeutet 20.000 Euro für Alleinstehende und 40.000 Euro für Verheiratete und Verpartnerte und wird auch im Folgenden aus Platzgründen verwendet.

6 Gesetz zur steuerlichen Förderung der Mitarbeiterkapitalbeteiligung (Mitarbeiterkapitalbeteiligungsgesetz) vom 7. März 2009, BGBl. I, Seite 451.

7 Gesetz über die Gewährung von Prämien für Wohnbausparer (Wohnungsbau-Prämiengesetz) vom 17. März 1952, BGBl. I, Seite 139.

8 Gesetz zur verbesserten Einbeziehung der selbstgenutzten Wohnimmobilie in die geförderte Altersvorsorge (Eigenheimrentengesetz - EigRentG) vom 29. Juli 2008, BGBl. I, Seite 1509.

	Die Wohnungsbauprämie beträgt 8,8 Prozent der Aufwendungen von höchstens 512/1.024 Euro im Kalenderjahr bei einer Einkommensgrenze von 25.600/51.200 Euro. Die Förderung erfolgt über das 5. VermBG hinaus (vgl. Kapitel 3.1)
Letzte wesentliche Änderung der Förderhöhe	Durch das Haushaltsbegleitgesetzes 2004 ⁹ wurde der Prämiensatz von 10 Prozent auf 8,8 Prozent gesenkt (ursprünglich war die Abschaffung nicht nur der Eigenheimzulage, sondern auch der Wohnungsbauprämie geplant).

3.3. Mitarbeiterkapitalbeteiligung

Aktuelle Rechtsgrundlage	§ 3 Nr. 39 Einkommensteuergesetz
Eingeführt am	§ 3 Nr. 39 neue Fassung ist durch das Mitarbeiterkapitalbeteiligungsgesetz ¹⁰ ab 2009 in das EStG eingefügt worden und befreit Leistungen im Rahmen der Mitarbeiterkapitalbeteiligung. Er ersetzt § 19a EStG, der durch das Vermögensbeteiligungsgesetz ¹¹ eingeführt wurde und ab 1. Januar 1984 einen Freibetrag von 300 DM gewährte.
Anspruchsberechtigte	Arbeitnehmer
Fördergegenstand, Förderhöhe	Es wird Lohn- bzw. Einkommensteuerbefreiung in Höhe von 360 Euro im Kalenderjahr bei der unentgeltlichen oder verbilligten Überlassung von Vermögensbeteiligungen durch den Arbeitgeber an den Arbeitnehmer gewährt. Diese Förderung kann mit der Förderung nach dem 5. VermBG kombiniert werden, wenn vermögenswirksame Leistungen zum Erwerb der verbilligten Vermögensbeteiligung verwandt werden (vgl. Kapitel 3.1).
Letzte wesentliche Änderung der Förderhöhe	Die Möglichkeit der Entgeltumwandlung wurde mit Rückwirkung auf den 1. Januar 2009 wieder eingeführt. ¹² Im Rahmen des Mitarbeiterkapitalbeteiligungsgesetzes ¹³ wurde der maximal förderfähige Betrag zum 1. April 2009 mit Rückwirkung auf den 1. Januar 2009 von 135 Euro (nach § 19a EStG, siehe oben) auf 360 Euro erhöht.

9 Haushaltsbegleitgesetz 2004 (HBeglG 2004) vom 29. Dezember 2003, BGBl. I, Seite 3076.

10 Gesetz zur steuerlichen Förderung der Mitarbeiterkapitalbeteiligung (Mitarbeiterkapitalbeteiligungsgesetz) vom 7. März 2009, BGBl. I, Seite 451.

11 Gesetz zur Förderung der Vermögensbildung der Arbeitnehmer durch Kapitalbeteiligungen (Vermögensbeteiligungsgesetz) vom 22. Dezember 1983, BGBl. I, Seite 1592.

12 Gesetz zur Umsetzung steuerlicher EU-Vorgaben sowie weiterer steuerlicher Regelungen vom 8. April 2010, BGBl. I, Seite 386.

13 Gesetz zur steuerlichen Förderung der Mitarbeiterkapitalbeteiligung (Mitarbeiterkapitalbeteiligungsgesetz) vom 7. März 2009, BGBl. I, Seite 451.

3.4. Sparerfreibetrag

Aktuelle Rechtsgrundlage	§ 20 Abs. 9 Einkommensteuergesetz
Eingeführt am	Bis 1974 wurde bei Einkünften aus Kapitalvermögen ausschließlich ein Werbungskosten-Pauschbetrag nach § 9a EStG berücksichtigt. Ein sogenannter Sparer-Freibetrag in Höhe von 300/600 DM wurde mit dem Einkommensteuerreformgesetz 1974 ¹⁴ eingeführt, gleichzeitig wurde der Werbungskosten-Pauschbetrag von 150/300 DM auf 100/200 DM vermindert.
Anspruchsberechtigte	Einkommensteuerpflichtige Den heutigen Sparer-Pauschbetrag können auch unbeschränkt steuerpflichtige nicht steuerbefreite Körperschaften, Personenvereinigungen, Vermögensmassen und nicht rechtsfähige Vereine beanspruchen.
Fördergegenstand, Förderhöhe	Bei der Ermittlung der Einkünfte aus Kapitalvermögen ist als Werbungskosten ein Betrag von 801 Euro abzuziehen (Sparer-Pauschbetrag); der Abzug der tatsächlichen Werbungskosten ist ausgeschlossen. Ehegatten, die zusammen veranlagt werden, wird ein gemeinsamer Sparer-Pauschbetrag von 1.602 Euro gewährt. Der gemeinsame Sparer-Pauschbetrag ist bei der Einkunftsermittlung bei jedem Ehegatten je zur Hälfte abzuziehen; sind die Kapitalerträge eines Ehegatten niedriger als 801 Euro, so ist der anteilige Sparer-Pauschbetrag insoweit, als er die Kapitalerträge dieses Ehegatten übersteigt, bei dem anderen Ehegatten abzuziehen. Durch Abzug des Sparer-Pauschbetrags dürfen keine negativen Einkünfte entstehen.
Letzte wesentliche Änderung der Förderhöhe	Der Sparer-Freibetrag wurde mehrfach geändert, während der Werbungskosten-Pauschbetrag von 1975 bis zu seiner Abschaffung 2008 100 DM beziehungsweise 51 Euro betrug. Der Sparer-Freibetrag erfuhr durch das Zinsabschlaggesetz ¹⁵ von 1992 eine Verzehnfachung von 600 DM auf 6.000 DM. Mit Urteil vom 27. Juni 1991 ¹⁶ hatte das Bundesverfassungsgericht den Gesetzgeber verpflichtet, Zinseinkünfte nicht nur rechtlich, sondern auch tatsächlich gleich zu belasten. Mit der Anhebung des Sparer-Freibetrags, so die Bundesregierung, würden gut 80 Prozent der jetzt noch Steuerpflichtigen künftig von der Besteuerung der Einkünfte aus Kapitalvermögen freigestellt. ¹⁷ Mit dem Steuerentlastungsgesetz 1999/2000/2002 ¹⁸ erfolgte die Halbierung des Sparer-Freibetrags auf 3.000 DM. „Die Absenkung steht in Zusammenhang mit

14 Gesetz zur Reform der Einkommensteuer, des Familienlastenausgleichs und der Sparförderung (Einkommensteuerreformgesetz - EStRG) vom 5. August 1974, BGBl. I, Seite 1769.

15 Gesetz zur Neuregelung der Zinsbesteuerung (Zinsabschlaggesetz) vom 9. November 1992, BGBl. I, Seite 1853.

16 Aktenzeichen 2 BvR 1493/89.

17 Vgl. Gesetzentwurf der Bundesregierung zur Neuregelung der Zinsbesteuerung (Zinsabschlaggesetz), Bundestags-Drucksache 12/2501, Seite 11.

18 Steuerentlastungsgesetz 1999/2000/2002 vom 24. März 1999, BGBl. I, Seite 402.

	<p>der Streichung beziehungsweise Absenkung weiterer Freibeträge und ist wegen der Gleichmäßigkeit der Besteuerung der unterschiedlichen Einkunftsarten geboten. Sie dient der Finanzierung einer spürbaren Tarifabsenkung.“¹⁹</p> <p>Die Absenkung von 1.550 Euro auf 1.370 Euro geht auf die Entscheidung des Vermittlungsausschusses²⁰ zum Haushaltsbegleitgesetz 2004²¹ zurück.</p> <p>Die nächste deutliche Absenkung erfuhr der Sparer-Freibetrag durch das Steueränderungsgesetz 2007.²² Damit würde „der Anwendungsbereich einer Sonderregelung entsprechend der steuerpolitischen Linie der Fraktionen der CDU/CSU und SPD sowie der von ihr getragenen Bundesregierung, Steuervergünstigungen so weit wie möglich abzubauen, eingeschränkt.“²³</p> <p>Durch das Unternehmensteuerreformgesetz 2008²⁴ wurde der Werbungskosten-Pauschbetrag bei den Einkünften aus Kapitalvermögen aufgehoben. Die Änderung steht im Zusammenhang mit der Einführung einer Abgeltungsteuer auf Kapitaleinkünfte, bei der der Ansatz von tatsächlichen Werbungskosten grundsätzlich ausgeschlossen ist. Der bisherige Werbungskostenpauschbetrag in Höhe von 51 Euro und der bisherige Sparer-Freibetrag in Höhe von 750 Euro wurden zu einem einheitlichen Sparer-Pauschbetrag in Höhe von 801 Euro zusammengefasst. „Dabei wird sowohl eine Typisierung hinsichtlich der Höhe der Werbungskosten in den unteren Einkommensgruppen vorgenommen, als auch berücksichtigt, dass mit einem relativ niedrigen Proportionalsteuersatz von 25 Prozent die Werbungskosten in den oberen Einkommensgruppen mit abgegolten werden.“²⁵</p>
--	--

3.5. Kapitallebensversicherungen

Aktuelle Rechtsgrundlage	§ 10 Abs. 1 Nr. 2 Buchstabe b Einkommensteuergesetz
Eingeführt am	Mit dem Alterseinkünftegesetz ²⁶ wurde die einkommensteuerrechtliche Behandlung von Altersvorsorgeaufwendungen und Altersbezügen grundlegend umgestal-

-
- 19 Gesetzentwurf der Bundesregierung eines Steuerentlastungsgesetzes 1999/2000/2002, Bundestags-Drucksache 14/265, Seite 180.
- 20 Beschlussempfehlung des Vermittlungsausschusses zu dem Haushaltsbegleitgesetz 2004 (Haushaltsbegleitgesetz 2004 – HBeglG 2004), Bundestags-Drucksache 15/2261, Seite 5.
- 21 Haushaltsbegleitgesetz 2004 vom 29. Dezember 2003, BGBl. I, Seite 3076.
- 22 Steueränderungsgesetz 2007 vom 19. Juli 2006, BGBl. I, Seite 1652.
- 23 Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD eines Steueränderungsgesetzes 2007, Bundestags-Drucksache 16/1545, Seite 9.
- 24 Unternehmensteuerreformgesetz 2008 vom 18. August 2007, BGBl. I, Seite 1912.
- 25 Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD eines Unternehmensteuerreformgesetzes 2008, Bundestags-Drucksache 16/4841, Seite 57.
- 26 Gesetz zur Neuordnung der einkommensteuerrechtlichen Behandlung von Altersvorsorgeaufwendungen und Altersbezügen (Alterseinkünftegesetz – AltEinkG) vom 5. Juli 2004, BGBl. I, Seite 1427.

	<p>tet. Mit der stufenweisen Einführung der sogenannten nachgelagerten Besteuerung von Altersbezügen geht eine schrittweise Erhöhung der Altersvorsorgeaufwendungen für Steuerpflichtige einher.</p> <p>Begünstigt sind nun auch Beiträge zu bestimmten Produkten neuer kapitalgedeckter privater Basisrentenversicherungen, die von den Voraussetzungen her der gesetzlichen Rentenversicherung nachgebildet sind („Rürup-Rente“). Die Beiträge sind zusammen mit denen zur gesetzlichen Rentenversicherung und zu berufsständischen Versorgungswerken als Sonderausgaben abziehbar.</p>
Anspruchsberechtigte	unbeschränkt Einkommensteuerpflichtige
Fördergegenstand, Förderhöhe	<p>Als Sonderausgaben sind Beiträge des Steuerpflichtigen zum Aufbau einer eigenen kapitalgedeckten Altersversorgung (Basisrente) abziehbar, wenn der Vertrag</p> <ul style="list-style-type: none"> • nur die Zahlung einer monatlichen, auf das Leben des Steuerpflichtigen bezogenen lebenslangen Leibrente nicht vor Vollendung des 62. Lebensjahres oder • zusätzlich die ergänzende Absicherung des Eintritts der Berufsunfähigkeit (Berufsunfähigkeitsrente), der verminderten Erwerbsfähigkeit (Erwerbsminderungsrente) oder von Hinterbliebenen (Hinterbliebenenrente) vorsieht. <p>Bei Vertragsabschlüssen vor dem 1. Januar 2012 darf der Vertrag die Zahlung der Leibrente nicht vor der Vollendung des 60. Lebensjahres vorsehen.</p> <p>Die Verträge müssen zertifiziert sein.</p> <p>Die Vorsorgeaufwendungen sind bis zu dem Höchstbeitrag zur knappschaftlichen Rentenversicherung (2019: 24.304/48.608 Euro) zu berücksichtigen. Abziehbar sind 2019 88 Prozent der Aufwendungen, der Prozentsatz erhöht sich in den folgenden Kalenderjahren bis zum Kalenderjahr 2025 um je 2 Prozentpunkte je Kalenderjahr.</p>
Letzte wesentliche Änderung der Förderhöhe	<p>Nach dem Altersvorsorge-Verbesserungsgesetz²⁷ sind ab 2014 Beiträge zur Berufsunfähigkeits- und zur Erwerbsminderungsversicherungen abziehbar, wenn im Versicherungsfall eine lebenslange Rente gezahlt wird.</p> <p>Im Dezember 2014 wurde das Abzugsvolumen für Beiträge zugunsten einer Basisversorgung an den Höchstbeitrag zur knappschaftlichen Rentenversicherung gekoppelt (vorher 20.000/40.000 Euro).²⁸</p>

3.6. Sonderausgabenabzug beim Aufbau einer eigenen kapitalgedeckten Altersversorgung

Aktuelle Rechtsgrundlage	§§ 10, 20 Abs. 1 Nr. 6 Einkommensteuergesetz
---------------------------------	--

27 Gesetz zur Verbesserung der steuerlichen Förderung der privaten Altersvorsorge (Altersvorsorge-Verbesserungsgesetz – AltvVerbG) vom 24. Juni 2013, BGBl. I, Seite 1667.

28 Gesetz zur Anpassung der Abgabenordnung an den Zollkodex der Union und zur Änderung weiterer steuerlicher Vorschriften vom 22. Dezember 2014, BGBl. I, Seite 2417.

Eingeführt am	Die Steuerpflicht für Erträge aus Versicherungen besteht seit 1975, allerdings gab es Ausnahmen für bestimmte Kapitallebensversicherungen. Die aktuelle, seit 2005 geltende Regelung wurde durch das Alterseinkünftegesetz ²⁹ eingefügt.
Anspruchsberechtigte	Steuerpflichtige
Fördergegenstand, Förderhöhe	Bei Verträgen, die nach dem 31. Dezember 2004 abgeschlossen wurden, unterliegen die Erträge wie bei anderen Kapitalanlageprodukten grundsätzlich der vollen Besteuerung. Soweit die Altersvorsorge im Vordergrund steht, das heißt <ul style="list-style-type: none"> • wenn die Auszahlung erst nach Vollendung des 60. Lebensjahres erfolgt und • der Vertrag eine Laufzeit von mindestens zwölf Jahren hat, werden die Erträge von Kapitallebensversicherungen nur zur Hälfte besteuert. Für Altverträge (vor dem 1. Januar 2005 abgeschlossen) gilt die vorher bestehende Regelung weiter. Damit ist bis zu bestimmten Höchstbeträgen der Sonderausgabenabzug gemäß § 10 in Verbindung mit § 20 Abs. 1 Nr. 6 EStG weiterhin möglich und die Zinserträge bleiben nach Ablauf einer zwölfjährigen Laufzeit steuerfrei.
Letzte wesentliche Änderung der Förderhöhe	Durch das Alterseinkünftegesetz wurden kapitalbildende Lebensversicherungen steuersystematisch als übliche Art der Vermögensbildung eingeordnet, da sie typischerweise nicht ausschließlich für die Altersvorsorge, sondern häufig als frei verfügbare Kapitalanlagen genutzt werden. Die Regelung für Verträge mit Abschluss nach dem 31. Dezember 2004 wurde im Vermittlungsausschuss beschlossen.

3.7. Steuerliche Förderung der privaten Altersvorsorge

Aktuelle Rechtsgrundlage	§§ 10a, 79ff. Einkommensteuergesetz
Eingeführt am	Durch die Rentenreform 2001 ist für Renten aus der gesetzlichen Rentenversicherung das Rentenniveau für die Zukunft abgesenkt worden. Zum Ausgleich dieser zukünftigen Versorgungslücke fördert der Staat seit dem 1. Januar 2002 den Aufbau einer privaten, kapitalgedeckten Altersvorsorge. ³⁰
Anspruchsberechtigte	<ul style="list-style-type: none"> • in der inländischen gesetzlichen Rentenversicherung Pflichtversicherte • Lohnersatzleistungsempfänger • Arbeitnehmer des öffentlichen Dienstes • Beamte. Ehegatten sind jeweils für sich zulageberechtigt, wenn sie zum begünstigten Personenkreis gehören, ansonsten sind sie „mittelbar begünstigt“.

29 Gesetz zur Neuordnung der einkommensteuerrechtlichen Behandlung von Altersvorsorgeaufwendungen und Altersbezügen (Alterseinkünftegesetz – AltEinkG) vom 5. Juli 2004, BGBl. I, Seite 1427.

30 Gesetz zur Reform der gesetzlichen Rentenversicherung und zur Förderung eines kapitalgedeckten Altersvorsorgevermögens (Altersvermögensgesetz - AVmG) vom 26. Juni 2001, BGBl. I, Seite 1310.

Fördergegenstand, Förderhöhe	<p>Zum Aufbau einer zusätzlichen kapitalgedeckten Altersvorsorge („Riester-Rente“) wurde ein zusätzlicher Sonderausgabenabzug von maximal 2.100 Euro eingeführt. Der Höchstbetrag erhöht sich um 60 Euro, wenn der Ehegatte/Lebenspartner nur mittelbar berechtigt ist.</p> <p>Der zusätzliche Sonderausgabenabzug wird um progressionsunabhängige Grundzulage in Höhe von 175 Euro jährlich ergänzt.</p> <p>Die jährliche Grundzulage erhöht sich einmalig für unter 25-jährige um 200 Euro (sog. Berufseinsteiger-Bonus).</p> <p>Über die Grundzulage hinaus wird eine jährliche Kinderzulage in Höhe von 185 Euro gewährt. Für alle ab dem 1. Januar 2008 geborenen Kinder erhöht sich die Kinderzulage auf 300 Euro jährlich.</p> <p>Das Finanzamt führt von Amts wegen eine Günstigerprüfung zwischen Sonderausgabenabzug und Anspruch auf Zulage durch.</p> <p>Gefördert werden insbesondere folgende Anlagen:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Die Gewährung der lebenslange Rente frühestens ab Vollendung des 62. Lebensjahres (bei Vertragsabschluss vor dem 1. Januar 2012: 60. Lebensjahr) oder dem Beginn einer Altersrente des Anlegers aus der gesetzlichen Rentenversicherung. • Im Rahmen des Eigenheimrentengesetzes³¹ wurde die Einbeziehung des selbstgenutzten Wohneigentums ausgeweitet und das genossenschaftliche Wohnen integriert. Tilgungsbeiträge, die der Bildung von selbstgenutztem Wohneigentum dienen, können unter bestimmten Voraussetzungen steuerlich gefördert werden. Außerdem besteht die Möglichkeit, das angesparte Altersvorsorgevermögen förderunschädlich zur Entschuldung des selbstgenutzten Wohneigentums einzusetzen. • Mit dem Altersvorsorge-Verbesserungsgesetz³² wurden ab dem Veranlagungszeitraum 2014 weitere Vereinfachungen bei der Einbeziehung des selbstgenutzten Wohneigentums vorgenommen. So ist ab diesem Zeitpunkt unter anderem auch eine steuerliche Förderung für die Finanzierung eines barriere-reduzierenden Umbaus einer Wohnung möglich.
Letzte wesentliche Änderung der Förderhöhe	<p>Mit dem Betriebsrentenstärkungsgesetz³³ wurde die Grundzulage ab dem 1. Januar 2018 von 154 Euro auf 175 Euro erhöht.</p>

31 Gesetz zur verbesserten Einbeziehung der selbstgenutzten Wohnimmobilie in die geförderte Altersvorsorge (Eigenheimrentengesetz - EigRentG) vom 29. Juli 2008, BGBl. I, Seite 1509.

32 Gesetz zur Verbesserung der steuerlichen Förderung der privaten Altersvorsorge (Altersvorsorge-Verbesserungsgesetz – AltvVerbG) vom 24. Juni 2013, BGBl. I, Seite 1667.

33 Gesetz zur Stärkung der betrieblichen Altersversorgung und zur Änderung anderer Gesetze (Betriebsrentenstärkungsgesetz) vom 17. August 2017, BGBl. I, Seite 3214.

3.8. Steuerfreiheit der Beiträge des Arbeitgebers zum Aufbau einer kapitalgedeckten betrieblichen Altersversorgung

Aktuelle Rechtsgrundlage	§ 3 Nr. 63 Einkommensteuergesetz
Eingeführt am	§ 3 Nr. 63 ist durch das Altersvermögensgesetz ³⁴ in das EStG eingefügt worden.
Anspruchsberechtigte	Anspruchsberechtigt sind insbesondere die in der gesetzlichen Rentenversicherung Pflichtversicherte sowie geringfügig Beschäftigte, Beamte, Richter und Soldaten.
Fördergegenstand, Förderhöhe	Beiträge des Arbeitgebers aus dem ersten Dienstverhältnis an einen Pensionsfonds, eine Pensionskasse oder für eine Direktversicherung zum Aufbau einer kapitalgedeckten betrieblichen Altersversorgung bleiben steuerfrei, soweit die Beiträge im Kalenderjahr 8 Prozent der Beitragsbemessungsgrenze in der allgemeinen Rentenversicherung (2019: 80.400 Euro) nicht übersteigen. Es kann sich um zusätzlichen Lohn oder um eine Gehaltsumwandlung handeln. Die Förderung kann nicht in Anspruch genommen werden, wenn der Arbeitnehmer die Förderung nach § 10a EStG in Anspruch nehmen will (siehe Kapitel 3.7) oder wenn er die Erfüllung seines gesetzlichen Entgeltumwandlungsanspruchs verlangt. § 100 Abs. 6 (siehe Kapitel 3.10) EStG hat Vorrang vor dieser Norm, ohne sie auszuschließen.
Letzte wesentliche Änderung der Förderhöhe	Der Höchstsatz wurde mit dem Betriebsrentenstärkungsgesetz ³⁵ von 4 Prozent auf 8 Prozent erhöht.

3.9. Pauschalierung der Lohnsteuer bei bestimmten Zukunftssicherungsleistungen

Aktuelle Rechtsgrundlage	§ 40b Einkommensteuergesetz
Eingeführt am	Mit dem Gesetz zur Verbesserung der betrieblichen Altersversorgung ³⁶ wurde eine besondere Lohnsteuer-Pauschalierung in Höhe von 10 Prozent bei bestimmten Ausgaben des Arbeitgebers für die Zukunftssicherung der Arbeitnehmer eingeführt.
Anspruchsberechtigte	Arbeitnehmer

34 Gesetz zur Reform der gesetzlichen Rentenversicherung und zur Förderung eines kapitalgedeckten Altersvorsorgevermögens (Altersvermögensgesetz - AVmG) vom 26. Juni 2001, BGBl. I, Seite 1310.

35 Gesetz zur Stärkung der betrieblichen Altersversorgung und zur Änderung anderer Gesetze (Betriebsrentenstärkungsgesetz) vom 17. August 2017, BGBl. I, Seite 3214.

36 Gesetz zur Verbesserung der betrieblichen Altersversorgung vom 19. Dezember 1974, BGBl. I, Seite 3610.

Fördergegenstand, Förderhöhe	<p>Gemäß § 40b EStG kann der Arbeitgeber einen Teil des Arbeitslohns anstelle der Auszahlung an den Arbeitnehmer zum Aufbau einer nicht kapitalgedeckten betrieblichen Altersversorgung in eine Pensionskasse einzahlen.</p> <p>Die Lohnsteuer die eigentlich für diesen Arbeitslohnanteil abzuführen wäre, wird mit einem Pauschalsteuersatz von 20 Prozent erhoben, soweit die Zuwendungen des Arbeitgebers an den Arbeitnehmer 1.752 Euro im Kalenderjahr nicht übersteigen.</p>
Letzte wesentliche Änderung der Förderhöhe	<p>Die Erhöhung des Pauschalsteuersatzes von 15 auf 20 Prozent erfolgte durch den Vermittlungsausschuss im Rahmen des Jahressteuergesetzes 1996.³⁷</p> <p>Mit dem Alterseinkünftegesetz³⁸ wurde die Lohnsteuer-Pauschalierung mit Wirkung ab 2005 auf den Sonderfall des Aufbaus einer nicht kapitalgedeckten Altersversorgung begrenzt.</p>

3.10. Förderbetrag zur betrieblichen Altersversorgung

Aktuelle Rechtsgrundlage	§ 100 Einkommensteuergesetz
Eingeführt am	§ 100 EStG wurde mit dem Betriebsrentenstärkungsgesetz zum 1. Januar 2018 eingeführt. ³⁹
Anspruchsberechtigte	inländische Arbeitgeber
Fördergegenstand, Förderhöhe	<p>Inländische Arbeitgeber dürfen vom Gesamtbetrag der einzubehaltenden Lohnsteuer für jeden Arbeitnehmer einen Teilbetrag des Arbeitgeberbeitrags zur kapitalgedeckten betrieblichen Altersversorgung (Förderbetrag) entnehmen und bei der nächsten Lohnsteuer-Anmeldung gesondert absetzen.</p> <p>Der Förderbetrag beträgt im Kalenderjahr 30 Prozent des zusätzlichen Arbeitgeberbeitrags, höchstens 144 Euro.</p> <p>Wesentliche Voraussetzungen:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Der Arbeitgeber muss für den Arbeitnehmer zusätzlich zum ohnehin geschuldeten Arbeitslohn im Kalenderjahr mindestens einen Betrag in Höhe von 240 Euro an einen Pensionsfonds, eine Pensionskasse oder für eine Direktversicherung zahlen. • Im Zeitpunkt der Beitragsleistung darf der laufende Arbeitslohn nicht mehr als 2.200 Euro monatlich betragen.

37 Jahressteuergesetz 1996 (JStG 1996) vom 11. Oktober 1995, BGBl. I, Seite 1250.

38 Gesetz zur Neuordnung der einkommensteuerrechtlichen Behandlung von Altersvorsorgeaufwendungen und Altersbezügen (Alterseinkünftegesetz – AltEinkG) vom 5. Juli 2004, BGBl. I, Seite 1427.

39 Gesetz zur Stärkung der betrieblichen Altersversorgung und zur Änderung anderer Gesetze (Betriebsrentenstärkungsgesetz) vom 17. August 2017, BGBl. I, Seite 3214.

4. Sparförderung und Vermögensbildung als Thema der politischen Parteien

In den Wahlprogrammen der im 19. Deutschen Bundestag vertretenen Parteien und im Koalitionsvertrag von CDU/CSU und SPD finden sich folgende Aussagen zur „klassischen“ Sparförderung und zur Niedrigzinsphase:

- AfD: „Die EZB sollte eine zweite Bundesbank sein. Stattdessen betreibt sie eine Währungspolitik der unwirtschaftlichen Zinsen (Nullzinspolitik). Dies zerstört alle kapitalgedeckten Alterssicherungssysteme von Betriebsrenten, über staatlich geförderte Rentensysteme, private Lebensversicherungen bis zu privaten Sparvermögen. Seit dem Amtsantritt von Gouverneur Draghi fehlen rund 500 Milliarden Euro für die Altersvorsorge der Deutschen. Die AfD fordert die Durchsetzung des vertraglichen Verbots der Staatsfinanzierung und eine Rückführung der Befugnisse der EZB auf Geldpolitik im engeren, klassischen Sinn. Alle Maßnahmen der EZB zur Manipulation des freien Kapitalmarkts müssen eingestellt werden. Eine Politik der künstlich herbeigeführten Null- und Negativzinsen führt zur Zerstörung der zentralen Märkte für Anleihen. Die durch die EZB-Politik verursachte Wechselkursabwertung und die Preisexplosion am Aktien- und Immobilienmarkt zerstören die Kaufkraft von nicht so schnell steigenden Einkünften, wovon insbesondere Arbeitnehmer und Rentner betroffen sind.“⁴⁰
- DIE LINKE.: „Die Abgeltungsteuer von 25 Prozent werden wir abschaffen, Einschränkungen der Verrechnung von Verlusten aus Kapitalvermögen sowie den Sparerpauschbetrag allerdings beibehalten.“⁴¹
- BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN: „Kapitalgedeckte Altersvorsorge kann zu einem Bruchteil der Kosten und mit einer deutlich höheren Rendite als in Deutschland durchgeführt werden. Wir wollen deshalb einen Bürger*innenfonds in öffentlicher Verwaltung einführen und diesen sowohl für die betriebliche wie auch die private Vorsorge öffnen. ... Die Sparleistung der Menschen kann so fast vollständig in die Altersvorsorge gehen.“⁴²
- Koalitionsvertrag: „Die Wohnungsbauprämie behalten wir als Anreizinstrument insbesondere für junge Menschen, frühzeitig mit der Ansparphase zu beginnen, bei. Wir wollen sie

40 Wahlprogramm der Alternative für Deutschland für die Wahl zum Deutschen Bundestag am 24. September 2017, Seite 14, unter: https://www.afd.de/wp-content/uploads/sites/111/2017/06/2017-06-01_AfD-Bundestagswahlprogramm_Onlinefassung.pdf, abgerufen am 30. Januar 2019.

41 Wahlprogramm der Partei DIE LINKE zur Bundestagswahl 2017, Seite 39, unter: https://www.die-linke.de/fileadmin/download/wahlen2017/wahlprogramm2017/die_linke_wahlprogramm_2017.pdf, abgerufen am 30. Januar 2017.

42 Bundestagswahlprogramm 2017 BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, Seite 199, unter: https://www.gruene.de/fileadmin/user_upload/Dokumente/BUENDNIS_90_DIE_GRUENEN_Bundestagswahlprogramm_2017_barrierefrei.pdf, abgerufen am 30. Januar 2019.

attraktiver gestalten. Dazu wollen wir die Einkommensgrenzen an die allgemeine Einkommens- und Preisentwicklung anpassen und den Prämiensatz erhöhen.“⁴³

Im Wahlkampf um den CDU-Vorsitz Ende 2018 schlug Friedrich Merz mit Blick auf die Absicherung der Rente vor, Arbeitnehmer gezielt an den Kapitalmärkten zu beteiligen: „Wir sollten die Aktienmärkte nutzen, um langfristig eine bessere Vermögens- und Kapitalbildung in den privaten Haushalten zu schaffen. Dann wird für viele Menschen in Deutschland der Erwerb eines Eigenheims leichter werden.“ Die Politik solle Aktienprodukte fördern, indem sie steuerliche Anreize gebe. „Denkbar wäre ein jährlicher Freibetrag, unter dem man einen auf Aktien basierenden Spar- oder Vorsorgeplan aufbaut. Dieser dürfte im Alter nicht mehr nachversteuert werden.“ Zentral sei, so Merz, dass dieses Aktienpaket ausschließlich der Alterssicherung diene und erst dann abschlagsfrei aufgemacht werden dürfte, wenn die gesetzliche Altersgrenze erreicht sei. Der Bundeshaushalt gebe jedes Jahr 100 Milliarden Euro aus, um die Rentenversicherung zu stabilisieren. „Da müsste ein kleiner einstelliger Milliardenbetrag, der zusätzlich anfällt, wenn entsprechende Freibeträge eingeführt werden, zu verkraften sein.“⁴⁴

5. Von der Bundesregierung in Auftrag gegebene Evaluationen der Förderinstrumente

5.1. Arbeitnehmer-Sparzulage

Die Vorschrift gehörte zu den 20 größten Steuervergünstigungen des 20. Subventionsberichts und wurde deshalb 2009 im Rahmen des Gutachtens „Evaluierung von Steuervergünstigungen“ im Auftrags des Bundesministeriums der Finanzen vom Finanzwissenschaftlichen Forschungsinstitut an der Universität zu Köln (FiFo Köln) evaluiert.⁴⁵

Das FiFo Köln empfiehlt primär, die Arbeitnehmer-Sparzulage ersatzlos abzuschaffen, weil sie keine erkennbare Wirkung habe. Dieser Schritt könne einhergehen mit einer allgemeinen Verbesserung der Sparfreundlichkeit der Einkommensteuer. Im Falle einer Anpassung der Zulage sprechen sich die Wissenschaftler dafür aus, die Beschränkung auf abhängig Beschäftigte aufzugeben

43 Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD 19. Legislaturperiode, Ziffer 5165ff., unter: https://www.cdu.de/system/tdf/media/dokumente/koalitionsvertrag_2018.pdf?file=1, abgerufen am 30. Januar 2019. Siehe auch Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion der FDP „Vermögenswirksame Leistungen und Arbeitnehmersparzulage“, Bundestags-Drucksache 19/4663, Antwort zu Frage 15.

44 Interview mit der Welt am Sonntag vom 2. Dezember 2018, unter: <https://www.welt.de/politik/deutschland/article184818680/Kandidat-fuer-CDU-Vorsitz-Friedrich-Merz-fordert-Steuerfreiheit-fuer-Aktiensparerer.html>, abgerufen am 29. Januar 2019.

45 Finanzwissenschaftliches Forschungsinstitut an der Universität zu Köln (FiFo Köln); Copenhagen Economics ApS; Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW): Evaluierung von Steuervergünstigungen, Endfassung Herbst 2009.

und nur noch Einkommensobergrenzen zu nutzen. Entsprechend entfielen die Bindung an vermögenswirksame Leistungen. Als förderungswürdiger Zweck sollte bei Umgestaltung der Sparzulage das Hauptaugenmerk vor allem auf die Altersvorsorge gelegt werden.⁴⁶

2013 wurde die Arbeitnehmer-Sparzulage im Rahmen des Forschungsgutachtens „Künftige Ausrichtung der staatlich geförderten Vermögensbildung“ im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie evaluiert. Die Forscher kommen zu folgendem Ergebnis:⁴⁷

„Die Ergebnisse der Studie lassen erkennen, dass das Fünfte Vermögensbildungsgesetz in seiner derzeitigen Ausgestaltung seine Ziele weder effektiv noch effizient erreichen kann. ... 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). ...

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 man 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.

46 Thöne, Michael; Bergs, Christian; Schaefer, Thilo: Arbeitnehmer-Sparzulage, in: Finanzwissenschaftliches Forschungsinstitut an der Universität zu Köln (FiFo Köln); Copenhagen Economics ApS; Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW): Evaluierung von Steuervergünstigungen, Band 3, Evaluierungsberichte (zweiter Teilband), Endfassung Herbst 2009, Seite 601ff., unter: http://ftp.zew.de/pub/zew-docs/gutachten/stv/BAND-III_FinalVersion.pdf, abgerufen am 30. Januar 2019.

47 Finanzwissenschaftliches Forschungsinstitut an der Universität zu Köln (FiFo Köln); Institut für angewandte Wirtschaftsforschung (IAW); Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW): Künftige Ausrichtung der staatlich geförderten Vermögensbildung. Endbericht für das Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (BMWi), 11. November 2013, Seite 228ff., unter: <https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Publikationen/Wirtschaft/publikation-vermoegensbildung.html>, abgerufen am 31. Januar 2019.

Soll mittelfristiges Sparen weiterhin gefördert werden, auch explizit in Abgrenzung zu langfristigen Altersvorsorgesparen, kommt anstelle einer Abschaffung des Vermögensbildungsgesetzes auch eine stärkere Fokussierung des Vermögensbildungsgesetzes auf eines der drei oben genannten Ziele in Betracht.“

Im aktuellen Subventionsbericht ist die Haltung der Bundesregierung zu den Vorschlägen veröffentlicht:

„Die Bundesregierung sieht eine Abschaffung der Regelung in Zeiten der Niedrigzinsphase als falsches Signal. So würde vor allem unteren Einkommensgruppen eine Möglichkeit zur Vermögensbildung genommen. Eine Bindung an die Altersvorsorge würde zudem die strikte Trennung von Vermögensbildung und Altersvorsorge brechen. Die Förderung der Altersvorsorge unterliegt einer nachgelagerten Besteuerung, während es sich bei der Vermögensbildung um eine endgültige Förderung mit verfügbarem Kapital handelt. ... Es bestehen derzeit keine Pläne zur Änderung der Regelung.“⁴⁸

5.2. Wohnungsbauprämie

Im Abschlussbericht Spending Review (Zyklus 2016/2017) zum „Politikbereich Wohnungswesen“ im Auftrag des Bundesministeriums der Finanzen heißt es zur Wohnungsbauprämie: „Die Arbeitsgruppe hat in mehreren Sitzungen die Wirkungen der Wohnungsbauprämie intensiv erörtert. Sie hat hierzu auch wissenschaftliche Experten und den Bundesrechnungshof hinzugezogen. Die Arbeitsgruppe hat sich intensiv bemüht, zu prüfen, ob die vorliegenden Daten und Erkenntnisse einen Wirksamkeitsnachweis erlauben. Im Ergebnis dieser intensiven Analyse gelang es jedoch nicht, die Wirkungen der Prämie vollständig abzuschätzen.“⁴⁹

Daraufhin hat die Bundesregierung beschlossen, dass das Bundesministerium der Finanzen und das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit eine gemeinsame wissenschaftliche Evaluierung der Wohnungsbauprämie veranlassen sollen.⁵⁰ Das Forschungsprojekt ist im Mai 2018 in Zusammenarbeit mit dem Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat gestartet, Ergebnisse sind voraussichtlich Ende 2019 zu erwarten.⁵¹

48 Bericht der Bundesregierung über die Entwicklung der Finanzhilfen des Bundes und der Steuervergünstigungen für die Jahre 2015 bis 2018 (26. Subventionsbericht), Bundestags-Drucksache 18/13456, Seite 354.

49 Abschlussbericht Spending Review (Zyklus 2016/2017) zum „Politikbereich Wohnungswesen“ vom 27. Februar 2017, Seite 20, unter: https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Oeffentliche_Finanzen/Spending_Reviews/2017-08-21-abschlussbericht-wohnungswesen.pdf?__blob=publication-File&v=2, abgerufen am 31. Januar 2019.

50 Bericht der Bundesregierung über die Entwicklung der Finanzhilfen des Bundes und der Steuervergünstigungen für die Jahre 2015 bis 2018 (26. Subventionsbericht), Bundestags-Drucksache 18/13456, Seite 247.

51 Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion der FDP „Vermögenswirksame Leistungen und Arbeitnehmersparzulage“, Bundestags-Drucksache 19/4663, Antwort zu Frage 13.

5.3. Mitarbeiterkapitalbeteiligung

Die Maßnahme wird im Rahmen eines im März 2017 in Auftrag gegebenen Forschungsgutachtens durch das Finanzwissenschaftliches Forschungsinstitut an der Universität zu Köln (FiFo Köln) in Kooperation mit dem Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung Mannheim (ZEW), dem Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München (ifo München) und dem Fraunhofer-Institut für Angewandte Informationstechnik (FIT) evaluiert. Der Projektzeitraum endet am 28. Februar 2019.⁵²

5.4. Sparerfreibetrag

Das FiFo Köln hat den Sparerfreibetrag 2009 ausführlich dargestellt und in seinen Wirkungen analysiert und kam zu dem Ergebnis, dass der Großteil der privaten Haushalte (mehr als 80 Prozent in den Jahren 2003 und 2006) Kapitaleinkünfte unterhalb des aktuell geltenden Sparerfreibetrags (inkl. Werbungskostenpauschale) in Höhe von 801 Euro hätten und somit selbst nach den vergangenen Kürzungen vollständig von der Steuer befreit seien. Änderungen der Sparquote seien für diese Haushalte daher aufgrund der Kürzungen des Freibetrags in den Jahren 2004 und 2007 weder zu erwarten noch zu beobachten gewesen. ... Weiterhin gelinge es über den Sparerfreibetrag, die Sparanstrengungen von Geringverdienern zu fördern: Kapitalerträge von Sparern aus niedrigen Einkommensklassen seien regulär voll von der Steuer befreit. ... Trotz der bleibenden Ungewissheit bezüglich zusätzlich generierter Ersparnis durch die Förderung stelle sich der Sparerfreibetrag als grundsätzlich geeignetes Instrument zur Förderung der privaten Ersparnis dar.⁵³

6. Öffentliche Kritik und Reformvorschläge zur Sparförderung

Die meiste Kritik der derzeit geltenden Sparförderung entzündet sich an der Konzentration auf Arbeitnehmer sowie an den Mitnahmeeffekten durch Besserverdienende und die Benachteiligung von Haushalten mit geringem Einkommen. Es besteht große Übereinkunft, das Ersparte für die Altersvorsorge zu nutzen und die Bürger finanziell zu bilden, damit diese auch in renditestarke Produkte investierten. Zwei Reformvorschläge fordern explizit, dass der Bund seine Ersparnisse durch die Niedrigzinsphase an die Bürger weitergeben soll. Die Hervorhebungen in den folgenden Passagen erfolgten durch den Fachbereich.

52 Bericht der Bundesregierung über die Entwicklung der Finanzhilfen des Bundes und der Steuervergünstigungen für die Jahre 2015 bis 2018 (26. Subventionsbericht), Bundestags-Drucksache 18/13456, Seite 352. Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW): Evaluierung von Steuervergünstigungen 2017, unter: <https://www.zew.de/forschung/evaluierung-von-steuerverguenstigungen-2017/>, abgerufen am 30. Januar 2019.

53 Jung, Anna; Thöne, Michael (FiFo Köln): Sparerfreibetrag, in: Finanzwissenschaftliches Forschungsinstitut an der Universität zu Köln (FiFo Köln); Copenhagen Economics ApS; Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW): Evaluierung von Steuervergünstigungen, Band 3, Evaluierungsberichte (zweiter Teilband), Endfassung Herbst 2009, Seite 363ff., unter: http://ftp.zew.de/pub/zew-docs/gutachten/stv/BAND-III_FinalVersion.pdf, abgerufen am 30. Januar 2019.

Im Mittelpunkt einer **Studie des Instituts der deutschen Wirtschaft** für den Deutschen Sparkassen- und Giroverband und die DekaBank⁵⁴ stehen die Forderung nach der Reform der vermögenswirksamen Leistungen und die Errechnung der damit verbundenen Kosten für die öffentliche Hand.

Die Forscher stellen in ihrer Studie fest, dass deutsche Haushalte trotz hoher Ersparnis über relativ geringe Vermögen verfügen. Eine Herausforderung bei der Steigerung des Vermögens sei die zunehmende Alterung der Gesellschaft, eine weitere die anhaltende Niedrigzinsphase. Speziell die Förderung der vermögenswirksamen Leistungen über die Arbeitnehmer-Sparzulage käme zwar in breiten Teilen der Beschäftigten an, allerdings habe sich die Zahl der Anleger in den letzten 10 Jahren verringert. Eine Ursache könnte in der Einführung der Förderung der kapitalgedeckten Altersvorsorge und damit verbundenen Substitutionseffekten liegen, ein anderer darin, dass die Einkommensgrenzen zum Erhalt der Arbeitnehmer-Sparzulage seit langer Zeit nicht angepasst worden seien. Eine Reform dieser Förderung sei notwendig, die sich gerade an untere Einkommen wende.

In der Studie werden als Refoptionen die Anpassung der Einkommensgrenzen an die allgemeine Preissteigerung, eine Verdopplung beziehungsweise Verdreifachung der Höchstbeträge und eine Erhöhung der Fördersätze um 5 beziehungsweise 10 Prozentpunkte sowie die Kombinationen dieser Veränderungen simuliert. Dabei wird einmal ohne und das andere Mal mit Verhaltensänderung der Arbeitnehmer gerechnet. Die Mehrausgaben für die öffentliche Hand würden in jedem Fall nur einen geringen Prozentsatz der Zinersparnis des Bundes durch das Niedrigzinsumfeld im Jahr 2016 betragen (vergleiche die Tabellen auf den Seiten 36 und 39 der Studie). Bei einer Verschiebung der Einkommensgrenzen und einer Verhaltensanpassung der Arbeitnehmer könnten zwar Arbeitnehmer mit höherem Einkommen eher ihre Sparleistungen aufstocken und die Höchstgrenze nutzen, die ökonomische Bedeutung der Arbeitnehmer-Sparzulage bleibe aber für die unteren Einkommen weiterhin am höchsten.

Prof. Dr. Manuel Rupprecht nimmt in seinem Beitrag den Vorschlag von Friedrich Merz auf, den Aktienkauf der privaten Haushalte zu fördern und damit Altersvorsorge zu betreiben (siehe Kapitel 4). Gegen eine stärkere Streuung des Finanzvermögens sei aus ökonomischer Sicht nichts einzuwenden, allerdings sprächen die Erfahrungen der Vergangenheit gegen die steuerliche Förderung. Denn unabhängig von der konkreten Ausgestaltung hätten sich diese Maßnahmen für das private Spar- und Anlageverhalten („mit aller gebotenen Vorsicht bei der Interpretation“) bestenfalls als begrenzt effektiv erwiesen. An der Riester-Rente sei zu erkennen, dass vor allem einkommensstarke und vermögende Haushalte die Förderung in Anspruch nähmen. Verantwortlich dafür seien neben dem komplexen Antragsverfahren, der Ausgestaltung sowie der hohen, teils intransparenten Produktvielfalt auch fehlende Kenntnisse darüber, wann man überhaupt förderberechtigt ist.

54 Beznoska, Martin; Demary, Markus; Voigtländer, Michael (Institut der deutschen Wirtschaft Köln): Optionen für eine Reform der der Förderung vermögenswirksamer Leistungen. Simulationsrechnung zu den Kosten für die öffentliche Hand. Studie für den Deutschen Sparkassen- und Giroverband und die DekaBank vom 23. Januar 2018, Seite 4unter: <https://www.iwkoeln.de/studien/gutachten/beitrag/martin-beznoska-markus-demary-michael-voigtlaender-optionen-fuer-eine-reform-der-foerderung-vermoegenswirksamer-leistungen-371530.html>, abgerufen am 28. Januar 2019.

„Eine weitere Fördermaßnahme über das ohnehin bereits komplexe Steuersystem erscheint daher nicht zielführend. Besser wäre es, die Mittel in die finanzielle Bildung der Menschen zu investieren, etwa im Rahmen der schulischen oder beruflichen Ausbildung. Die Vergangenheit lehrt, dass schon grundlegende Kenntnisse zu erkennbaren Verhaltensänderungen bei der Geldanlage führen – mit den (politisch) gewünschten Effekten bei der Vermögensrendite und -diversifikation.“⁵⁵ Hier müsse die Politik ansetzen und weniger die direkte Subventionierung des Sparens in den Blick nehmen. Zudem müsse sie dafür sorgen, die Produktivität der deutschen Volkswirtschaft nachhaltig zu steigern, damit die Nominalzinsen wieder stiegen.⁵⁶

Auch die **Finanzgruppe Deutscher Sparkassen- und Giroverband** spricht sich - gerade in Zeiten langfristiger Niedrigzinsen - für die stärkere Hinwendung der Privathaushalte zu Wertpapier- und Aktienanlage aus. Sie könnten zur Stabilität der dritten Säule des Alterssicherungssystems beitragen. Als Beteiligung am Produktivvermögen stellten die Aktienanlagen einen sinnvollen Schutz gegen Inflation dar.

Wie bereits Manuel Rupprecht fordert die Finanzgruppe eine Stärkung der finanziellen Bildung, um längerfristig Veränderungen im Sparverhalten zu bewirken, möglichst bereits im Schulunterricht. Darüber hinaus müssten Aktienanlagen jedoch bei der Altersvorsorge im selben Maße staatlich gefördert werden (steuerlich und/oder durch Zuschüsse). „Als weitere Maßnahme wird vorgeschlagen, die seit Jahren stagnierenden staatlichen Fördersätze für aktienbasierte Sparformen, insbesondere für Sparverträge, anzupassen. Dabei ist es wichtig, die längst überfällige Novellierung des Vermögensbildungsgesetzes zeitnah in Angriff zu nehmen. Zusätzliche finanzielle Anreize werden Wertpapier- und Aktienanlagen unmittelbar stärker in den Auswahl-Fokus der Sparer rücken.“ Die Finanzgruppe spricht sich für eine Aktienzulage für Aktiensparverträge nach dem Prinzip der Arbeitnehmersparzulage aus.⁵⁷

In ihrer Studie vom Juni 2017 kommt die **Bertelsmann Stiftung** zum Ergebnis, dass es in der staatlichen Vermögenspolitik zu Mitnahmeeffekten komme und arme Bevölkerungsschichten kaum zu einem Vermögensaufbau angeregt werde beziehungsweise dazu nicht in der Lage seien. Zum anderen werde in vielen Haushalten, bis weit in die obere Mittelschicht, nicht zu wenig, sondern vor allem falsch gespart, sodass es zu einer negativen Realrendite gekommen sei. Neben der bis 2010 rückläufigen Preisentwicklung privat genutzter Immobilien sei dies durch die bevorzugte Investition in liquide, aber wenig renditeträchtigen Anlagen wie Sparbücher verursacht. Die Deutschen scheuten eine Anlage in das Produktivkapital, wobei weniger ökonomische als eher emotionale Gründe dafür verantwortlich zu sein scheinen.

Die Autoren kommen zu dem Fazit: „Die politische Diskussion um die Vermögenspolitik ist immer noch sehr gefangen in traditionellen Denkmustern. Viele Vorschläge laufen darauf hinaus,

55 Rupprecht, Manuel: Altersvorsorge : Richtiges Ziel, falsches Instrument, in: Wirtschaftsdienst, 99. Jahrgang, 2019, Heft 1, Seite 4-5.

56 Rupprecht, Manuel; Annuß, Christine: Sparen in Zeiten niedriger Zinsen – wirtschaftspolitische Unterstützung nötig?, in: Wirtschaftsdienst 2017/2, Seite 130ff.

57 Finanzgruppe Deutscher Sparkassen- und Giroverband: Wertpapierkultur in Deutschland nachhaltig fördern, vom 31. Januar 2018, unter: <https://www.dsgv.de/positionen/fokuspapiere/180126-wertpapierkultur.html>, abgerufen am 29. Januar 2019.

die Arbeitnehmer individuell vor unternehmerischen Risiken zu schützen, machen damit aber eine Beteiligung an den Chancen von Wachstum schon von vornherein unmöglich. Andere Vorschläge betonen die Bindung an das Arbeitsverhältnis und einen konkreten Arbeitgeber. Dies führt zu vermeidbaren Klumpenrisiken, hohen Kosten und Inflexibilität. In der Summe machen diese Einschränkungen eine Beteiligung von breiten Bevölkerungsschichten am Produktivvermögen unattraktiv, besonders auch deshalb, weil die Verfügungsgewalt über das eigene Vermögen massiv eingeschränkt wird. ...

Es spricht also vieles für eine zügige Reform und aktive Neubelebung der Vermögenspolitik in Deutschland. Drei Aspekte sollten dabei im Vordergrund stehen:

1. Eine Bündelung der Ressourcen brächte Schub in den Vermögensaufbau: weniger Instrumente und mehr Mitteleinsatz sind nötig.
2. Ein Verzicht auf die einseitige Konzentration auf die Altersvorsorge und die unnötige Fixierung auf das Arbeitsverhältnis ermöglichte dringend notwendige Flexibilität: die Einschränkung von Sparwegen und Verwendungsmöglichkeiten ist kontraproduktiv, teuer und nicht kompatibel mit der heutigen Arbeits- und Lebenswelt.
3. Ein für alle verfügbares, kostengünstiges Basisangebot machte den Vermögensaufbau attraktiv und könnte emotionale Schwellen abbauen: wenn die privaten Anbieter ein solches Produkt nicht zur Verfügung stellen, sollte notfalls eine staatliche Lösung dafür sorgen.

Weniger dringlich erscheint hingegen eine erneute Förderung von Wohneigentum: ...⁵⁸

"Corporate Social Responsibility" (CSR) als gesellschaftliche Verantwortung von Unternehmen im Sinne eines nachhaltigen Wirtschaftens und die Mitarbeiterbeteiligung im 21. Jahrhundert sind die Themen in einem Sammelband, der im September 2018 erschienen ist.⁵⁹ Ausgehend von der Überlegung, dass durch den verstärkten Einsatz von Kapital und Technologie der Anteil des Arbeitseinkommens an der volkswirtschaftlichen Wertschöpfung sinkt, wird eine Verbreiterung des sachlichen Produktivvermögens durch die Verbesserung der Mitarbeiterbeteiligung angeregt. Das auch bei der Bertelsmann Stiftung angesprochene Klumpenrisiko, der Verlust des Arbeitsplatzes und der Kapitalanlage, könnte durch einen Teilhafefonds oder durch den von der SPD bereits 2007 als Vorschlag ins Spiel gebrachten „Deutschlandfonds“ mit überbetrieblicher Finanzierung verringert werden. Arbeitnehmern mit geringen Einkommen könnte der Staat die Anteile kostenlos überlassen.

Aber auch diese Vorschläge, so eine kritische Analyse, konzentrieren sich zu sehr auf Beschäftigungsverhältnisse und helfen Arbeitnehmern mit geringem Einkommen nur begrenzt. Gefordert

58 Bönke, Timm; Brinkmann, Henrik (Bertelsmann Stiftung): Privates Vermögen und Vermögensförderung in Deutschland, 1. Auflage 2017, unter: <https://www.bertelsmann-stiftung.de/de/publikationen/publikation/did/inklusive-wachstum-fuer-deutschland-10-privates-vermoegen-und-vermoegensfoerderung-in-deutschland/>, abgerufen am 29. Januar 2019.

59 Beyer, Heinrich; Naumer, Hans-Jörg (Hrsg.): CSR und Mitarbeiterbeteiligung, Heidelberg 2018.

wird vom Autor der Rezension eine Stärkung der finanziellen Allgemeinbildung („financial literacy“).⁶⁰

2016 formulierte der **Chefvolkswirt der DZ Bank AG, Stefan Bielmeier**, einen konkreten „Vorschlag einer Förderung privater Altersvorsorge aus Mitteln staatlicher Zinersparnis.“⁶¹ Nach einer Studie der DZ Bank AG summierten sich die Netto-Zinseinbußen der privaten Haushalte im Vergleich zum Normalzinsniveau bis Ende 2015 auf insgesamt 152 Mrd. Euro. Dem stünden Zinersparnisse des Staates in ähnlicher Größenordnung gegenüber. Der Staat sollte den Bürgern einen Teil seiner Zinersparnis für ihre Altersvorsorge zurückgeben.

- „... Die Idee besteht in der Einführung einer staatlichen Altersvorsorge-Sparzulage für alle Bürger in Deutschland. Diese sollte die bisherige ArbeitnehmerSparzulage ersetzen. Die notwendigen Fördermittel wären über einen neu einzurichtenden staatlichen Altersvorsorge-Fonds bereitzustellen.
- Dieser sollte mit Mitteln staatlicher Zinersparnis gefüllt werden. ...
- Zulagenberechtigt wären grundsätzlich alle Bürger mit entsprechenden Verträgen von Geburt an. Es empfiehlt sich eine einkommensabhängige Staffelung des Zulagensatzes.
- Es sollten alle Anlageprodukte anerkannt werden können, die altersvorsorgegeeignet sind und die sicherstellen, dass eine Auszahlung erst bei Renteneintritt erfolgt. Ein Produkt- und Anbieterwechsel müsste jederzeit möglich sein. ...“

Ein Kritiker dieser Idee wirft jedoch die Frage auf, wie lange die Niedrigzinsphase überhaupt anhalte. „Im Übrigen würde sich das Vermögen eines Altersvorsorge-Fonds aktuell ebenfalls nur niedrig verzinsen, was den Kapitalaufbau erschwert.“ Zudem seien neben der individuellen Altersvorsorge Investitionen in die Infrastruktur mindestens ebenso sinnvoll. Die praktische Umsetzung solch staatlicher Fonds habe sich als schwierig erwiesen. Vor allem müsse der Fonds ausreichend vor staatlichen Ad-hoc-Entscheidungen abgeschirmt werden.⁶²

* * *

60 Petersen, Thieß: Der Arbeitnehmer als Aktionär, Buchbesprechung vom 4. Dezember 2018, unter: <https://lib-mod.de/thiess-petersen-ueber-mitarbeiterbeteiligung-und-belegschaftsaktien/>, abgerufen am 30. Januar 2019.

61 Bielmeier, Stefan: Vorschlag einer Förderung privater Altersvorsorge aus Mitteln staatlicher Zinersparnis, in: Bielmeiers Welt. Eine Research-Publikation der DZ BANK AG, vom 28. Oktober 2016, unter: https://www.dzbank.de/content/dam/dzbank_de/de/library/presselibrary/pdf_dokumente/BielmeiersWelt_Altersvorsorge~056d931e56c6ef544b375b2a66d6d52e.pdf, abgerufen am 30. Januar 2019.

62 Wagner, Gert G. (Vorstand des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung), in: Soll der Staat mit den eingesparten Zinsen die private Altersvorsorge fördern?, unter: <https://www.gdv.de/de/themen/news/soll-der-staat-mit-den-ingesparten-zinsen-die-private-altersvorsorge-foerdern--12180>, abgerufen am 30. Januar 2019.