Immobilien als Altersvorsorge

Empirie und Reformoptionen der Eigenheimrente

Arne Leifels

Inaugural-Dissertation
zur Erlangung der Doktorwürde
der Wirtschafts- und Verhaltenswissenschaftlichen Fakultät
der Albert-Ludwigs-Universität Freiburg. i. Br.

Dekan: Prof. Dr. Dieter K. Tscheulin
Erstgutachter: Prof. Dr. Bernd Raffelhüschen
Zweitgutachter: Prof. em. Dr. Heinz Rehkugler
Datum des Promotionsbeschlusses: 12. September 2014

Eine digitale Version dieses Werks kann vom Dokumentenserver
der Universitätsbibliothek Freiburg abgerufen werden.
http://www.freidok.uni-freiburg.de/

Dieses Werk ist unter der Creative-Commons-Lizenz vom Typ
„Namensnennung – nicht kommerziell – keine Bearbeitung, Deutschland (3.0)“ lizenziert.
http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/de/

Inhaltsübersicht

1 Einleitung 1

2 Immobilien als Altersvorsorge 7

3 Hintergrund und Ausgestaltung der Riester-Rente 31

4 Selbstgenutztes Wohneigentum in der Riester-Rente 71

5 Empirie der Riester- und Eigenheimrente 97

6 Reform der Riester- und Eigenheimrente 293

7 Zusammenfassung und Ausblick 327

Inhaltsverzeichnis

Abbildungsverzeichnis xi

Tabellenverzeichnis xv

Abkürzungsverzeichnis xvii

Symbolverzeichnis xxi

1 Einleitung 1

2 Immobilien als Altersvorsorge 7

2.1 Theoretische Vorbemerkungen 7

2.2 Varianten der Kapitalanlage in Immobilien 9

2.2.1 Direkte Immobilienanlagen 10

2.2.2 Indirekte Immobilienanlagen 11

2.2.2.1 Geschlossene Immobilienfonds 13

2.2.2.2 Offene Immobilienfonds 14

2.2.2.3 Immobilienaktien und REITs 15

2.3 Immobilienvermögen der Privathaushalte 17

2.3.1 Vermögensarten und Datenquellen 17

2.3.2 Immobilien im Sachvermögen 18

2.3.3 Immobilien im Finanzvermögen 20

2.4 Zur Altersvorsorgefunktion von Wohneigentum 21

2.4.1 Direkte Einkünfte aus Vermietung, Verkauf und Verrentung 22

2.4.2 Indirekte Einkünfte und Wohnkostenvergleich 23

2.4.3 Dichotome Einkommensbesteuerung von Wohnimmobilien 27

2.4.4 Fazit zum Wohneigentum als Altersvorsorge 30

3 Hintergrund und Ausgestaltung der Riester-Rente 31

3.1 Demografischer und alterssicherungspolitischer Hintergrund 31

3.1.1 Demografischer Reformdruck 31

3.1.2 Systemimmanente Rentenreformen der 1990er Jahre (RRG 1992 und WFG) 33

3.1.3 Paradigmenwechsel der Alterssicherung (AVmEG und AVmG) 34

3.1.3.1 Leistungskürzung (AVmEG) 34

3.1.3.2 Kompensation durch Förderung privater Altersvorsorge (AVmG) 36

3.1.4 Nachhaltigkeitsfaktor und Rente mit 67 (RVNG und RVAGAnpG) 39

3.1.5 Konterkarierende Maßnahmen 40

3.1.6 Drei-Schichten-Modell und nachgelagerte Besteuerung (AltEinkG) 40

3.1.6.1 Theoretische Systematik der Besteuerung von Altersvorsorgeprozessen 41

3.1.6.2 Umsetzung im Drei-Schichten-Modell ... 44

3.2 Institutionelle Ausgestaltung der Riester-Rente ... 47

3.2.1 Begünstigter Personenkreis ... 47

3.2.1.1 Unmittelbar Begünstigte ... 47

3.2.1.2 Mittelbar Begünstigte ... 49

3.2.2 Zertifizierungsregeln für begünstigte Anlageprodukte ... 50

3.2.2.1 Anforderungen an Altersvorsorgeverträge ... 51

3.2.2.2 Anforderungen an die Anbieter ... 52

3.2.2.3 Informationspflichten der Anbieter ... 53

3.2.3 Resultierende Produkttypen ... 53

3.2.3.1 Banksparpläne ... 54

3.2.3.2 Fondssparpläne ... 57

3.2.3.3 Rentenversicherungen ... 59

3.2.3.4 Refinanzierung der Riester-Produkte und gesamtwirtschaftliche Effekte ... 61

3.2.4 Anforderungen an die Sparleistung ... 62

3.2.4.1 Mindesteigenbeitrag ... 62

3.2.4.2 Maßgebliche Einnahmen ... 63

3.2.4.3 Besonderheiten des Mindesteigenbeitrags bei Ehegatten ... 64

3.2.5 Altersvorsorgezulage ... 64

3.2.5.1 Begriff und Zulagenantrag ... 64

3.2.5.2 Grundzulage und Berufseinsteigerbonus ... 65

3.2.5.3 Kinderzulage ... 66

3.2.6 Sonderausgabenabzug und nachgelagerte Besteuerung ... 66

3.2.7 Schädliche Verwendung ... 68

4 Selbstgenutztes Wohneigentum in der Riester-Rente ... 71

4.1 Ursprüngliche Entnahmeregelung ... 71

4.2 Reformmodelle im Vorfeld des Eigenheimrentengesetzes ... 72

4.2.1 SoFa-Modell: keine Entnahme, aber beschränkte Tilgungsförderung ... 73

4.2.2 IW-Modell: anreizneutrale vorgelagerte Besteuerung ... 73

4.2.3 Fiktiver Kapitalstock als systemkonforme Lösung ... 74

4.3 Institutionelle Ausgestaltung der Eigenheimrente ... 75

4.3.1 Begünstigte Wohnung ... 76

4.3.2 Erweiterte Entnahmeregelung ... 78

4.3.3 Tilgungsförderung und resultierende Produkte ... 79

4.3.3.1 Annuitätendarlehen ... 80

4.3.3.2 Bausparverträge ... 84

4.3.3.3 Kombi-Kredite ... 87

4.3.4 Erwerb von weiteren Pflichtanteilen an Wohnungsgenossenschaften 89
4.3.5 Wohnförderkonto und nachgelagerte Besteuerung 91
4.3.6 Aufgabe der Selbstnutzung 93

5 Empirie der Riester- und Eigenheimrente 97

5.1 Vorbemerkungen zur Datenlage 98

5.1.1 Makrodatenquellen 99
5.1.1.1 Zulagenstatistik (ZfA) 100
5.1.1.2 Steuerstatistik (StBA) 101
5.1.2 Mikrodatenquellen 102
5.1.2.1 Mikrozensus (MZ) 102
5.1.2.2 Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS) 104
5.1.2.3 Sozio-oekonomisches Panel (SOEP) 105
5.1.2.4 SAVE-Studie 106
5.1.2.5 Faktisch anonymisierte Einkommensteuerstatistik (FAST) 107
5.1.3 Ansätze zur Verbesserung der Datenlage 110
5.1.3.1 Erweiterung des Mikrozensus 110
5.1.3.2 Erweiterung des SOEP 110
5.1.3.3 Datenkombination von MZ und FAST 111
5.1.3.4 Zugang zu ZfA-Daten 112
5.1.3.5 Beschaffung von Anbieterdaten 117
5.1.4 Verwendete Anbieter-Mikrodatenbasis 120
5.1.4.1 Datenbeschreibung 120
5.1.4.2 Repräsentativität der Stichprobe 121

5.2 Altersvorsorgeverträge und Zulagenempfänger 124

5.2.1 Vertragszahlen 124
5.2.2 Zulagenempfänger 129
5.2.3 Ruhende und multiple Verträge 131
5.2.4 Geförderte Personen und Verbreitung der Riester-Rente 133
5.2.4.1 Sonderausgabenabzug ohne Zulagenantrag 133
5.2.4.2 Betriebliche Altersvorsorge mit Riester-Förderung 134
5.2.4.3 Verbreitung der Riester-Rente 135

5.3 Beanspruchung der Zulagenförderung 137

5.3.1 Beanspruchungsquoten der Riester-Rente 137
5.3.2 Beanspruchungsquoten der Eigenheimrente 140
5.3.3 Eigenheimrenten-Verträge ohne Zulagen 142
5.3.4 Beanspruchung nach sozio-ökonomischen Kriterien (Eigenheimrente) 147

5.4 Geschlechterverteilung 150

5.5 Altersstruktur **152**
5.5.1 Altersstruktur der Zulagenempfänger 152
5.5.2 Altersstruktur bei der Eigenheimrente 156
5.5.3 Geschlechtsspezifische Altersstruktur 156
5.6 Begünstigte Personengruppen **159**
5.6.1 Zulagenempfänger nach Alterssicherungssystem 159
5.6.2 Verbreitung nach Alterssicherungssystemen 160
5.6.3 Mittelbar Begünstigte bei der Eigenheimrente 161
5.7 Einkommensstruktur **162**
5.7.1 Methodologische Vorbemerkungen und Repräsentativität 162
5.7.2 Einkommensstruktur der Zulagenempfänger 165
5.7.3 Geschlechtsspezifische Einkommensstruktur 168
5.7.4 Einkommensstruktur nach Alterssicherungssystem 168
5.7.5 Mittelwertbetrachtung anhand der Einkommensteuerstatistik 170
5.7.6 Einkommensstruktur der steuerpflichtigen Riester-Sparer 172
5.7.7 Einkommensstruktur bei der Eigenheimrente 174
5.8 Altersvorsorgebeiträge und Eigenbeiträge **177**
5.8.1 Altersvorsorgebeiträge im Aggregat 177
5.8.2 Pro-Kopf-Altersvorsorgebeiträge 178
5.8.3 Verteilung der Altersvorsorgebeiträge (Eigenheimrente) 183
5.8.4 Einzahlungsmuster der Eigenbeiträge (Eigenheimrente) 184
5.9 Zulagenförderung **187**
5.9.1 Altersvorsorgezulagen im Aggregat 187
5.9.2 Relation von Grund- und Kinderzulagen 188
5.9.3 Zulagenquoten 191
5.9.3.1 Aggregierte Zulagenquoten 192
5.9.3.2 Methodologische Anmerkung: Mikro- vs. Makro-Quoten 194
5.9.3.3 Mikro-Zulagenquoten der steuerpflichtigen Riester-Sparer 195
5.9.3.4 Detailbetrachtung der Zulagenquoten (Eigenheimrente) 197
5.9.4 Durchschnittliche Altersvorsorgezulagen 200
5.9.5 Verteilung der Zulagenbeträge 201
5.10 Zulagenausschöpfung **207**
5.10.1 Ausschöpfungsquoten und Kürzungshäufigkeiten 207
5.10.2 Verteilung der Kürzungsgrade 211
5.10.3 Statistische Determinanten von Zulagenkürzungen (Eigenheimrente) 216
5.10.4 Zulagenausschöpfung im Panel 226

5.10.4.1 Panel-Analyse der Riester-Rente (2002 bis 2006) ... 226
5.10.4.2 Panel-Analyse der Eigenheimrente (2008 bis 2010) ... 229
5.10.5 Ursachen von Zulagenkürzungen ... 236
5.10.6 Entgangene Zulagenförderung ... 237
5.11 Steuer- und Gesamtförderung ... 242
5.11.1 Abgrenzung und Interpretation der Steuerförderung ... 242
5.11.2 Steuer- und Förderquoten ... 243
5.11.3 Einkommensspezifische Förderquoten ... 246
5.11.4 Durchschnittliche Steuerförderung ... 246
5.11.5 Förderung im Aggregat ... 248
5.12 Die Riester-Rente im Ost-West-Vergleich ... 248
5.13 Räumliche Aspekte der Eigenheimrente ... 251
5.13.1 Verbreitung der Eigenheimrente in den Bundesländern ... 251
5.13.2 Verbreitung im ländlichen und urbanen Raum ... 253
5.13.3 Determinanten der Eigenheimsparer-Quote ... 255
5.13.4 Sozio-ökonomische Unterschiede der Eigenheimsparer im ländlichen und urbanen Raum ... 258
5.14 Entnahme von Eigenheimbeträgen ... 259
5.15 Bausparsummen und Salden ... 260
5.16 Anbieterwechsel und Kapitalübertragungen ... 264
5.16.1 Anbieterwechsel im Zeitverlauf ... 265
5.16.2 Wechsel nach Anbietertypen ... 266
5.16.3 Kapitalübertragungen ... 268
5.17 Annuitätendarlehen ... 269
5.18 Nachfragepotenzial der Eigenheimrente ... 271
5.19 Zusammenfassender empirischer Überblick ... 277
5.19.1 Riester-Verträge und geförderte Personen ... 277
5.19.2 Beanspruchung der Zulagenförderung ... 278
5.19.3 Sozio-demografische Merkmale der Zulagenempfänger ... 279
5.19.3.1 Geschlechterverteilung ... 279
5.19.3.2 Altersstruktur ... 279
5.19.3.3 Geförderte Personen nach Alterssicherungssystemen ... 280
5.19.3.4 Einkommensstruktur ... 280
5.19.4 Sparleistungen und Förderung ... 281
5.19.4.1 Altersvorsorgebeiträge ... 281
5.19.4.2 Zulagenförderung ... 283

5.19.4.3 Förderungsausschöpfung ... 284
5.19.4.4 Steuer- und Gesamtförderung ... 287
5.19.5 Räumliche Aspekte ... 288
5.19.5.1 Ost-West-Vergleich der Riester-Rente ... 288
5.19.5.2 Die Eigenheimrente im ländlichen und urbanen Raum ... 288
5.19.6 Wohnungswirtschaftliche Verwendung der Riester-Förderung ... 289
5.19.6.1 Entnahme von Eigenheimbeträgen ... 289
5.19.6.2 Bausparsummen und -Salden ... 289
5.19.6.3 Anbieterwechsel und Kapitalübertragungen ... 290
5.19.6.4 Geförderte Annuitätendarlehen ... 291
5.19.6.5 Nachfragepotenzial der Eigenheimrente ... 291
6 Reform der Riester- und Eigenheimrente ... 293
6.1 Vorbemerkungen zu theoretischen Leitlinien ... 293
6.2 Reform der Riester-Rente ... 295
6.2.1 Verbesserung der Förderungsausschöpfung ... 295
6.2.1.1 Einschätzung maßgeblicher Einnahmen ... 295
6.2.1.2 Dynamisierung der Eigenbeiträge ... 295
6.2.1.3 Kürzungen bei unterjährigen Vertragsabschlüssen ... 296
6.2.1.4 Informationsdefizite, Beratung und Anreizsetzung ... 296
6.2.2 Anpassung der Förderbeträge ... 298
6.2.2.1 Anhebung der steuerlichen Fördergrenze ... 298
6.2.2.2 Erhöhung der Altersvorsorgezulagen ... 299
6.2.2.3 Dynamisierung der Förderung ... 300
6.2.3 Einbeziehung Selbstständiger in den begünstigten Personenkreis ... 300
6.2.4 Absicherung weiterer Risiken ... 301
6.3 Reform der Eigenheimrente ... 302
6.3.1 Fiktive Verzinsung des Wohnförderkontos ... 302
6.3.2 Aufgabe der Selbstnutzung ... 303
6.3.2.1 Modalitäten bei Zweckentfremdung der Förderung ... 303
6.3.2.2 Reinvestitionsfrist ... 305
6.3.3 Einmalbesteuerung des Wohnförderkontos ... 305
6.3.3.1 Begründung und Bemessung des Abschlags ... 305
6.3.3.2 Einmalbesteuerung während der Auszahlungsphase ... 309
6.3.3.3 Verfahren bei Aufgabe der Selbstnutzung ... 310
6.3.4 Zahlungen zur Minderung des Wohnförderkontos ... 311
6.3.5 Eigenheimbetrag ... 313
6.3.5.1 Begrenzung des Entnahmebetrags ... 313
6.3.5.2 Entnahme zur Entschuldung ... 314

6.3.6 Altersgerechte Umbaumaßnahmen ... 315
6.3.7 Besonderheiten bei Wohnungsgenossenschaften ... 317
6.3.7.1 Sicherung durch Eigenkapital ... 318
6.3.7.2 Durchgehende Selbstnutzungsbedingung ... 318
6.3.7.3 Pfändungs- und Insolvenzschutz ... 319
6.3.7.4 EDV-Dienstleistung für Kleinanbieter ... 320
6.4 Zusammenfassende Einschätzung der Reformfelder ... 320
6.4.1 Reformen der Riester-Rente im Allgemeinen ... 321
6.4.2 Reformen der Eigenheimrente ... 322
6.4.3 Einschätzung aus wohnungspolitischer Perspektive ... 324
7 Zusammenfassung und Ausblick ... 327
Quellenverzeichnis ... 331
Anhang ... 343
A Protokolle der Fachgespräche ... 343
B Dokumentation der Anbieterdatenbasis ... 354

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Varianten der privaten Kapitalanlage in Wohnimmobilien 10

Abbildung 2: Wohneigentumsquoten nach Nutzungsart und Alter des Haushaltsvorstands (2011) 19

Abbildung 3: Modellhafte Wohnkosten von Mieter- und Eigentümerhaushalten (Längsschnitt) 25

Abbildung 4: Empirische Wohnkosten von Mieter- und Eigentümerhaushalten (Querschnitt, 2011) 28

Abbildung 5: Empirische Wohnkosten je Quadratmeter von Mieter- und Eigentümerhaushalten (Querschnitt, 2011) 28

Abbildung 6: Riester-Verträge nach Produkttypen (2008 bis 2013) 127

Abbildung 7: Relative Veränderung der Vertragszahlen nach Quartalen (Anbieter-Stichprobe, 2009 und 2010) 127

Abbildung 8: Altersvorsorgeverträge und Zulagenempfänger (2002 bis 2010) 132

Abbildung 9: Beanspruchungsquoten (2003 bis 2010) 139

Abbildung 10: Eigenheimrenten-Verträge nach Zulagen-, Beitrags- und Antragsstatus (2008 bis 2010) 141

Abbildung 11: Anbieterspezifische Beanspruchungsquoten (Eigenheimrente, 2008 bis 2010) 145

Abbildung 12: Regression altersspezifischer Beanspruchungsquoten (Eigenheimrente, 2008 bis 2010) 145

Abbildung 13: Beanspruchungsquoten nach dem Quartal der Vertragseröffnung (Eigenheimrente, 2008 bis 2010) 146

Abbildung 14: Beanspruchungsquoten nach der Kinderzahl (Eigenheimrente, 2008 bis 2010) 146

Abbildung 15: Kohortenstruktur der Zulagenempfänger (2002 und 2003 bis 2010) 153

Abbildung 16: Altersstruktur von Zulagenempfängern und Gesamtbevölkerung (2002 und 2007) 155

Abbildung 17: Kohortenstruktur der Zulagenempfänger (Vergleich, 2008 bis 2010) 155

Abbildung 18: Geschlechtsspezifische Altersstruktur der Zulagenempfänger (Vergleich, 2008) 158

Abbildung 19: Altersspezifischer Frauenanteil an den Zulagenempfängern (Vergleich, 2008) 158

Abbildung 20: Begünstigte Personen nach Alterssicherungssystem (2002 bis 2010) 160

Abbildung 21: Einkommensstruktur der Zulagenempfänger (2005 bis 2010) 166

Abbildung 22: Einkommensstruktur der Zulagenempfänger nach Personengruppen (2008) 166

Abbildung 23: Einkommensstruktur der Zulagenempfänger (Vergleich, 2008) 169

Abbildung 24: Geschlechtsspezifische Einkommensstruktur der Zulagenempfänger (Vergleich, 2008) 169

Abbildung 25: Einkommensstruktur der steuerpflichtigen Riester-Sparer (2006) 173

Abbildung 26: Einkommensstruktur (Vergleich, 2008 bis 2010) 176

Abbildung 27: Einkommensstruktur unter 50.000 Euro (Vergleich, 2008 bis 2010) 176

Abbildung 28: Geschlechtsspezifische Einkommensstruktur (Eigenheimrente, 2008 bis 2010) 177

Abbildung 29: Altersvorsorgebeiträge im Aggregat (2002 bis 2009) 179

Abbildung 30: Pro-Kopf-Altersvorsorgebeiträge (2002 bis 2010) 179

Abbildung 31: Pro-Kopf-Altersvorsorgebeiträge nach Anbietertypen (2004 bis 2010) 180

Abbildung 32: Pro-Kopf-Altersvorsorgebeiträge (Eigenheimrente, 2008 bis 2010) 182

Abbildung 33: Verteilung der Altersvorsorgebeiträge (Eigenheimrente, 2010) 184

Abbildung 34: Verteilung der Einzahlungsfrequenz (Eigenheimrente, 2010) 185

Abbildung 35: Durchschnittlicher Eigenbeitrag nach Zahlungsfrequenz (Eigenheimrente, 2010) 186

Abbildung 36: Häufigkeit von Einzugsermächtigungen nach Zahlungsfrequenz (Eigenheimrente, 2010) 187

Abbildung 37: Zusammensetzung der Altersvorsorgezulagen (Eigenheimrente, 2008 bis 2010) 191

Abbildung 38: Geschlechtsspezifische Zulagenquoten (2002 bis 2010) 192

Abbildung 39: Geschlechts- und produktspezifische Zulagenquoten (2008) 193

Abbildung 40: Verteilung der Zulagenquoten (Eigenheimrente, 2010) 198

Abbildung 41: Einkommensspezifische Zulagenquoten (Eigenheimrente, 2010) 199

Abbildung 42: Zulagenquoten nach Anzahl der Kinderzulagen (Eigenheimrente, 2010) 199

Abbildung 43: Verteilung der Grundzulagenbeträge (2008) 204

Abbildung 44: Verteilung der Grundzulagenbeträge (Eigenheimrente, 2008) 204

Abbildung 45: Verteilung der Kinderzulagenbeträge (2008) 205

Abbildung 46: Verteilung der Kinderzulagenbeträge (Eigenheimrente, 2008) 205

Abbildung 47: Verteilung der Grundzulagenbeträge (Eigenheimrente, 2010) 206

Abbildung 48: Verteilung der Kinderzulagenbeträge (Eigenheimrente, 2010) 206

Abbildung 49: Verteilung der Kürzungsgrade (Eigenheimrente, 2008 bis 2010) 215

Abbildung 50: Verteilung der Kürzungsgrade nach Geschlecht (Eigenheimrente, 2009) 217

Abbildung 51: Verteilung der Kürzungsgrade im Vertragsbestand (Eigenheimrente, 2009 und 2010) 217

Abbildung 52: Zulagenkürzungen nach Einkommen (Eigenheimrente, 2008 bis 2010) ... 219

Abbildung 53: Zulagenkürzungen nach Alter (Eigenheimrente, 2010) 219

Abbildung 54: Zulagenkürzungen dem Quartal der Vertragseröffnung (Eigenheimrente, 2008 bis 2010) 221

Abbildung 55: Zulagenkürzungen nach Zahlungsfrequenz (Eigenheimrente, 2010) 223

Abbildung 56: Ausschöpfungsquoten im Längsschnitt (2002 bis 2006) 228

Abbildung 57: Ausschöpfungsquoten nach Vertragsjahren (Eigenheimrente, 2008 bis 2010) 231

Abbildung 58: Einkommensspezifische Förderquoten der Steuerpflichtigen (2008) 245

Abbildung 59: Einkommensspezifische Förderung pro Steuerpflichtigen (2008) 245

Abbildung 60: Verteilung der Steuerförderung pro Zulagenempfänger (2008) 247

Abbildung 61: Zulagen- und Steuerförderung im Aggregat (2002 bis 2008) 248

Abbildung 62: Kohortenstruktur der Zulagenempfänger (Ost-West-Vergleich, 2008) 250

Abbildung 63: Einkommensstruktur der Zulagenempfänger (Ost-West-Vergleich, 2008)250

Abbildung 64: Verteilung der Bausparsummen (2010) 262

Abbildung 65: Durchschnittliche Bausparsumme nach Einkommensklassen (2010) 262

Abbildung 66: Verhältnis des Einkommens zur Bausparsumme (2010) 263

Abbildung 67: Verteilung der Bausparsalden (2010) 263

Abbildung 68: Anbieterwechsel im Zeitverlauf (Eigenheimrente, 2008 bis 2010) 267

Abbildung 69: Voranbieter bei Wechseln zu Bausparkassen (2008 bis 2010) 267

Abbildung 70: Verteilung der übertragenen Kapitalbeträge (2010) 269

Abbildung 71: Altersstruktur der Darlehensnehmer und Zulagenempfänger (Vergleich, 2009) 270

bbildung 72: Verteilung der prognostizierten Übergangswahrscheinlichkeit zum Wohneigentum (2009) 275

Abbildung 73: Nachfragepotenzial der Eigenheimrente vor dem AltvVerbG (Basisjahr 2009) 275

Abbildung 74: Barwertäquivalente Abschläge bei der Einmalbesteuerung 308

Abbildung 75: Versteuerungsfaktoren nach dem Jahr der Selbstnutzungsaufgabe bei Einkommen zwischen 75 und 200 Prozent der GRV-Bezugsgröße (kurzfristig) 312

Abbildung 76: Versteuerungsfaktoren nach dem Jahr der Selbstnutzungsaufgabe bei Einkommen zwischen 75 und 200 Prozent der GRV-Bezugsgröße (langfristig) 312

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Varianten der Besteuerung von Altersvorsorgeprozessen ... 43

Tabelle 2: Förderstufen der Riester-Rente (2002 bis 2012) ... 62

Tabelle 3: Makrodaten der ZfA (2008) ... 100

Tabelle 4: Mikrodatenquellen zur Riester-Rente ... 109

Tabelle 5: Stichprobenanteile der Anbieter (2008 bis 2010) ... 120

Tabelle 6: Repräsentativität der Anbieter-Stichprobe (2008 bis 2010) ... 123

Tabelle 7: Anzahl der Altersvorsorgeverträge (2001 bis 2012) ... 126

Tabelle 8: Anzahl der Eigenheimrenten-Verträge (Anbieter-Stichprobe, 2008 bis 2010) . 128

Tabelle 9: Relative Häufigkeit der Anbietertypen (2009) ... 128

Tabelle 10: Anzahl der Zulagenempfänger (2002 bis 2010) ... 129

Tabelle 11: Anzahl der Zulagenempfänger (Eigenheimrente, 2008 bis 2010) ... 130

Tabelle 12: Anteil der bAV in der Zulagenstatistik (2004 bis 2010) ... 135

Tabelle 13: Regression der Beanspruchungsquote ... 150

Tabelle 14: Frauenanteile bei der Riester-Rente (2002 bis 2010) ... 151

Tabelle 15: Zulagenempfänger nach Alterssicherungssystem und Geschlecht (Vergleich, 2008) ... 160

Tabelle 16: Förderberechtigte nach Alterssicherungssystem und Geschlecht (2009) ... 161

Tabelle 17: Anteil mittelbar Begünstigter (Vergleich, 2008 bis 2010) ... 162

Tabelle 18: Repräsentativität der Einkommensverteilung in den Anbieterdaten (2008) .. 165

Tabelle 19: Mittlere Bruttolöhne der steuerpflichtigen Riester-Sparer (2004 bis 2007) ... 171

Tabelle 20: Altersvorsorgezulagen im Aggregat (2002 bis 2010) ... 188

Tabelle 21: Relative Häufigkeit der Zulagenempfänger nach der Anzahl der Kinderzulagen (2002 bis 2010) ... 189

Tabelle 22: Relative Häufigkeit der Zulagenempfänger nach Anzahl der Kinderzulagen (Eigenheimrente, 2008 bis 2010) ... 190

Tabelle 23: Makro-Zulagenquoten (Vergleich, 2008) ... 193

Tabelle 24: Mikro- und Makro-Zulagenquoten (Eigenheimrente, 2008 bis 2010) ... 195

Tabelle 25: Einkommensspezifische Zulagenquoten der steuerpflichtigen Riester-Sparer (2007) ... 197

Tabelle 26: Pro-Kopf-Altersvorsorgezulagen (2002 bis 2008) ... 200

Tabelle 27: Maßzahlen der Zulagenausschöpfung (2002 bis 2010) ... 209

Tabelle 28: Maßzahlen der Zulagenausschöpfung (Eigenheimrente, 2008 bis 2010) ... 210

Tabelle 29: Relative Häufigkeit von Kürzungsgraden (2007 bis 2010) ... 212

Tabelle 30: Relative Häufigkeit von Kürzungsgraden (Eigenheimrente, 2008 bis 2010) ... 213

Tabelle 31: Relative Häufigkeit von Kürzungsgraden bei mittelbar Begünstigten (Eigenheimrente, 2008 bis 2010) 220

Tabelle 32: Regression der Kürzungswahrscheinlichkeit (Eigenheimrente, 2010) 224

Tabelle 33: Regression des Kürzungsgrads (Eigenheimrente, 2010) 225

Tabelle 34: Zulagenausschöpfung in Klassen (2002 bis 2006) 227

Tabelle 35: Veränderung der Zulagenausschöpfung (2002 bis 2004) 228

Tabelle 36: Veränderung der Zulagenausschöpfung nach Vertragsjahren (Eigenheimrente) 232

Tabelle 37: Ausschöpfungsquoten der Kinder- bzw. Grundzulagenempfänger (2002 bis 2009) 239

Tabelle 38: Durch Kürzung entgangene Altersvorsorgezulagen (2002 bis 2009) 240

Tabelle 39: Durch Kürzung entgangene Zulagen (Eigenheimrente, 2008 bis 2010) 240

Tabelle 40: Mittlere Förderquoten der Steuerpflichtigen Riester-Sparer (2003 bis 2008) 244

Tabelle 41: Relative Häufigkeit von Kürzungsgraden (Ost-West-Vergleich, 2008) 251

Tabelle 42: Verteilung der Riester-Sparer auf die Bundesländer 253

Tabelle 43: Verteilung von Eigenheimsparern und Bevölkerung auf urbanen und ländlichen Raum nach Bundesländern (2010) 254

Tabelle 44: Verteilung der Eigenheimsparer auf Kreistypen (2010) 255

Tabelle 45: Merkmale des Grundstücksmarktes nach Kreistyp 257

Tabelle 46: Regression der Eigenheimsparer-Quote 258

Tabelle 47: Sozio-ökonomische Merkmale der Eigenheimsparer nach Kreistyp (2010) 259

Tabelle 48: Beantragte Entnahmen von Eigenheimbeträgen (2008 bis 2011) 260

Tabelle 49: Anzahl der Anbieterwechsel (Eigenheimrente, 2008 bis 2010) 265

Tabelle 50: Regression des Übergangs von der Miete zum Wohneigentum (zwischen 2005 und 2009) 274

Tabelle 51: Relation von AVA und maximalem Sonderausgabenabzug (2002 bis 2013) 298

Tabelle 52: Versteuerungsfaktoren nach dem Jahr der Selbstnutzungsaufgabe 313

Tabelle 53: Protokoll des Fachgesprächs über Reformoptionen (9.6.2011) 343

Tabelle 54: Protokoll des Fachgesprächs zur Datenverfügbarkeit (8.6.2012) 350

Tabelle 55: Variablenübersicht der Anbieterdatenbasis 354

Abkürzungsverzeichnis

II. BV	Verordnung über wohnungswirtschaftliche Berechnungen nach dem Zweiten Wohnungsbaugesetz
AdL	Alterssicherung der Landwirte
AG	Aktiengesellschaft
AltEinkG	Alterseinkünftegesetz
AltvVerbG	Altersvorsorge-Verbesserungsgesetz
AltZertG	Gesetz über die Zertifizierung von Altersvorsorge- und Basisrentenverträgen
AR	Aktueller Rentenwert
AVA	Altersvorsorgeanteil
AVmEG	Altersvermögensergänzungsgesetz
AVmG	Altersvermögensgesetz
BaFin	Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht
bAV	Betriebliche Altersvorsorge
BB	Brandenburg
BBG	Beitragsbemessungsgrenze
BBR	Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung
BBSR	Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (im BBR)
BE	Berlin
BetrAVG	Gesetz zur Verbesserung der betrieblichen Altersversorgung
BMAS	Bundesministerium für Arbeit und Soziales
BMF	Bundesministerium der Finanzen
BMG	Bundesministerium für Gesundheit
BMVBS	Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung
BSH	Bausparkasse Schwäbisch Hall AG
BStatG	Gesetz über die Statistik für Bundeszwecke (Bundesstatistikgesetz)
BVI	Bundesverband Investment und Asset Management (auch: Deutscher Fondsverband)
BW	Baden-Württemberg
BY	Bayern
BZSt	Bundeszentralamt für Steuern
DeckRV	Verordnung über Rechnungsgrundlagen für die Deckungsrückstellungen (Deckungsrückstellungsverordnung)
DIMAX	Deutscher Immobilienaktienindex
DIW	Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung
EET	Exempt, exempt, taxable
EigRentG	Gesetz zur verbesserten Einbeziehung der selbstgenutzten Wohnimmobilie in die geförderte Altersvorsorge

	(Eigenheimrentengesetz)
ETT	Exempt, taxable, taxable
EVS	Einkommens- und Verbrauchsstichprobe
EWR	Europäischer Wirtschaftsraum
FAST	Faktisch anonymisierte Lohn- und Einkommensteuerstatistik
FZG	Forschungszentrum Generationenverträge
GbR	Gesellschaft bürgerlichen Rechts
GDV	Gesamtverband der Deutschen Versicherungswirtschaft
GdW	Bundesverband deutscher Wohnungs- und Immobilienunternehmen
GenG	Gesetz betreffend die Erwerbs- und Wirtschaftsgenossenschaften (Genossenschaftsgesetz)
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
GRV	Gesetzliche Rentenversicherung
HB	Hansestadt Bremen
HE	Hessen
HECM	Home Equity Conversion Mortgage
HH	Hansestadt Hamburg
ImmoWertV	Verordnung über die Grundsätze für die Ermittlung der Verkehrswerte von Grundstücken (Immobilienwertermittlungsverordnung)
IW	Institut der deutschen Wirtschaft Köln
KAGB	Kapitalanlagegesetzbuch
KaNaPE	Kapitalstock zur nachgelagerten persönlichen Einkommensbesteuerung
KfW	Kreditanstalt für Wiederaufbau
KG	Kommanditgesellschaft
KWG	Gesetz über das Kreditwesen (Kreditwesengesetz)
LBS	Landesbausparkasse (WE=West, BW=Baden-Württemberg, BY=Bayern)
LPartG	Gesetz über die eingetragene Lebenspartnerschaft
MEA	Munich Center (zuvor: Mannheim Research Institute) for the Economics of Aging
MV	Mecklenburg-Vorpommern
MZ	Mikrozensus
NHF	Nachhaltigkeitsfaktor
NI	Niedersachsen
NRW	Nordrhein-Westfalen
OLS	Ordinary least squares (Methode der kleinsten Quadrate)
p. a.	pro anno
PHF	Private Haushalte und ihre Finanzen (Studie der Deutschen Bundesbank)

PNG	Pflege-Neuausrichtungs-Gesetz
PrHaushStatG	Gesetz über die Statistik der Wirtschaftsrechnungen privater Haushalte
PSID	Panel Study of Income Dynamics
Q	Quartal
q. e. d.	quod erat demonstrandum
REIT	Real Estate Investment Trust
REITG	Gesetz über deutsche Immobilien-Aktiengesellschaften mit börsennotierten Anteilen (REIT-Gesetz)
RP	Rheinland-Pflaz
RQ	Rentnerquotient
RRG 1992	Gesetz zur Reform der gesetzlichen Rentenversicherung (Rentenreformgesetz 1992)
RVAGAnpG	Gesetz zur Anpassung der Regelaltersgrenze an die demografische Entwicklung und zur Stärkung der Finanzierungsgrundlagen der gesetzlichen Rentenversicherung (RV-Altersgrenzenanpassungsgesetz)
RVNG	Gesetz zur Sicherung der nachhaltigen Finanzierungsgrundlagen der gesetzlichen Rentenversicherung (RV-Nachhaltigkeitsgesetz)
S	Sachsen
SA	Sachsen-Anhalt
SGB	Sozialgesetzbuch
SGB4uaÄndG	Gesetz zur Änderung des Vierten Buches Sozialgesetzbuch, zur Errichtung einer Versorgungsausgleichskasse und anderer Gesetze
SH	Schleswig-Holstein
SOEP	Sozio-oekonomisches Panel
SoFa	Sofort ohne Finanzamt
SPV	Soziale Pflegeversicherung
SR	Saarland
StBA	Statistisches Bundesamt
StStatG	Gesetz über Steuerstatistiken
SUF	Scientific Use File
SVR	Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung
TEE	Taxable, exempt, exempt
TH	Thüringen
TTE	Taxable, taxable, exempt
VBL	Versorgungsanstalt des Bundes und der Länder
VdPB	Verband der Privaten Bausparkassen
VersÄndG	Versorgungsänderungsgesetz
VGF	Verband Geschlossene Fonds e. V.

VGR	Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung(en)
WFG	Wachstums- und Beschäftigungsförderungsgesetz
WUE	Wüstenrot Bausparkasse AG
ZfA	Zentrale Zulagenstelle für Altersvermögen
ZÖD	Zusatzversorgung des öffentlichen Dienstes
ZPO	Zivilprozessordnung

Symbolverzeichnis

a_i	Anteil der Kinderzulagenempfänger mit *i* Kindern
AR_t	Aktueller Rentenwert im Jahr t
AVA	Altersvorsorgeanteil
AVB	Summe der Altersvorsorgebeiträge
ÄB	Äquivalenzbeitragszahler; entsprechen dem Quotient aus Beitragseinnahmen und BE.
ÄR	Äquivalenzrentner; werden als Verhältnis aus Rentenausgaben und Standardrente (SR) ermittelt
avb_n	Altersvorsorgebeitrag von Person n
α^{all}	Allgemeine Ausschöpfungsquote
α^{gek}	Bedingte Ausschöpfungsquote
α^{G}	Ausschöpfungsquote der Zulagenempfänger ohne Kinderzulage
α^{K}	Ausschöpfungsquote der Kinderzulagenempfänger
B	Beitragsvolumen
BE	Bruttolohn- und Gehaltssumme
BE^*	Bruttolohn- und -Gehaltssumme je durchschnittlich beschäftigten Arbeitnehmer unter Berücksichtigung der Veränderung der BPE
BPE	Beitragspflichtige Bruttolohn- und -Gehaltssumme je durchschnittlich beschäftigten Arbeitnehmer ohne Beamte einschließlich der Bezieher von Arbeitslosengeld
β	Beanspruchungsquote
β^*	Wahre Beanspruchungsquote
β'	Bereinigte Beanspruchungsquote (um multiple Verträge)
β''	Bereinigte Beanspruchungsquote (um multiple und ruhende Verträge)
γ	Parameter zur Gewichtung der Veränderung des RQ
G	Summe der Grundzulagen
g_n	Grundzulage von Person n
g^{max}	Maximale Grundzulage
$\bar{g}$	Durchschnittliche Grundzulage
$\bar{g}^{max}$	Durchschnittliche maximale Grundzulage
G^{max}	Summe der maximalen Grundzulagen
G^{gek}	Summe der Grundzulagen-Kürzungen
G^{nb}	Nicht abgerufene Grundzulagen
$G^{nb'}, G^{nb''}$	Randwerte der nicht abgerufenen Grundzulagen
i	Kinderzahl
K	Summe der Kinderzulagen
k^{max}	Maximale Kinderzulage je Kind

K^{max}	Summe der maximalen Kinderzulagen
$\bar{k}^{max}$	Durchschnittliche maximale Kinderzulage je kind
K^{gek}	Summe der Kinderzulagenkürzungen
K^{nb}	Nicht abgerufene Kinderzulagen
$K^{nb'}, K^{nb''}$	Randwerte der nicht abgerufenen Kinderzulagen
m	Anteil multipler Verträge an V
NHF	Nachhaltigkeitsfaktor
$\bar{n}^{K}$	Durchschnittliche Kinderzahl der Kinderzulagenempfänger
R	Rentenvolumen
r	Anteil ruhender Verträge an V
RQ	Rentnerquotient; gibt das Verhältnis von Äquivalenzrentnern (ÄR) zu Äquivalenzbeitragszahlern (ÄB) wieder.
RS	Anzahl der Riester-Sparer
RVB	Rentenversicherungsbeitragssatz (allg. Rentenversicherung)
SR	Standardrente
R^2	Bestimmtheitsmaß
t	Periodenindex (Jahre)
V	Anzahl der Riester-Verträge
Z	Summe der Altersvorsorgezulagen
z_n	Altersvorsorgezulage von Person n
ZE	Anzahl der Zulagenempfänger
ZE^{Bonus}	Anzahl der Zulagenempfänger des Berufseinsteigerbonus
ZE^{gek}	Anzahl der Zulagenempfänger mit gekürzten Zulagen
ZE^{K}	Anzahl der Kinderzulagenempfänger
ZQ^{ma}	Makro-Zulagenquote
ZQ^{mi}	Mikro-Zulagenquote
$ZQ^{mi,gew}$	Gewichtete Mikro-Zulagenquote
$\forall\ t$	Für alle Perioden *t* (Quantor)

„The scientist must set in order. Science is built up with facts, as a house is with stones. But a collection of facts is no more a science than a heap of stones is a house."

Henri Poincaré

1 Einleitung

Eigenes Heim, Glück allein? In demoskopischen Erhebungen hält regelmäßig die Mehrheit der Befragten das Eigenheim für eine ideale Form der privaten Altersvorsorge.[1] Nicht nur derartige Umfrageergebnisse, sondern auch das Gewicht des Wohneigentums im Sachvermögen der Privathaushalte zeigen den Stellenwert als essenzieller Teil der Absicherung für das Alter. Die Präferenz für die „Rente aus Stein" ist offenbar auch darin begründet, dass sie (ob nun zu Recht oder zu Unrecht)[2] als besonders sichere Form der Alterssicherung wahrgenommen wird.

Die Altersvorsorgefunktion der Kapitalanlage in Wohnimmobilien begründet sich grundsätzlich darin, dass das Budget des Sparers zunächst Abflüsse verzeichnet, später dann Zuflüsse. Wenn die Sparleistungen in der Erwerbsphase erbracht werden und deren Erträge in die Ruhestandsphase fallen, ist die Analogie zu anderen Versorgungswegen und Altersvorsorgeprodukten gegeben. Die Rückflüsse aus der Investition in Wohnimmobilien müssen nicht zwingend aus direkten Zahlungsströmen wie Mieteinkünften und Verkaufserlösen bestehen. Bei selbstgenutzten Wohnimmobilien erfüllt die Wohnkostenersparnis im Alter – als indirekter Ertrag – eine entsprechende Altersvorsorgefunktion: Einkommen kann für heutigen oder späteren Konsum verwendet werden, während es sich bei der Nutzung des Eigenheims um unmittelbaren Konsum handelt. Davon ausgehend, dass das Gut „Wohnen" durchgehend in einer gewissen Menge konsumiert wird und sonstiges Einkommen für die intertemporale Konsumverschiebung zur Verfügung steht, sind der unmittelbare Konsum und die Ausweitung der Konsummöglichkeiten durch entsprechende Mieteinkünfte ökonomisch äquivalent.

Das institutionelle Gefüge der Alterssicherung in Deutschland erfuhr im Jahr 2001 einen doppelten Paradigmenwechsel. Angesichts des demografischen Drucks auf die sozialen Sicherungssysteme wurden weitreichende Reformen eingeleitet, mit denen eine Reduktion des künftigen Leistungsniveaus der kollektiv finanzierten Alterssicherung einhergeht. Dies war ein bedeutsamer Umbruch, da zuvor im Spannungsfeld zwischen zumutbarer Beitragslast und angemessenen Leistungen traditionell die Sicherung des Leistungsniveaus Vorrang hatte. Um die entstehenden Versorgungslücken zu kompensieren, ist zusätzliche private Altersvorsorge erforderlich, die u. a. mit dem Instrument „Riester-Rente" staatlich subventioniert wird. Dieser Übergang zur Teilkapitaldeckung, bei welcher die individuelle Sparleistung und nicht das zahlenmäßige Verhältnis aufeinanderfolgender Ge-

[1] Vgl. Postbank (2010) bzw. Abschnitt 2.4.

[2] Vgl. Abschnitte 2.2.1 und 2.4.2.

nerationen von zentraler Bedeutung ist, stellte den zweiten Paradigmenwechsel der Alterssicherungspolitik im Jahr 2001 dar.

Nach langjährigen Diskussionen wurde die Riester-Rente im Jahr 2008 mit dem Eigenheimrentengesetz (EigRentG) maßgeblich erweitert, indem das selbstgenutzte Wohneigentum in seiner Altersvorsorgefunktion anerkannt und systematisch in die Förderung einbezogen wurde. Seit Einführung dieser „Eigenheimrente", die auch als „Wohn-Riester" bezeichnet wird,[3] kann gefördertes Kapital für die Anschaffung von selbstgenutztem Wohneigentum verwendet werden, was zuvor nur stark eingeschränkt möglich war. Außerdem kommt die laufende Riester-Förderung den Tilgungsleistungen geeigneter Immobiliendarlehen zugute. Das wohnungswirtschaftlich verwendete Riester-Vermögen wird als fiktiver Kapitalstock (auf dem sogenannten Wohnförderkonto) erfasst, der in der Ruhestandsphase als fiktive Riester-Rente besteuert wird. Durch diese Analogie zu den bestehenden Sparprodukten wird eine (weitgehend) konsistente steuerliche Behandlung der geförderten Vorsorgewege gewährleistet. Zusätzlich zu den klassischen Riester-Produkten wurden mit dem Eigenheimrentengesetz geförderte Annuitätendarlehen, Bausparverträge und wohnungsgenossenschaftliche Produkte als neue Vorsorgewege geschaffen. Die Bausparverträge machen den Großteil der 950.000 am Ende des Jahres 2012 bestehenden Eigenheimrenten-Verträge aus. Dies sind – bei steigender Tendenz – etwa sechs Prozent des gesamten Vertragsbestands der Riester-Rente.[4]

In diesem thematischen Kontext verfolgt die vorliegende Arbeit zwei Ziele: Erstens soll erstmals eine umfassende empirische Untersuchung des 2008 geschaffenen Marktes für Eigenheimrenten-Verträge vorgelegt werden – und gleichzeitig ein empirischer Überblick der Riester-Rente im Allgemeinen. Hierzu werden die verfügbaren sowie eigens geschaffene Datenquellen ausgewertet. Aus akademischer Sicht trägt die Arbeit so zur Schließung einer empirischen Forschungslücke bei, denn die Dokumentation der vergleichsweise jungen Institution „Eigenheimrente" ist noch unvollständig. Die Problemstellung resultiert zwangsläufig in einem sehr umfangreichen empirischen Teil mit überwiegend deskriptivem Charakter, dessen Ausführlichkeit nicht zuletzt darin begründet ist, dass den adressierten Fachkollegen die wesentliche Datengrundlage nicht zur Verfügung steht. Diese „*collection of facts*" fügt sich insofern schon als Informationsquelle in den wissenschaftlichen Erkenntnisprozess ein, wird zudem aber (mit Poincarés „*set in order*" als Leitsatz) im steten Bemühen um kontextuelle Einordnung, Erläuterung, statistisch fundierte Schlussfolgerung und Bewertung erstellt.

Zweitens soll die Arbeit (vor den Toren des sinnbildlichen Elfenbeinturms) einen konstruktiven Beitrag zum öffentlichen und politischen Entscheidungsprozess leisten. Es werden konkrete, praktikable Vorschläge erarbeitet, wie das selbstgenutzte Wohneigentum effizienter in den bestehenden Förderrahmen der Altersvorsorge einbezogen werden kann. Der zentrale methodologische Ansatz ist die Überprüfung der systematischen Konsistenz, um institutionell bedingte Verzerrungen zwischen den Vorsorgewegen zu identifizieren. Die empirische Marktanalyse fördert weitere Effizienzmängel des Förderin-

[3] Im Folgenden wird durchgehend der offizielle Begriff „Eigenheimrente" verwendet.

[4] Vgl. BMAS (2013).

struments zutage, insbesondere im Hinblick auf die unvollständige Inanspruchnahme der Förderung.

Ein solches lösungsorientiertes Forschungsprogramm setzt nicht nur detaillierte Institutionenkenntnis, sondern auch einen gewissen Pragmatismus voraus. So werden beispielsweise die bestehenden Paradigma der Alterssicherungspolitik und die grundsätzliche Ausrichtung und Struktur der Riester-Rente als gegeben betrachtet. Im Bestreben, nicht nur theoretisch konsistente, sondern auch problemadäquate und realistische Reformvorschläge zu entwickeln, wurden verschiedene Fachgespräche veranstaltet, in denen ein konstruktiver Austausch von Anbietern, Fachjournalisten, Verwaltung, Politik und Wissenschaft stattfand. Dies geschah im Rahmen eines von 2010 bis 2013 bearbeiteten Ressortforschungsprojektes des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung, welches die Keimzelle dieser Arbeit ist.[5] Der Autor wurde zudem von den zuständigen Ministerien und im Finanzausschuss des Bundestags als Sachverständiger befragt. Ein großer Teil der Ergebnisse dieser Arbeit hat sich so bereits vor ihrer Veröffentlichung im Gesetzgebungsprozess niedergeschlagen, wie vor allem das Altersvorsorge-Verbesserungsgesetz (AltvVerbG) vom 24.6.2013 zeigt.

Die Arbeit ist gemäß der Problemstellung grob in drei Teile gegliedert: Der erste Teil erläutert (in den Kapiteln 2 bis 4) die thematischen Hintergründe und vermittelt die notwendige Institutionenkenntnis. Der zweite und mit Abstand umfangreichste Teil der Arbeit ist die empirische Analyse in Kapitel 5. Im dritten Teil (Kapitel 6) wird schließlich die Reformdiskussion geführt.

Kapitel 2 führt in den Themenkomplex „Immobilien als Altersvorsorge" ein. In Abschnitt 2.1 werden hierfür zunächst die begrifflichen Grundlagen festgehalten und eine Einbettung in die neoklassische Konsumtheorie vorgenommen. Die Varianten der Kapitalanlage in Immobilien stellt Abschnitt 2.2 im Überblick dar, Abschnitt 2.3 beziffert das in Immobilien gebundene Vermögen der Privathaushalte in Deutschland. Abschnitt 2.4 erläutert theoretisch, empirisch und in modellhafter Simulation die Altersvorsorgefunktion selbstgenutzten Wohneigentums. Hier wird das Fundament für das institutionelle Verständnis der Einbeziehung des Eigenheims in die steuerliche Förderung der privaten Altersvorsorge (Kapitel 4) gelegt. Zu jenem Zweck behandelt Abschnitt 2.4.3 abschließend die einkommensteuerliche Dichotomie der Wohnimmobilie als Investitions- und Konsumgut.

Kapitel 3 wendet sich der Riester-Rente zu. In Abschnitt 3.1 wird zunächst der alterssicherungspolitische Hintergrund erläutert: Abschnitt 3.1.1 skizziert die demografische Entwicklung als Hintergrund der in den Abschnitten 3.1.2 bis 3.1.6 nachgezeichneten Rentenpolitik seit den 1990er Jahren. Die konkrete institutionelle Ausgestaltung der Riester-Rente wird in Abschnitt 3.2 dargestellt.

Es handelt sich bei der Darstellung in Abschnitt 3.2 zwar um den aktuellen Stand der seit 2002 mehrfach angepassten Riester-Regelungen, jedoch mit der Ausnahme, dass die Einbeziehung der Wohnimmobilie zunächst ausgeklammert und im anschließenden Kapitel 4 behandelt wird. Einleitend wird in Abschnitt 4.1 die vor 2008 geltende (beschränkte)

[5] Vgl. Leifels et al. (2013).

Entnahmeregelung beschrieben. Abschnitt 4.2 gibt einen Überblick über die Reformdiskussion im Vorfeld des EigRentG, dessen Neuregelungen schließlich (mitsamt der neu geschaffenen Produkttypen) in Abschnitt 4.3 ausführlich beschrieben werden. Abschnitt 4.3.1 grenzt die geförderten Immobilien ein und erklärt insbesondere den Ausschluss von Mietobjekten. In den Abschnitten 4.3.2 bis 4.3.4 werden die unterschiedlichen Verwendungsmöglichkeiten der Förderung aufgezeigt. Abschnitt 4.3.5 zeigt, wie mit Hilfe des Wohnförderkontos die steuerliche Neutralität zwischen klassischen Riester-Produkten und den wohnungswirtschaftlichen Vorsorgewegen bewerkstelligt werden soll. Abschließend wird die „Aufgabe der Selbstnutzung" als Sonderfall der Zweckentfremdung der Förderung erläutert (Abschnitt 4.3.6).

Mit dem Anliegen, eine erste umfassende empirische Analyse der Riester-Rente – insbesondere der im Jahr 2008 eingeführten Eigenheimrente – vorzulegen, werden in Kapitel 5 die verfügbaren sowie eigens beschaffte und erstellte Datenquellen ausgewertet. Das empirische Fundament für die Analyse der Riester-Rente im Allgemeinen sind aggregierte Informationen (Makrodaten) in Form regelmäßiger Veröffentlichungen der Zentralen Zulagenstelle für Altersvermögen, des Statistischen Bundesamts und des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales sowie exklusiver Sonderauswertungen der Zulagenstatistik. Da statistische Informationen über den Teilmarkt der Eigenheimrente bisher in keiner wissenschaftlich zugänglichen Datenquelle vorliegen, wurden eigens Vertragsdaten mehrerer Bausparkassen beschafft und zu einer arbeitsfähigen Datenbasis aufbereitet, welche als Stichprobe ca. drei Viertel des Marktes abdeckt. Das resultierende Mikrodaten-Panel der Jahre 2008 bis 2010 wird in zweierlei Hinsicht ausgewertet: Zum einen werden die vorhandenen und eigenen Auswertungen für das Kollektiv der Riester-Sparer repliziert, um Abweichungen und Übereinstimmungen der Eigenheim-Sparer aufzuzeigen. Zum anderen sind mit der Mikrodatenbasis weitaus detaillierte Darstellungen und Regressionsanalysen zu Wirkungszusammenhängen möglich. Die Datenverfügbarkeit, ihre Verbesserungsmöglichkeiten sowie die verwendeten Datenquellen werden in Abschnitt 5.1 adressiert.

In Abschnitt 5.2 werden zunächst die Gesamtzahlen der Altersvorsorgeverträge und Zulagenempfänger dargestellt. Die Diskrepanz zwischen diesen Größen zeigt, dass – aus unterschiedlichen Gründen – nicht für jeden Vertrag die Förderung in Anspruch genommen wird (Abschnitt 5.3). Die Abschnitte 5.4 bis 5.7 beschreiben die Riester-Sparer differenziert nach diversen sozio-ökonomischen Merkmalen: Geschlechtsspezifische Besonderheiten werden in Abschnitt 5.4 herausgearbeitet, Abschnitt 5.5 stellt die Altersstruktur der Riester-Sparer dar. In Abschnitt 5.6 werden die Riester-Sparer nach der Zugehörigkeit zu verschiedenen Alterssicherungssystemen unterteilt. Die Einkommensstruktur der geförderten Personen wird in Abschnitt 5.7 behandelt. Gegenstand von Abschnitt 5.8 ist die Sparleistung der Riester-Sparer, welche Voraussetzung für die ausführliche Untersuchung der Zulagenförderung in Abschnitt 5.9 ist.

Ein besonderer Schwerpunkt des empirischen Teils liegt auf der unvollständigen Inanspruchnahme der Zulagenförderung, die u. a. anhand von Ausschöpfungsquoten und Kürzungshäufigkeiten veranschaulicht, plausibilisiert und hinsichtlich ihrer Gründe untersucht wird (Abschnitt 5.10). Denn angesichts des kompensatorischen Charakters der Ries-

ter-Rente offenbart die unvollständige Ausschöpfung der Förderung Effizienzmängel des Förderinstruments. Abschnitt 5.11 untersucht ergänzend zur Zulagenförderung die darüber hinausgehende steuerliche Komponente der Riester-Förderung sowie abschließend die aus Zulagen und Sonderausgabenabzug bestehende Gesamtförderung. Abschnitt 5.12 vergleicht die Riester-Rente in Ost- und Westdeutschland hinsichtlich ihrer Verbreitung sowie diverser in den vorangegangenen Abschnitten thematisierter sozioökonomischer Merkmale. Abschnitt 5.13 konzentriert die räumliche Betrachtung auf die Eigenheimrente, indem insbesondere die Verbreitung im ländlichen bzw. urbanen Raum analysiert wird.

Die anschließenden Abschnitte 5.14 bis 5.18 ergänzen die Marktanalyse um Einzelaspekte der Eigenheimrente: Abschnitt 5.14 zeigt erste Erkenntnisse bezüglich der Kapitalentnahme aus Riester-Verträgen zur Finanzierung von Wohneigentum, Abschnitt 5.15 untersucht die Bausparsummen und -salden als spezifische Merkmale der geförderten Bausparverträge. Die Muster von Anbieterwechseln und Kapitalübertragungen werden in Abschnitt 5.16 untersucht, wobei der zeitliche Verlauf, die beteiligten Anbietertypen und das Volumen der übertragenen Vermögen behandelt werden. Abschnitt 5.17 präsentiert erste (begrenzte) Erkenntnisse zu den bisher im Gegensatz zu den Bausparverträgen wenig verbreiteten geförderten Annuitätendarlehen. Schließlich richtet Abschnitt 5.18 den Blick in die Zukunft und stellt eine Schätzung des Nachfragepotenzials der Eigenheimrente an – welches durch das AltvVerbG 2013 signifikant vergrößert wurde. Abschnitt 5.19 beschließt das umfangreiche Empirie-Kapitel mit einem zusammenfassenden Überblick.

In den Abschnitten 3.2 und 4.3 wird gezeigt, dass es sich bei der aktuellen institutionellen Ausgestaltung der Riester-Rente um eine weitgehend konsistente Fördersystematik der privaten Altersvorsorge handelt. Auch die zunächst unzureichende Einbeziehung des Wohneigentums ist mit dem EigRentG – zumindest im Grundsatz – systematisch und tragfähig erfolgt. Allerdings lassen sich Details der gesetzlichen Regelungen identifizieren, welche die neutrale Behandlung der verschiedenen geförderten Versorgungswege beeinträchtigen. Um herauszuarbeiten, wie der bestehende Förderrahmen der Riester-Rente – speziell im Hinblick auf das Wohneigentum – verbessert werden kann, werden in Kapitel 6 Problemfelder identifiziert und Handlungsoptionen erörtert, um schließlich zu möglichst konkreten Vorschlägen zu gelangen. Nach einer einführenden Darstellung der theoretischen Leitlinien, auf denen die kritische Auseinandersetzung mit bestehenden Regelungen und Reformvorschlägen beruht (Abschnitt 6.1), diskutiert Abschnitt 6.2 den Neuregelungsbedarf der Riester-Rente im Allgemeinen. Abschnitt 6.3 widmet sich ausführlich dem Schwerpunkt der Eigenheimrente.

Zu den allgemeinen Problembereichen der Riester-Rente gehören neben der unvollständigen Förderungsausschöpfung (Abschnitt 6.2.1) die starre (und mittlerweile zu niedrige) Förderhöchstgrenze (Abschnitt 6.2.2), die (korrekte) Abgrenzung des begünstigten Personenkreises (Abschnitt 6.2.3) sowie die Absicherung von biometrischen Risiken, die über das Langlebigkeitsrisiko hinausgehen (Abschnitt 6.2.4).

Im Bereich der Eigenheimrente ist ein wiederkehrendes Diskussionsthema die fiktive Verzinsung des Wohnförderkontos, die in Abschnitt 6.3.1 behandelt wird. Abschnitt 6.3.2 diskutiert Probleme im Zusammenhang mit der Aufgabe der Selbstnutzung bei

Wohnimmobilien – und dem damit grundsätzlich verbundenen Verlust der Förderung. Eine weitere Besonderheit der Förderung selbstgenutzten Wohneigentums ist die Besteuerung des Wohnförderkontos, welches das in der Immobilie gebundene Kapital bemisst. Abschnitt 6.3.3 zeigt, dass bei der (optionalen) Einmalbesteuerung die derzeitigen Regelungen zu Verzerrungen führen und erarbeitet mit Hilfe von Simulationsrechnungen einen Lösungsvorschlag. Der Diskussion von Zahlungen zur Minderung des Wohnförderkontos (Abschnitt 6.3.4) schließt sich in Abschnitt 6.3.5 die Auseinandersetzung mit der Entnahme von Eigenheimbeträgen zur wohnungswirtschaftlichen Verwendung an. Abschnitt 6.3.6 behandelt ein seit langem strittiges Thema: Die Förderung altersgerechter Umbaumaßnahmen. In Abschnitt 6.3.7 werden Probleme der bisher kaum marktrelevanten wohnungsgenossenschaftlichen Riester-Produkte diskutiert. Abschnitt 6.4 fasst die Ergebnisse der Reformdiskussion zusammen. Die Arbeit schließt mit einem Ausblick in Kapitel 7.

2 Immobilien als Altersvorsorge

2.1 Theoretische Vorbemerkungen

Im Fokus dieser Arbeit steht die Eigenheimrente, d. h. die selbstgenutzte Wohnimmobilie innerhalb der geförderten privaten Altersvorsorge in Deutschland. Vorab erfolgt eine Einordnung in den breiteren thematischen Kontext der privaten Altersvorsorge durch Immobilien.

Private Altersvorsorge ist als Teil des allgemeinen Phänomens privater Ersparnis zu verstehen. Konsumtheoretisch, d. h. auf dem Fundament der *Lebenszyklushypothese* (Modigliani und Brumberg, 1954; Ando und Modigliani, 1963) bzw. der *permanenten Einkommenshypothese* (Friedman, 1957), dient Ersparnis grundsätzlich der intertemporalen Konsumverschiebung gemäß der individuellen Zeitpräferenzen über einen langen Planungshorizont. Einfacher ausgedrückt ist Ersparnis schlicht zukünftiger Konsum: Dem Verzicht auf Gegenwartskonsum steht eine Ausweitung der zukünftigen Konsummöglichkeiten durch das gesparte/investierte Kapital und seine Erträge gegenüber. Bei schwankenden Periodeneinkommen erreichen die Individuen die gemäß ihrer Präferenzen optimale Konsumglättung über den Lebenszyklus durch positive und negative Ersparnis. Der idealtypische Verlauf von Konsum, Ersparnis und Vermögen lässt sich zur Veranschaulichung in drei Phasen unterteilen: In einer Ausbildungsphase mit sehr niedrigem Einkommen nehmen die Privathaushalte Kredite (auf einem vollkommenen Kapitalmarkt) auf, um das optimale Konsumniveau zu erreichen. Das höhere (und steigende) Einkommen der Erwerbsphase wird (zunehmend) gespart: zunächst zur Tilgung der Schulden, dann zur Akkumulation von Vermögen. Das Vermögen wird schließlich im Ruhestand aufgezehrt, um trotz ausbleibendem Erwerbseinkommen das Konsumniveau zu halten.

Als Altersvorsorge soll vor diesem Hintergrund ein (hypothetisch) isolierter Sparprozess mit einem bestimmten Zahlungsstromprofil verstanden werden: Es handelt sich um eine Investition, die zu Abflüssen während der Erwerbsphase und zu Zuflüssen während der Ruhestandsphase führt. Definierend ist mithin die zeitliche Übereinstimmung von Sparen und Entsparen mit den Phasen des Lebenszyklus. Aus dieser Perspektive lässt sich ein wesentlicher Teil der theoretisch implizierten Konsumglättung über den Lebenszyklus als Altersvorsorge bezeichnen, sofern angenommen wird, dass mit dem Ende der Erwerbsphase das periodische Einkommen ausbleibt oder zumindest deutlich sinkt.

Diese Definition von Altersvorsorge steht neben der verbreiteten Abgrenzung spezifischer Zwecke und Intentionen der Ersparnisbildung, die grundsätzlich auf Keynes' (1936) Theorie des Konsum- und Sparverhaltens zurückgeht. Hinsichtlich dieser Sparmotive wird üblicherweise zwischen Vorsichtssparen und Vorsorgesparen unterschieden. Vorsorgesparen bezieht sich auf vorhersehbare Schwankungen der Periodeneinkommen, also u. a. auf den Einkommensrückgang am Ende der Erwerbstätigkeit. In einem deterministischen Modell ohne Unsicherheit bezüglich künftiger Einkommen ist dies die einzige Art der Ersparnis.

Das sogenannte Vorsichtssparen lässt sich demgegenüber als Rücklagenbildung für unerwartete Schwankungen der periodischen Budgetrestriktion verstehen, wird also durch

Unsicherheit ausgelöst.[6] Im Modellrahmen der Lebenszyklus- bzw. permanenten Einkommenshypothese zeigt Leland (1968), dass Unsicherheit bezüglich künftiger Einkommen die Ersparnis erhöht.[7] Der Umfang dieses Vorsichtsparens wächst mit der Varianz des Einkommens.

Während derartiges Vorsichtssparen sich nicht exklusiv auf Einkommensunterschiede in der Erwerbs- und Ruhestandsphase bezieht, ist Unsicherheit jedoch an anderer Stelle zentral für die Ersparnis als Altersvorsorge. Wird die Annahme einer deterministischen Lebensspanne aufgegeben, so dass das Ende der Ruhestandsphase ungewiss ist, resultiert bei Risikoaversion zusätzliche Ersparnis. Diese Ersparnis dient nicht der Konsumglättung in einer bekannten Zeitspanne, sondern stellt eine Versicherung gegen Langlebigkeit über deren erwartetes Ende hinaus dar.

Inwiefern ein Sparprozess bzw. eine einzelne Investition als Altersvorsorge bezeichnet werden kann, ist nach der gewählten Definition erst *ex post* bekannt. Denn vorher ist nicht sicher, ob die Zuflüsse tatsächlich in die Ruhestandsphase fallen – sofern keine bindenden Beschränkungen existieren, die ein abweichendes Zahlungsstromprofil verhindern (z. B. die Unmöglichkeit vorzeitiger Auszahlungen eines staatlichen Rentensystems oder prohibitive Kosten der Liquidation). *Ex ante* können Sparvorgänge grob als Altersvorsorge bezeichnet werden, die grundsätzlich geeignet sind, ein entsprechendes Zahlungsstromprofil – Abflüsse in der Erwerbsphase, Zuflüsse in der Ruhestandsphase – zu erzeugen.[8]

Als Vehikel der Konsumverschiebung stehen Sparprozesse zur Verfügung, die sich nach diversen Kriterien unterteilen lassen – unter anderem nach der Art des akkumulierten Kapitals. Zu den verschiedenen Anlageklassen gehören natürlich auch Immobilien. Eine in der deutschsprachigen Wissenschaft verbreitete ökonomische Definition dieses Begriffs bezeichnet Immobilien als „Wirtschaftsgüter, die aus unbebauten Grundstücken oder bebauten Grundstücken mit dazugehörigen Außenanlagen bestehen. Sie werden von Menschen im Rahmen physisch-technischer, rechtlicher, wirtschaftlicher und zeitlicher Grenzen für Produktions-, Handels-, Dienstleistungs- und Konsumzwecke genutzt."[9] Aus der daraus abgeleiteten – und hier zunächst relevanten – investitionstheoretischen Perspektive sind Immobilien schlicht Realkapital, welches aus Bauten sowie bebautem und unbebautem Boden besteht.[10]

Als Investition in Immobilien wird der Erwerb von Eigentumsrechten an derart definierten Immobilien mit dem Ziel, Erträge zu erwirtschaften, bezeichnet. Altersvorsorge mittels

---

[6] Abgegrenzt wird häufig auch das Zwecksparen zur planmäßigen Finanzierung von langlebigen Konsumgütern; zur modelltheoretischen Behandlung vgl. Mankiw (1982). Vererbungsmotive stellen (nur) insofern einen Sonderfall dar, als dass die Konsummöglichkeiten Anderer in das individuelle ökonomische Kalkül einbezogen werden.

[7] Dies gilt unter Annahme einer quadratischen Nutzenfunktion (genauer: einer positiven dritten Ableitung der Nutzenfunktion).

[8] Die konkrete Anwendung eines solchen definitorischen Ansatzes spiegelt sich im Drei-Schichten-Modell der Altersvorsorge wider, das die steuerliche Behandlung von Sparprozessen u. a. nach der zeitlichen Bindung der Auszahlungsströme differenziert (vgl. Abschnitt 3.1.6).

[9] Bone-Winkel, Schulte und Focke (2008), S. 16.

[10] Eine abstraktere, grundlegende Definition liefert James A. Graaskamp (1974): „Real estate is defined as artificially delineated space (cubage) with a fourth dimension of time, given a fixed reference point to the surface of the earth. [. . .] The real estate enterprise is concerned with the conversion of space-time to money-time." (Graaskamp, 1974, S. 1f.) Der Abstraktionsgrad dieser ebenso eleganten wie einflussreichen Definition ist letztlich nicht notwendig, um einen für die Zwecke dieser Arbeit angemessenen Immobilienbegriff einzugrenzen.

Immobilien ist dann schließlich eine solche Investition, sofern deren Rückflüsse in die Ruhestandsphase fallen. Die Varianten der Kapitalanlage in Immobilien stellt Abschnitt 2.2 im Überblick dar. Abschnitt 2.3 beziffert das in Immobilien gebundene Vermögen der Privathaushalte in Deutschland.

Abschnitt 2.4 lenkt den Fokus auf die Erträge von Immobilieninvestitionen. Sie entstehen zum einen aus der Veräußerung nach Wertsteigerungen, zum anderen aus der (in der obigen Definition betonten) laufenden Nutzung. Bei Nutzung des Realkapitals durch Dritte, z. B. als Produktionsfaktor oder eben konsumtiv als Wohnraum, fließen dem Eigentümer direkt Nutzungsentgelte zu. Doch auch wenn Nutzer und Eigentümer identisch sind, sind entsprechende Erträge zu verzeichnen: Dem Produktionsfaktor ist ein Faktoreinkommen zuzuordnen, die Nutzung eigenen Wohnraums ist nutzenstiftender Konsum, der vom Markt mit der (eingesparten) Miete bewertet wird. Abschnitt 2.4.2 lenkt den Fokus auf diese indirekten Erträge beim selbstgenutzten Wohneigentum und erläutert die damit verbundene Altersvorsorgefunktion. Hier wird das theoretische Fundament für das institutionelle Verständnis der Einbeziehung des Eigenheims in die steuerliche Förderung der privaten Altersvorsorge (vgl. Kapitel 4) gelegt. Zu jenem Zweck wird abschließend auch die Doppelfunktion der Wohnimmobilie als Investitions- und Konsumgut in Abschnitt 2.4.3 aus steuerlicher Sicht behandelt.

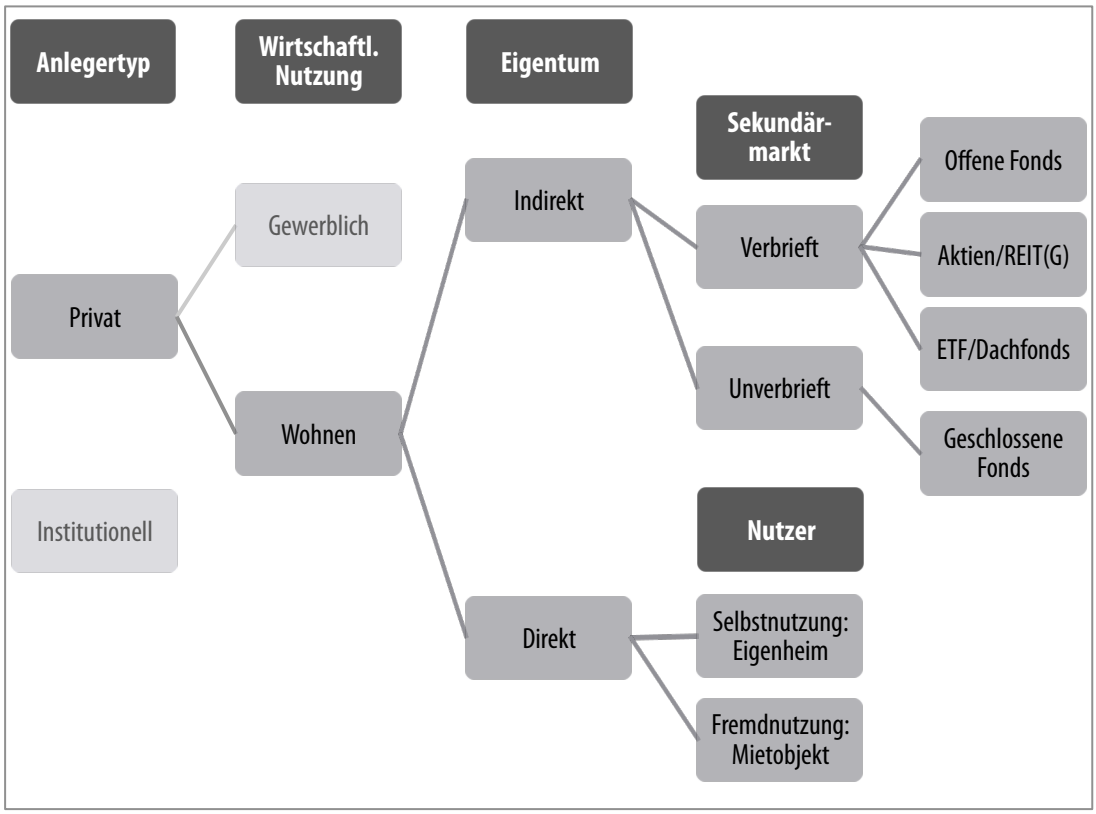
2.2 Varianten der Kapitalanlage in Immobilien

Angesichts des breiten Spektrums von Investitionsmöglichkeiten in Immobilien ist eine Systematisierung sinnvoll (vgl. Abbildung 1). Denkbar sind hierbei zunächst die Kategorien „wirtschaftlicher Nutzungszweck“ und „Anlegertyp“. Beim Nutzungszweck sind grundsätzlich Wohnimmobilien und Gewerbeimmobilien zu unterschieden, welche jeweils weiter untergliedert werden können, etwa in Eigentumswohnungen und Ein- oder Mehrfamilienhäuser bzw. in Industrie-, Büro-, Einzelhandelsimmobilien (usw.). Mögliche Anlegertypen sind Privatanleger und institutionelle Investoren[11]. Dieses Unterscheidungskriterium erübrigt sich jedoch im Themenbereich der privaten Altersvorsorge, da hier nur die Immobilienanlagen von Privathaushalten relevant sind.

Von besonderer Bedeutung für die Beschreibung des Anlagespektrums ist die Unterteilung nach der Art des Eigentumserwerbs. Damit ist die Unterscheidung direkter und indirekter Investitionen gemeint: Während der Anleger im ersten Fall unmittelbarer (Mit-) Eigentümer der Immobilie mit den entsprechenden, umfassenden Verfügungsrechten wird, erwirbt er bei einer indirekten Immobilienanlage Anteile an einem Unternehmen, das mit Immobilien Erträge erwirtschaftet. Gemäß seiner Anteile wird der Anleger am wirtschaftlichen Erfolg des Unternehmens beteiligt.

[11] Typische institutionelle Investoren sind z. B. Versicherungen, Banken und Pensionsfonds, öffentliche Einrichtungen und Industrieunternehmen.

Abbildung 1: Varianten der privaten Kapitalanlage in Wohnimmobilien



Quelle: Eigene Darstellung.

2.2.1 Direkte Immobilienanlagen

Üblicherweise wird auch nach der Art der Nutzung unterschieden, was auf die Abgrenzung von Selbst- und Fremdnutzung abzielt, also auf die Frage ob Eigentümer und Nutzer identisch sind. Da sich die Selbstnutzung auf direkt erworbene Immobilien beschränkt, lassen sich in Kombination der genannten Kriterien drei grundlegende Investitionstypen identifizieren: Die direkte Investition in selbstgenutzte Immobilien, die direkte Investition in fremdgenutzte Immobilien sowie die indirekte Investition mittels Intermediären. Die uneingeschränkten Eigentumsrechte eines Investors, der eine Immobilie direkt (und vollständig) erwirbt, bedeuten einerseits, dass ihm die Erträge aus Nutzung und Verkauf vollständig zugutekommen. Andererseits trägt der Direktanleger auch die vollen Risiken. Zudem kann der Eigentümer auf gewisse Rendite- und Risikofaktoren der einzelnen Immobilie direkt einwirken.

Der bisweilen vertretenen Auffassung, dass nur die entgeltliche Nutzung durch Dritte als Kapitalanlage anzusehen ist, die Selbstnutzung (zu Wohnzwecken von Privathaushalten oder als Produktionsfaktor im Unternehmen) hingegen nicht, wird hier nicht gefolgt. Wie in Abschnitt 2.1 festgestellt, ist der Konsum des Gutes „Wohnen“ ein Ertrag in Analogie zu Mieteinkünften. Unter diversen vereinfachenden Annahmen (bzgl. Wohnungs- und Kapitalmärkten, Rationalverhalten und Voraussicht der Individuen, die Abwesenheit verzer-

render Besteuerung usw.), ist die Investition in Wohneigentum äquivalent zur Vermietung oder zur Selbstnutzung.[12]

Trotz dieser theoretischen Äquivalenz ist die Nutzungsart ein relevantes und aufschlussreiches Abgrenzungskriterium für Immobilienanlagen, auch und gerade für die (in Abschnitt 2.4 aufgegriffene) Perspektive der Altersvorsorgefunktion. Zur Einordnung der selbstgenutzten Wohnimmobilie als Kapitalanlage soll an dieser Stelle lediglich festgehalten werden, dass unabhängig von der Selbst- oder Fremdnutzung Investitionskalküle gelten, die sich auf die grundsätzlichen Zusammenhänge von Rendite und Risiko stützen. Zwar dürfte die Auswahl eines Eigenheims meist durch räumliche Gebundenheit oder auch vorgegebene Nutzungsansprüche beschränkt sein – eventuell werden Kaufentscheidungen gar durch emotionale, nicht wertbestimmende Faktoren beeinflusst. Doch letztlich ist davon auszugehen, dass (auch beschränkt) rationale Investoren nach einer effizienten Verwendung ihres Kapitals streben – nicht zuletzt weil unter den Marktteilnehmern auch „klassische" Investoren sind. Hinzu kommt, dass die Selbstnutzung jederzeit aufgegeben werden kann, um die Immobilie zu vermieten, zu verkaufen oder anderweitig zu kapitalisieren.

Im Vergleich von direkten und indirekten Immobilienanlagen ist vor allem die Betrachtung der Risikostruktur bedeutsam. Eine Besonderheit folgt aus einer grundlegenden Gütereigenschaft von Immobilien: Sie sind allgemein durch beschränkte Teilbarkeit und hohe Werte pro Einheit gekennzeichnet. Somit stellen einzelne Direktinvestitionen mitunter das gesamte Immobilienportfolio von Privatanlegern dar – oder zumindest einen erheblichen Teil. Auf diese Weise sind Privatanleger Klumpenrisiken ausgesetzt: Anders als systematische Risiken des gesamten (Immobilien-) Marktes, können unsystematische, auf einzelne Objekte bezogene Risiken durch Streuung der Anlagen verringert werden. Ist diese Diversifikation aufgrund des hohen Kapitaleinsatzes pro Objekt bei gegebenem Vermögen nicht möglich, wirken sich objektspezifische Ertragsausfälle und Wertminderungen vergleichsweise stark auf das Gesamtportfolio aus.[13]

2.2.2 Indirekte Immobilienanlagen

Die verbreiteten Formen der indirekten Immobilienanlage sind offene und geschlossene Fonds sowie Immobilien-Aktiengesellschaften. Bei diesen Immobilieninvestitionen handelt sich nicht um Anlagen in Realkapital, sondern um Finanzanlagen – die wohlgemerkt mit Realkapital refinanziert sind. Indirekte Immobilieninvestitionen begründen kein unmittelbares Eigentum, vielmehr entstehen Ansprüche auf die Erträge des zur Verfügung gestellten Eigenkapitals. Diese alternative Ausgestaltung der Eigentumsrechte gehen mit einer charakteristischen Aufgabenteilung einher: Die professionellen Marktteilnehmer nutzen das Kapital, um Immobilien (oft in großer Zahl) zu entwickeln, erwerben, betreiben und/oder um mit ihnen zu handeln. Hierdurch kann der Aufwand für Erwerb und Verwaltung im Vergleich zu direkten Immobilieninvestitionen reduziert werden. Derartige

[12] Westerheide (2012) ermittelt zur Veranschaulichung langfristige Renditen von selbstgenutzten Wohnimmobilien (Eigentumswohnungen und Reihenhäuser) anhand von Wertsteigerungen und Vergleichsmieten und kommt zu dem Schluss, „dass die Rendite von Wohnimmobilien [...] unter Berücksichtigung der ersparten Miete durchaus mit anderen Anlageformen konkurrieren [kann]" (Westerheide, 2012, S. 498).

[13] Zur unterschiedlichen Risikoexponierung bei Selbst- und Fremdnutzung vgl. Abschnitt 2.4.

Effizienzvorteile durch *Pooling* bzw. die Nutzung komparativer Vorteile kommt letztlich auch den Anlegern zugute. Möglicherweise ist auch die Hoffnung begründet, dass professionelle Investoren Informationsvorteile gegenüber anderen Marktteilnehmern haben.

Die Zwischenschaltung von Intermediären verbessert außerdem die *per se* beschränkte Teilbarkeit von Immobilien – und damit die Möglichkeiten der Risikostreuung. Dies trifft sowohl auf das Portfolio eines einzelnen Fonds bzw. Unternehmens zu als auch auf das Portfolio des Anlegers, das wiederum Anteile unterschiedlicher Gesellschaften enthalten kann. Aus den geteilten Verfügungsrechten resultiert als potenzieller Nachteil die verringerte Einflussmöglichkeit des Anlegers auf die Mittelverwendung. In diesem Zusammenhang können Prinzipal-Agenten-Probleme auftreten.

Die genannten zentralen Eigenschaften indirekter Immobilienanlagen sind je nach Anlagevehikel unterschiedlich ausgeprägt; tatsächlich bestehen innerhalb der Anlageklasse erhebliche Unterschiede. Von besonderer Bedeutung ist hierbei die Abgrenzung zwischen verbrieften und unverbrieften Anlagen. Verbriefte Kapitalanlagen werden auf organisierten Primär- und Sekundärmärkten gehandelt, welche einen effizienten Interessenausgleich der Anbieter und Nachfrager gewährleisten: Der Ausgleich zwischen dem Kapitalbedarf eines Unternehmens und dem begrenzten Budget einzelner Anleger wird durch die Aufspaltung in viele kleine Anteile (mit standardisierten Eigentumsrechten) bewerkstelligt. Im Zusammenhang mit dieser sogenannten Größentransformation ist wiederum eine Risikotransformation möglich: Wie oben beschrieben wird das Risiko des Anlegers durch Diversifikation reduziert. Zudem sind die sanktionsbewehrten Marktzugangsbedingungen geeignet, gewisse Risiken des Kapitalverlusts zu verringern.

Ein organisierter Sekundärmarkt gewährleistet zudem die sogenannte Fristentransformation: Der an fungiblen Kapitalanlagen interessierte Anleger kann kurzfristig Anteile verkaufen, beim betreffenden Unternehmen ist damit jedoch normalerweise kein Kapitalabfluss verbunden, da die Anteile lediglich zwischen den Anlegern gehandelt werden. Schließlich findet beim verbrieften Handel eine Informationstransformation statt: Das unternehmerische Interesse an asymmetrischer Information wird durch die Informationspflichten organisierter Märkte eingedämmt, so dass den Anlegern mehr und zuverlässigere Informationen zur Verfügung stehen. Außerdem schlagen sich die vorhandenen Informationen auf organisierten Märkten mit hoher Frequenz in Marktpreisen nieder.[14]

Die aus diesen Transformationsmechanismen resultierenden Vorteile sind aus der Anlegerperspektive der erleichterte Marktzugang bzw. die besseren Diversifikationsmöglichkeiten für Kleinanleger, die Fungibilität der Anlagen sowie die verbesserte Markttransparenz. Als Nachteile sind zusätzliche Kosten des Managements zu nennen, welche die erzielten Effizienzgewinne schmälern können, sowie die möglicherweise allein durch den organisierten Handel erhöhte Volatilität der Anlage. Aufgrund der erheblichen Unterschiede werden verbriefte Produkte mitunter als gesonderte Assetklasse innerhalb der indirekten Immobilienanlagen betrachtet. Die wichtigsten indirekten Anlagevehikel werden nachfolgend einzeln erläutert.

[14] Zu den Transformationsmechanismen vgl. Rehkugler (2009), S. 8f.

2.2.2.1 Geschlossene Immobilienfonds

Bei geschlossenen Immobilienfonds ist der Anleger Anteilseigner einer Gesellschaft, welche wiederum Eigentümerin von Immobilien ist und Erlöse aus deren Vermietung erzielt. Namensgebend für dieses Konstrukt ist die Schließung gegenüber weiteren Anlegern, sobald das vorab festgelegte benötigte Eigenkapital aufgebracht wurde. Ausgehend vom direkten Erwerb von Immobilien haben die überwiegend von Banken oder direkt vertriebenen geschlossenen Immobilienfonds den Zweck, das Kapital mehrerer Investoren zur Anschaffung von allein nicht finanzierbaren Objekten zu bündeln. Die rechtliche Konstruktion dient außerdem der Verringerung von Haftungsrisiken des Einzelnen sowie der Nutzung steuerlicher Vorteile (wie etwa der Verrechnung von steuerlichen Anfangsverlusten).

Die Rechtsform geschlossener Fonds ist nicht gesetzlich vorgegeben; die angestrebte Haftungsbegrenzung ist auf naheliegende Weise mittels einer Kommanditgesellschaft (KG) zu bewerkstelligen, auch Gesellschaften mit beschränkter Haftung (GmbH) und bürgerlichen Rechts (GbR) sind geeignet.[15] Der Steuerzugriff findet auf Ebene der Einkommensteuer der Gesellschafter statt. Normalerweise handelt es sich um Miet- oder Pachteinkünfte, teilweise um Einkünfte aus Gewerbebetrieb. Veräußerungseinkünfte werden üblicherweise durch Einhaltung gesetzlicher Haltefristen vermieden. Zeitweise waren Steuersparmodelle mit hohen anfänglichen Werbungskosten und Anfangsverlusten verbreitet, deren Attraktivität ist allerdings mittlerweile durch steuerrechtliche Veränderungen geschmälert.

Im Vergleich zum direkten und alleinigen Erwerb einzelner Immobilienobjekte leisten geschlossene Immobilienfonds eine gewisse Größen- und Risikotransformation. Die Mindestbeteiligung liegt bei vielen Fonds zwischen 2.500 und 20.000 Euro, so dass zumindest für vermögende Privatanleger Diversifikationsmöglichkeiten bestehen. Demgegenüber ist die Fungibilität der Anlage beschränkt, was nicht nur an hohen Transaktionskosten in Ermangelung eines organisierten und liquiden Sekundärmarktes für Fondsanteile liegt. Entscheidend ist die üblicherweise vertraglich festgelegte Bindung der Anleger über Zeiträume von zehn bis 25 Jahren.[16] Die Investition in geschlossene Fonds erfordert einen recht großen Informationsaufwand des Anlegers. Theoretisch sind Rendite und Risiko des Fonds bzw. der gehaltenen Immobilien in ähnlicher Weise wie einzelne Direktinvestitionen zu bewerten.[17] Zusätzlich müssen spezifische Eigenschaften einzelner Fonds berücksichtigt werden, etwa die rechtliche Konstruktion, die wirtschaftliche Stabilität des Initiators und die Kostenstruktur. Kennzeichnend für geschlossene Immobilienfonds sind relativ hohe „weiche" Kosten (z. B. Eigenkapitalvermittlungsprovisionen). Hierbei ist grundsätzlich von Informationsasymmetrie auszugehen.

---

[15] Zu beobachten sind außerdem verschiedene Treuhandmodelle, bei denen der Anleger nur mittelbar Gesellschafter wird.

[16] Diese Restriktion folgt nicht nur aus dem Kapitalbedarf der Gesellschaft, sondern auch aus steuerlichen Aspekten, welche die Erzielung eines nur langfristig möglichen Totalgewinns erfordern.

[17] Hierfür sind die – mittlerweile gesetzlich regulierten – Fondsprospekte nur ein erster Ansatzpunkt. Daneben können Rankings in Fachzeitschriften, sonstige Fachliteratur und beratende Wirtschaftsprüfer als Informationsquellen dienen.

2.2.2.2 Offene Immobilienfonds

Offene Immobilienfonds sind nicht rechtsfähige Sondervermögen von speziellen Kapitalanlagegesellschaften – vergleichbar mit Aktienfonds. Die Investoren beteiligen sich an diesem Sondervermögen, werden also nicht Gesellschafter. Das Attribut „offen" bezieht sich im Kern auf nicht vorhandene Beschränkungen der Anzahl ausgegebener Anteile und des Kapitalvolumens. Zudem sind keine begrenzten Laufzeiten vorgesehen. Weniger offen ist demgegenüber die institutionelle Ausgestaltung: Das Kapitalanlagegesetzbuch (KAGB)[18] regelt mit starker Gewichtung des Anlegerschutzes die (steuer-) rechtliche Konstruktion, die Kapitalverwendung sowie Bewertungs- und Liquiditätskriterien. Die Einhaltung der gesetzlichen Auflagen wird durch die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) überwacht. Die folgenden Ausführungen beziehen sich auf die für Privatanleger wesentlichen Publikumsfonds, nicht auf Spezialfonds, deren Anteilseigner institutionelle Investoren sind.

Die Grundkonstruktion eines offenen Immobilienfonds besteht erstens aus einer Kapitalanlagegesellschaft[19] (AG oder GmbH, jedoch zwingend mit Aufsichtsrat), die treuhänderisch für die Anteilseigner des Fonds Immobilien anschafft, verwaltet und veräußert. Zweitens wird ein Sondervermögen eingerichtet, das die eingezahlten Beträge sowie die Vermögensgegenstände umfasst – und strikt vom Vermögen der Kapitalanlagegesellschaft getrennt ist. Eine Depotbank verwahrt drittens dieses Sondervermögen und nimmt den Zahlungsverkehr vor. Die (normalerweise jährliche) Bewertung der Immobilien wird viertens von unabhängigen, befristet tätigen Sachverständigenausschüssen vorgenommen.

Die gesetzlichen Anlagevorschriften legen die vorzuhaltende Liquidität auf einen Korridor zwischen fünf und 49 Prozent des Sondervermögens fest. Somit müssen mindestens 51 Prozent des Vermögens aus Immobilien bestehen.[20] Um eine gewisse Streuung im Portfolio sicherzustellen, dürfen einzelne Objekte nicht mehr als 15 Prozent des Sondervermögens ausmachen. Außerdem muss sich mindestens die Hälfte des Vermögens aus Objekten mit einem Wertanteil von weniger als zehn Prozent zusammensetzen. Auch die Fremdkapitalquote ist gedeckelt: Das Kreditvolumen darf 30 Prozent des Verkehrswerts der Immobilien im Sondervermögen nicht übersteigen.

Während bei offenen Immobilienfonds die Größen- und Risikotransformation weitgehend idealtypisch gewährleistet sind, ist die Fristentransformation unvollständig. Anders als beispielsweise bei Aktienfonds ist nämlich die Verpflichtung zur Rücknahme und Auszahlung von Anteilen problematisch, wenn Kapital in größerem Umfang abgezogen wird. Da die vorgehaltene Liquidität begrenzt ist, müssen gegebenenfalls Vermögensgegenstände veräußert werden. Auch wenn hierfür gesetzliche Fristen eingeräumt werden, sind die Kapitalabflüsse nur schwer durch die Anlagegesellschaft steuerbar. Die erzwungene Veräußerung von wenig fungiblem, aus langfristigen Investitionsgütern bestehendem Ver-

[18] Bis zum 21.7.2013 war das durch das KAGB ersetze Investmentgesetz maßgeblich.

[19] In der neuen Diktion des Kapitalanlagegesetzbuches wird auch der weiter gefasste Begriff „Kapitalverwaltungsgesellschaft" verwendet.

[20] Auch hinsichtlich der Struktur des Immobilienvermögens existieren Auflagen, insbesondere um den Anteil von Objekten außerhalb der EU bzw. von unbebauten Grundstücken zu begrenzen.

mögen kann äußerst unprofitabel sein. Analog ist auch der Mittelzufluss kaum steuerbar. Hieraus können ebenfalls Probleme entstehen, da entweder in vergleichsweise ertragsschwache Objekte investiert werden muss oder die Rentabilität des Fonds durch erhöhte Liquiditätsreserven geschmälert wird. Es handelt sich um ein strukturelles Problem der Fristeninkongruenz, die sich bei Immobilienfonds aus der vom Anleger gewollten Fungibilität auf der einen Seite und den Gütereigenschaften[21] von Immobilien auf der anderen Seite ergibt. Die Gesetzesänderungen der jüngeren Vergangenheit zeigen einen politischen Trend, die Fungibilität der Anlage zugunsten ihrer Stabilität einzuschränken, z. B. durch Ausweitung von Haltefristen.

Ein weiteres strukturelles Problem ist die Bewertung der Anteile, die täglich von der Depotbank vorgenommen werden muss. Die grundsätzliche Schwierigkeit, den Wert von Immobilien zu bestimmen, schlägt hier auf die Bewertung des gesamten Fonds durch. Der Wert jedes Objekts wird bei der Anschaffung und in der Folge jährlich (oder je nach Ausgestaltung alle drei Monate) sachverständig ermittelt. Durch die unterschiedlichen Anschaffungszeitpunkte wird das Immobilienvermögen somit rollierend bewertet. Dennoch folgt aus der Bewertungsfrequenz, dass nicht alle aktuell wertrelevanten Informationen im (Rücknahme-) Preis der Anteile reflektiert sind.[22]

Für langfristig orientierte Privatanleger sind die genannten strukturellen Probleme weniger gravierend. Die politische Favorisierung der Stabilität gegenüber der Fungibilität der Anlage dürfte ihnen sogar grundsätzlich entgegenkommen.[23] Davon abgesehen handelt es sich bei offenen Immobilienfonds um – auch in steuerlicher Hinsicht – relativ klar strukturierte, gut verwaltbare und dank der gesetzlichen Auflagen auch recht transparente Anlagevehikel.

2.2.2.3 Immobilienaktien und REITs

Eine weitere Form der Kapitalanlage in Immobilien sind Immobilienaktien. Dabei handelt es sich grundsätzlich nicht um ein rechtlich definiertes Anlageprodukt – mit Ausnahme des unten erläuterten Sonderfalls von *Real Estate Investment Trusts* (REIT). Als Immobilienaktien werden Anteilsscheine von Gesellschaften bezeichnet, deren vorrangiger Unternehmenszweck die Entwicklung, Veräußerung und/oder Verwaltung von Immobilien ist. In diesem Bereich gibt es gezielte Neugründungen, Ausgliederungen von Geschäftsbereichen und auch ehemalige Industrieunternehmen mit erheblichem Grundvermögen, deren Geschäftszweck neu ausgerichtet wurde. Ein übliches Kriterium zur Einstufung als Immobilien-AG ist, dass mindestens drei Viertel der Erträge immobilienwirtschaftlichen Ursprungs sind. In Abwesenheit einer gesetzlichen Definition unterscheidet sich die steuerliche Behandlung nicht von derjenigen anderer Aktien, es fallen also Ertragsteuern auf Unternehmensebene an.

Dies verhält sich bei REITs anders. In Anlehnung an diesen aus dem US-amerikanischen Steuerrecht der 1960er Jahre stammenden Begriff wurde im Jahr 2007 die sogenannte

[21] Zu Güter- und Markteigenschaften vgl. beispielsweise Rottke und Voigtländer (2012).

[22] Dadurch wird auch die (messbare) Volatilität zwangsläufig verringert.

[23] Ohnehin sind offene Immobilienfonds für kurzfristige Investments nur eingeschränkt geeignet, da die erhobenen Ausgabeaufschläge die Rendite schmälern. Rabatte werden üblicherweise erst bei großen Investitionsvolumina eingeräumt.

REIT-AG in Deutschland gesetzlich definiert.[24] Der wesentliche Aspekt dieser besonderen Art von Immobilien-AG ist die Befreiung von Ertragsteuern auf Unternehmensebene. Im Gegenzug für diese sogenannte Steuertransparenz bestehen bestimmte Auflagen. Dies sind u. a. Ausschüttungs- und Börsennotierungspflichten, Vorgaben zur Vermögens- und Eigentümerstruktur sowie zum Verschuldungsgrad. So müssen beispielsweise mindestens 75 Prozent der Erträge immobilienwirtschaftlich sein sowie mindestens 75 Prozent des Vermögens aus Immobilien bestehen. Mindestens 90 Prozent des (handelsrechtlichen) Gewinns müssen außerdem an die Aktionäre ausgeschüttet werden. Weiterhin wird eine vergleichsweise hohe Eigenkapitalausstattung von mindestens 45 Prozent des Immobilienvermögens verlangt.

Eine recht weitreichende (politisch motivierte) Restriktion ist der weitgehende Ausschluss von Investitionen in Wohnimmobilien.[25] Die Ertragschancen des Wohnungsmarktes können also nur von Aktiengesellschaften ohne den REIT-Status genutzt werden. Es ist denkbar, dass sich diese restringierte Anlagepolitik als ein entscheidender Faktor für die Konkurrenzfähigkeit von nicht steuerbegünstigten Immobilien-AGs herausstellt. Von derartigen Effekten abgesehen sind Immobilienfonds und REITs hinsichtlich der Nachsteuerrendite aber im Vorteil.

Grundsätzlich liegen Immobilienaktien im Rendite-Risiko-Profil zwischen geschlossenen und offenen Immobilienfonds. Im Vergleich zu Immobilienfonds ist die Kostenbelastung geringer. Bei offenen Fonds betrifft dies die Transaktionskosten, bei geschlossenen die teilweise erheblichen „weichen Kosten". Die größere Anlageflexibilität – die REITs nur mit Abstrichen aufweisen – ermöglicht zumindest theoretisch die bessere Nutzung von Ertragschancen. Das Kursrisiko ist allerdings auch erheblich größer als bei offenen Fonds, da die Kursentwicklung zusätzlichen Kapitalmarktrisiken (ggf. auch Währungsrisiken) ausgesetzt ist.

Börsengehandelte Immobilienaktien sind offensichtlich die fungibelste Form der Kapitalanlage in Immobilien. Zur Existenz eines organisierten Sekundärmarktes kommen die niedrigen Transaktionskosten hinzu. Außerdem wird der Handel nicht durch Spekulationsfristen gehemmt. Allerdings muss festgehalten werden, dass die idealtypische Fungibilität nicht gewährleistet ist, wenn die Zahl der Marktteilnehmer bzw. die Umschlagshäufigkeit zu gering ist. Dieses Phänomen kann bei Immobilienaktien durchaus auftreten.

Für Privatanleger kommen schließlich Aktienfonds infrage, die sich auf Immobilienaktien fokussieren. Das übliche Spektrum von reinen Indexfonds bis zu aktiv verwalteten Fonds ist in diesem Bereich zumindest ansatzweise verfügbar. Schon bei kleineren Anlagebeträgen können Privatanleger mit Aktienfonds eine wesentliche Diversifikation ihres Portfolios erreichen.

[24] Die Rechtsgrundlage ist das Gesetz über deutsche Immobilien-Aktiengesellschaften mit börsennotierten Anteilen (REITG).

[25] Nicht zulässig sind vor 2007 erstellte Bestandsimmobilien, die mindestens zur Hälfte Wohnzwecken dienen.

2.3 Immobilienvermögen der Privathaushalte

2.3.1 Vermögensarten und Datenquellen

Das Vermögen von Privathaushalten besteht im Wesentlichen aus Sach- und Finanzvermögen.[26] Zum Sachvermögen gehören neben dem Haus- und Grundbesitz auch eingerichtete Gewerbebetriebe und das Gebrauchsvermögen, also langlebige Konsumgüter wie Fahrzeuge, Sammlungen, Möbel und Haushaltsgeräte. Das Finanzvermögen enthält u. a. Bargeld, Kontoguthaben, Wertpapiere wie Aktien und Fondsanteile sowie sonstige Unternehmensbeteiligungen, außerdem Guthaben privater Renten-/Lebensversicherungen. Auch gegenüber Sozialversicherungen erworbene Anwartschaften wie z. B. Rentenansprüche sind als Finanzvermögen zu verstehen.[27]

Der vorangegangen Kategorisierung der Kapitalanlagevehikel folgend ist nur ein Teil des Immobilienvermögens im Sachvermögen erfasst, nämlich die direkte Investition in selbstgenutzte oder vermietete Wohn- und Gewerbeimmobilien. Die indirekten Immobilienanlagen sind Teil des Finanzvermögens, da sie kein unmittelbares Eigentum an den Immobilien begründen, sondern einen Anspruch auf Beteiligung an ihren Erträgen. Letztlich sind Anlageprodukte wie Immobilienfonds und -Aktien aber durch Immobilien „refinanziert“ und aus dieser Perspektive ebenso gut dem Immobilienvermögen zuzuordnen.

Für empirische Aussagen zu Volumen, Struktur und Verteilung des privaten Vermögens stehen diverse Datenquellen zur Verfügung. Über die Aggregate informieren die von der Bundesbank für die Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen (VGR) des Statistischen Bundesamts erstellten Vermögensbilanzen. Die Abgrenzung der Vermögensarten entspricht darin weitgehend der oben beschriebenen. Für detailliertere Angaben zur Vermögensstruktur, vor allem aber für Fragen der Vermögensverteilung müssen Mikrodaten herangezogen werden, d. h. Informationen über das Vermögen einzelner Personen bzw. Haushalte. Abgesehen von kleineren oder im Aufbau befindlichen Datenquellen wie der SAVE-Studie des Munich Center for the Economics of Aging (MEA) oder der Bundesbank-Studie „Private Haushalte und ihre Finanzen“ (PHF) sind dies vor allem die amtliche Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS) und das Sozio-oekonomische Panel (SOEP) des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung (DIW). Doch auch diese Daten lassen lediglich Schlüsse über die Immobilien im Sachvermögen zu – welche allerdings auch den mit Abstand größten Teil des Immobilienvermögens ausmachen.

Demgegenüber lassen sich die Immobilienanlagen im Finanzvermögen nicht aus der Haushaltsperspektive beziffern. Um zumindest die Größenordnung dieser Vermögensteile grob abzuschätzen, bleibt letztlich nur der Rückgriff auf das Marktvolumen der betreffenden indirekten Anlageprodukte. In welchem Umfang dieses den deutschen Privathaushalten zuzuordnen ist – und ob sie zusätzlich indirekte Immobilieninvestments im Ausland haben – ist ungewiss. Zudem wurde bereits erwähnt, dass Immobilienunternehmen nicht die Gesamtheit ihrer Erträge mit Immobilien erwirtschaften. Umgekehrt

[26] Immaterielles Vermögen wie geistiges Eigentum und Nutzungsrechte werden bei diesem engen Vermögensbegriff ebenso wenig berücksichtigt wie das Humankapital, welches Fähigkeiten und Erwerbspotenziale umfasst.

[27] Unter Abzug der jeweiligen Verbindlichkeiten (Hypotheken, Konsumentenkredite usw.) vom Bruttovermögen ergibt sich das Nettovermögen eines Haushalts.

gilt, dass andere Unternehmen ebenfalls Erträge mit Immobilien erzielen, und zwar nicht nur als Produktionsfaktor, sondern auch durch Vermietung und Verpachtung. Im Folgenden werden zunächst Umfang und Verteilung der direkten Immobilienanlagen betrachtet. Im Anschluss wird die Größenordnung indirekter Investments umrissen.

2.3.2 Immobilien im Sachvermögen

Das Gesamtvermögen der Privathaushalte in Deutschland beträgt laut VGR-Vermögensbilanz (im Jahr 2011) 11,8 Bio. Euro. Davon entfallen 7,0 Bio. (60 Prozent) auf das Sachvermögen und 4,7 Bio. auf das Finanzvermögen. Das Sachvermögen wiederum besteht zu 92 Prozent aus Immobilien, so dass das private Immobilienvermögen insgesamt 6,0 Bio. Euro beträgt und etwas mehr als die Hälfte des privaten Gesamtvermögens ausmacht. Das Immobilienvermögen besteht überwiegend – zu 62 Prozent (3,7 Bio. Euro) – aus Wohnbauten. Das Bauland im Wert von 1,9 Bio. Euro trägt 31 Prozent bei, die Nichtwohnbauten sieben Prozent (400 Mrd. Euro).

Die oben angeführten Mikrodatenquellen liefern abweichende Werte für diese Vermögensaggregate, was v. a. auf die jeweiligen Datengrundlagen, unterschiedliche Schätzmethoden bei fehlenden Daten sowie unvollständige Repräsentativität der Stichproben zurückzuführen ist. Die PFH-Studie der Bundesbank unterschreitet die VGR-Angabe für das Immobilienvermögen (des Jahres 2010) um ca. fünf Prozent. Die Ergebnisse von Clamor und Henger (2013) auf Basis des SOEP (Basisjahr 2007) bzw. der EVS (Basisjahr 2008) liegen zehn bzw. 16 Prozent unter den jeweiligen Werten der amtlichen Vermögensbilanz. Die folgenden Ausführungen zur genaueren Zusammensetzung und Verteilung des Immobilienvermögens sind insofern unter dem Vorbehalt eingeschränkter Repräsentativität zu interpretieren.[28]

Aus der EVS geht hervor, dass im Jahr 2008 ca. 48 Prozent der Haushalte Immobilieneigentum haben. Von ihnen besitzen 63 Prozent Einfamilienhäuser und 29 Prozent Eigentumswohnungen. Ungefähr 16 Prozent der Haushalte verfügen über Zwei- und Mehrfamilienhäuser, zehn Prozent über unbebaute Grundstücke und sieben Prozent über „sonstige Gebäude", zu denen auch die Gewerbeimmobilien gehören.[29]

Laut eigener Auswertung des SOEP für das Jahr 2011 befinden sich Wohnimmobilien im Vermögen von 47 Prozent der Privathaushalte. Über selbstgenutztes Wohneigentum verfügen 45,5 Prozent,[30] und 10,4 Prozent der Haushalte vermieten Wohnimmobilien.[31] Diese Gruppen überschneiden sich größtenteils: 8,9 Prozent haben sowohl selbst- als auch fremdgenutztes Wohneigentum; knapp ein Fünftel der Selbstnutzer haben demnach zusätzliche direkte Immobilienanlagen. Haushalte, die einerseits zur Miete wohnen und an-

[28] Streng genommen ist außerdem zu berücksichtigen, dass auch der Vermögensbilanz der VGR verschiedene Schätzmethoden zugrunde liegen, die ebenfalls zu Abweichungen von den nicht beobachteten wahren Zahlen führen.

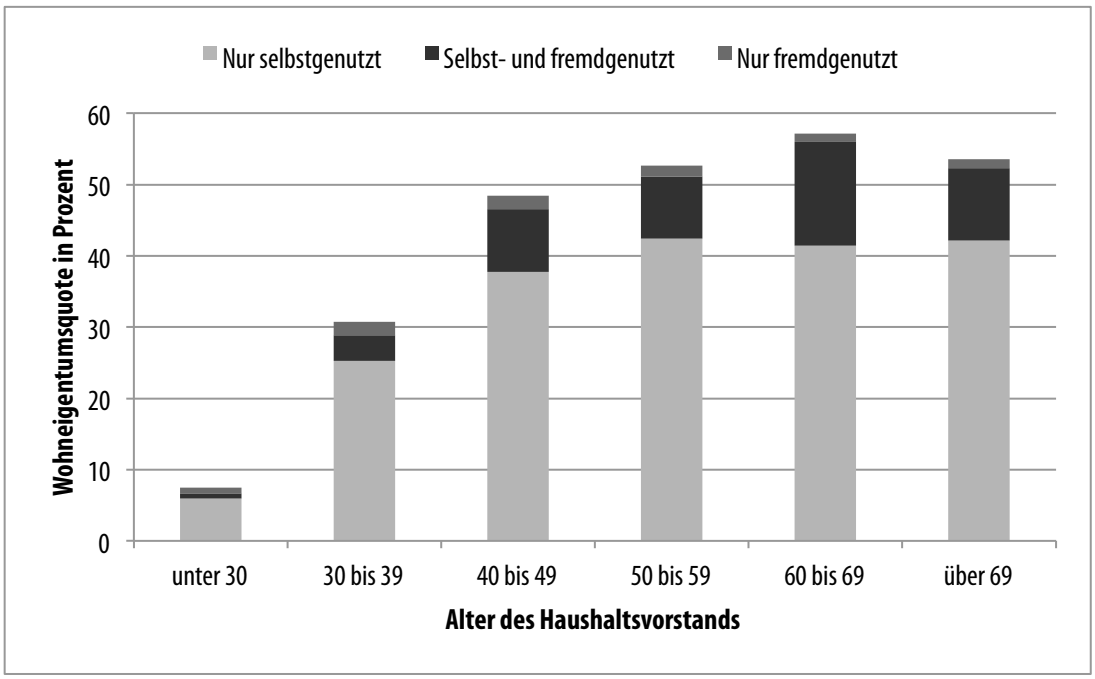
[29] Vgl. Clamor und Henger (2013), S. 4.

[30] Dies ist die Wohneigentumsquote in ihrer gebräuchlichen Definition.

[31] Als Indikator für fremdgenutztes Wohneigentum wird die Angabe von Miet- oder Pachteinkünften im Vorjahr verwendet. Implizit wird unterstellt, dass die Variable (bbh3804) im nächsten Jahr denselben Wert annehmen würde. In der Vergangenheit zeigt sich tatsächlich eine sehr geringe Dynamik.

dererseits Mieteinkünfte erzielen, sind demgegenüber selten (1,5 Prozent).[32] Abbildung 2 zeigt diese nach der Nutzungsart differenzierten Wohneigentumsquoten für sechs Altersklassen (des Haushaltsvorstands). Unabhängig von der Selbst- oder Fremdnutzung steigen diese Quoten mit dem Alter an. Die auffallend niedrigen Werte in der Altersgruppe unter 30 Jahren verdeutlichen, dass der Eigentumsbildungsprozess meist erst ab dem vierten Lebensjahrzehnt beginnt. Ihr Maximum erreichen die Eigentumsquoten in der Altersklasse von 60 bis 69 Jahren, bei den über 70-Jährigen sinken sie wieder leicht. Dieser Verlauf gilt grundsätzlich für beide Nutzungsarten, allerdings ist eine zeitliche Verschiebung zu beobachten: Die größte absolute Steigerung des Anteils von Haushalten mit vermieteten Immobilien ist im Vergleich des vierten und fünften Lebensjahrzehnts zu beobachten, also später als bei selbstgenutzten.

Abbildung 2: Wohneigentumsquoten nach Nutzungsart und Alter des Haushaltsvorstands (2011)



Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis des SOEP.

Das durchschnittliche Immobilienvermögen der Privathaushalte beziffern Clamor und Henger (2013) auf Grundlage des SOEP 2007 (bzw. der EVS 2008) auf 118.000 (bzw. 115.000) Euro. Werden die Haushalte ohne Immobilienvermögen von der Betrachtung ausgeschlossen, ergeben sich Werte von 267.000 (bzw. 226.000) Euro.[33] Die Tatsache, dass die Medianwerte je nach Datenbasis 20 bis 30 Prozent unter dem arithmetischen Mittel liegen, deutet auf eine (rechtsschiefe) Verteilung hin, in welcher relativ viele Haushalte mit unterdurchschnittlichen Vermögen wenigen Haushalten mit überdurchschnittlichen Vermögen gegenüberstehen. Eine gebräuchliche Maßzahl für die Ungleichheit einer Ver-

[32] Verwendete SOEP-Wellen: 2011 sowie zur Überprüfung 2009 und 2010; Stichprobe von12.970 Haushalten; zentrale Variablen: , bbh20, bbh3804.

[33] Die PHF-Studie gibt hierzu einen Wert von 297.000 Euro an; in dieser Befragung sind aber Haushalte mit größeren Einkommen und Vermögen überrepräsentiert.

teilung ist der Gini-Koeffizient, welcher den Wert null annimmt, wenn alle Haushalte dasselbe Vermögen haben und Eins ist, wenn ein einziger Haushalt über das gesamte Vermögen verfügt. Der von Clamor und Henger (2013) errechnete Gini-Koeffizient für die Verteilung des Immobilienvermögens liegt je nach Datenbasis zwischen 0,74 und 0,79.[34] Dies entspricht in etwa dem Wert für die gesamte Vermögensverteilung, was angesichts des großen Gewichts der Immobilien plausibel ist. Die isolierte Betrachtung der Immobilieneigentümer zeigt eine weniger ungleiche Verteilung (mit Gini-Koeffizienten von 0,42 bis 0,46), woran zu erkennen ist, dass die oben beschriebene Ungleichheit in erheblichem Maß auf die große Zahl der Haushalte ohne Immobilienvermögen zurückzuführen ist.[35]

2.3.3 Immobilien im Finanzvermögen

Nach Angaben des Bundesverbands Investment und Asset Management (BVI) gibt es in Deutschland knapp 35 offene Immobilien-Publikumsfonds mit einem Gesamtvermögen von 82,5 Mrd. Euro (Stand: 31.5.2013). Darin sind nicht nur deutsche Fonds enthalten, sondern auch ausländische Fonds mit deutscher Herkunft bzw. Absatz in Deutschland. Zwanzig dieser Fonds sind tatsächlich offen; ihr Vermögen von ca. 63 Mrd. Euro entspricht 77 Prozent des Gesamtvermögens. Es besteht eine relativ starke Konzentration: Die fünf größten Fonds verfügen über knapp die Hälfte des Anlagevermögens. Von den restlichen Publikumsfonds sind vier vorübergehend eingefroren, 11 Fonds, welche 21 Prozent des Gesamtvermögens darstellen, werden bis spätestens 2017 aufgelöst.[36]

Die Betrachtung der Vermögensstruktur zeigt eine geografische Konzentration in Deutschland (30 Prozent der Liegenschaften) bzw. Europa (89 Prozent). Die gehaltenen Immobilien werden fast ausschließlich gewerblich genutzt, insbesondere als Büroflächen. Wohnimmobilien spielen nur eine marginale Rolle. Etwas mehr als die Hälfte der Objekte sind jünger als zehn Jahre, nur ca. ein Zehntel älter als 20 Jahre. Das Portfolio der offenen Fonds ist von großen Objekten dominiert: Nur 14 Prozent der Liegenschaften haben einen Verkehrswert unter 10 Mio. Euro, 17 Prozent sind gar über 100 Mio. Euro wert.

Zumindest nach Auskunft des BVI ist die Repräsentativität dieser Daten gut; es werden 99 Prozent des Vermögens offener Immobilien-Publikumsfonds abgedeckt. Dennoch sind Rückschlusse auf das in dieser Assetklasse gebundene Vermögen deutscher Haushalte nur unter Vorbehalt möglich. Denn zum einen können Anteile deutscher Fonds natürlich auch im Ausland erworben werden, zum anderen können die deutschen Haushalte in ausländische Fonds investieren. Für eine vorsichtige Einschätzung der Größenordnung können die genannten Daten jedoch herangezogen werden. Dabei wird deutlich, dass das in offenen Fonds gebundene Vermögen im Vergleich zu den direkten Anlagen mit etwas mehr als einem Prozent sehr klein ist.

Bezüglich der geschlossenen Immobilienfonds sind noch weniger Daten verfügbar, was hauptsächlich auf den moderaten Veröffentlichungspflichten beruht. Das Bestandsvolumen bzw. das gebundene Eigenkapital lassen sich anhand von Angaben des Verbands

[34] Zur Untersuchung der Verteilung beziehen sich die Autoren auf (erwachsene) Einzelpersonen, nicht auf Haushalte – was eine Umrechnung der Haushaltsdaten mit Hilfe von Gewichtungsfaktoren erforderlich macht.

[35] Vgl. Clamor und Henger (2013), S. 7.

[36] Vgl. Statistiken unter www.bvi.de.

Geschlossene Fonds (VGF) grob abschätzen. Die von Verbandsmitgliedern aufgelegten geschlossenen Immobilienfonds haben mit Stand 2012 insgesamt ein Volumen von 72 Mrd. Euro. Die Zusammensetzung aus Eigenkapital (37 Mrd. Euro) und Fremdkapital ist in etwa hälftig.[37]

Die Abdeckung des gesamten Marktes durch das Bestandsvolumen der Mitglieder-Fonds wird vom VGF mit 66 Prozent beziffert. Obgleich sich dieser Anteil auf die Gesamtheit der geschlossenen Fonds bezieht, lässt er sich angesichts ihres großen Gewichts unter Vorbehalt auf die geschlossenen Immobilienfonds übertragen.[38] Deren Volumen beträgt dann knapp 110 Mrd. Euro (Eigenkapital: 56 Mrd. Euro). Diese Zahlen beziehen sich jedoch sowohl auf institutionelle als auch auf private Anleger. Eine Aufteilung ist auch hier nur näherungsweise möglich, nämlich anhand der Flussgröße des platzierten Eigenkapitals in 2012; der Anteil der Privatanleger beträgt hier knapp zwei Drittel. Unter der Annahme, dass dieses Verhältnis auch für den Bestand gilt, wären ca. 35 Mrd. Euro an privatem Kapital in geschlossenen Immobilienfonds gebunden. Das den Privathaushalten zuzuordnende Fondsvolumen beträgt dann ca. 80 Mrd. Euro.

In den geschlossenen Immobilienfonds der VGF-Mitglieder haben im Jahr 2012 ca. 53.000 Personen investiert, so dass die durchschnittliche Zeichnungshöhe von Privatanlegern bei ca. 32.000 Euro liegt. Nur ein Zehntel des in 2012 platzierten Eigenkapitals stammt von unter 40-Jährigen, 40 Prozent stammen von Anlegern, die älter als 60 Jahre sind.

Die ungefähr 70 deutschen Immobilien-AGs werden durch den Deutschen Immobilienaktienindex (DIMAX) des Bankhauses Ellwanger & Geiger abgebildet. Sie haben insgesamt eine Marktkapitalisierung von 21,7 Mrd. Euro (Stand: 15.07.2013). Im Index befinden sich auch die vier deutschen REITs, welche am Markt mit 1,2 Mrd. Euro kapitalisiert sind. Die bei den offenen und geschlossenen Immobilienfonds bestehende Ungewissheit, ob die Anlagen im Besitz deutscher Haushalte sind, gilt für diese börsengehandelten Produkte natürlich ebenfalls.

Trotz der letztlich nur sehr groben Schätzung des indirekten Immobilienvermögens, lässt sich die Größenordnung im Vergleich zu den Direktanlagen festhalten: Indirekte Immobilienanlagen haben am gesamten Immobilienvermögen der deutschen Privathaushalte einen prozentualen Anteil im niedrigen einstelligen Bereich.

2.4 Zur Altersvorsorgefunktion von Wohneigentum

Nicht nur das Gewicht von (überwiegend selbstgenutztem) Wohneigentum im Sachvermögen der Haushalte, sondern auch demoskopische Erhebungen zeigen regelmäßig dessen Bedeutung als essenzieller Teil der Absicherung für das Alter. In einer repräsentativen Umfrage des Instituts für Demoskopie Allensbach bezeichnen beispielsweise 60 Prozent der 1.800 Befragten das Eigenheim als „ideale Form der privaten Alterssicherung".[39] Mit deutlichem Abstand folgt die zweitplatzierte private Rentenversicherung, der nur 36 Prozent dieses Prädikat zusprechen. Ein noch geringerer Anteil der Befragten hält Lebensver-

[37] Vgl. Statistiken unter www.vgf-online.de.

[38] Die Immobilienfonds machen drei Viertel des Gesamtvolumens im VGF aus.

[39] Vgl. Postbank (2010).

sicherungen (29 Prozent) und Riester-Verträge (23 Prozent) für ideal. Ein ähnliches Muster ergibt eine Umfrage des Immobilienvermittlers PlanetHome aus dem Jahr 2010: Die Befragten halten zu 86 Prozent das Wohneigentum für „gut oder sehr gut geeignet zur Altersvorsorge". Der bAV und privaten Renten- oder Lebensversicherungen attestieren nur 67 bzw. 61 Prozent diese Eignung. Riester-Verträge und die GRV genießen das Vertrauen von 45 bzw. nur 21 Prozent der Befragten.[40]

Die deutliche Bevorzugung des Wohneigentums ist offenbar auch darin begründet, dass es als besonders sichere Form der Alterssicherung wahrgenommen wird. In der erwähnten Allensbach-Umfrage beurteilen 55 Prozent der Befragten die Vorsorge durch Wohneigentum als „besonders sicher". Nur 52 Prozent denken dies von der GRV; der bAV vertrauen nur 28 Prozent in diesem Maß. Laut einer weiteren Allensbach-Umfrage plant beinahe jeder Zehnte in absehbarer Zeit ein Eigenheim zu erwerben.[41] Zu diesem Stimmungsbild passt, dass die Eigentumsquote mit dem Alter steigt: In Deutschland wohnt gut die Hälfte der über 50-Jährigen im Eigenheim, wohingegen die durchschnittliche Eigentumsquote der jüngeren Haushalte bei etwa 30 Prozent liegt.[42]

2.4.1 Direkte Einkünfte aus Vermietung, Verkauf und Verrentung

Die Altersvorsorgefunktion von Wohnimmobilien begründet sich trivial darin, dass das Budget des Sparers zunächst Abflüsse verzeichnet, später dann Zuflüsse. Es müssen also Sparleistungen erbracht werden, die zu späteren Erträgen führen. Wenn sich die Sparphase weitgehend mit der Erwerbsphase deckt und die Zuflüsse in die Ruhestandsphase fallen, ist die Analogie zu anderen Versorgungswegen und Altersvorsorgeprodukten gegeben. Die Rückflüsse aus der Investition in Wohnimmobilien können entweder tatsächliche Zahlungsströme, d. h. „echtes" Einkommen, sein oder budgetwirksam im Sinne eines Einkommenssurrogats.

Die direkten Einkommensquellen sind bei fremdgenutztem Wohneigentum die laufende Vermietung und der Verkauf. Offensichtlich gilt beides auch für ursprünglich selbstgenutzte Immobilien, wenn die Selbstnutzung aufgegeben wird. Doch auch bei fortgesetzter Nutzung des Wohnraums kann im Alter ein direkter Einkommensstrom erzeugt werden. Dies geschieht z. B. beim Verkauf gegen eine sogenannte „Leibrente mit Wohnrecht". Die Gegenleistung zur Übereignung der Immobilie ist hierbei nicht die Zahlung eines Kaufpreises, sondern besteht aus einem lebenslangen, unentgeltlichen Wohnrecht und regelmäßigen Rentenzahlungen. Von der Alternative, die Immobilie zu verkaufen und anschließend zu mieten, unterscheidet sich dieses Konstrukt im Wesentlichen durch seinen Versicherungscharakter: Je nach Vertragsgestaltung wird das Langlebigkeitsrisiko des Bewohners zumindest teilweise auf den neuen Eigentümer überwälzt, wobei die entsprechende Risikoprämie die Rentenzahlungen schmälert.[43]

---

[40] Vgl. PlanetHome (2010).

[41] Vgl. Postbank (2008).

[42] Vgl. Krings-Heckemeier et al. (2006), S. 21.

[43] Von geringen Unterschieden der Rechte von Mietern und Inhabern von Wohnrechten wird hier abgesehen. Die Ausgestaltung als Einmalzahlung oder periodische Zahlung über einen bestimmten Zeitraum ist kein wesentlicher Unterschied, weil derartige Auszahlungsmodi am Kapitalmarkt ineinander überführt werden können.

Ein ähnlicher Einkommensstrom kann auch aus der sukzessiven Aufzehrung des in der Immobilie gebundenen Kapitals erzielt werden. Das bekannteste Kapitalverzehrprodukt ist die sogenannte Umkehrhypothek.[44] Dabei wird das Wohneigentum nicht verkauft, sondern beliehen: Der „Hypothekenanbieter" sichert dem Eigentümer (und Bewohner) regelmäßige Zahlungen zu. Wie bei der Leibrente mit Wohnrecht kann die Zahlung als Rente bis zum Lebensende ausgestaltet sein, möglich sind aber auch andere Auszahlungsmodi. Die Höhe der Annuität hängt neben dem Kalkulationszins von der verbleibenden Lebenserwartung des Vertragspartners sowie vom (erwarteten) Immobilienwert ab. Die Rentenzahlungen und etwaige Nebenkosten werden auf einem Schuldkonto verbucht, dessen Saldo mit Schuldzinsen belegt wird, die Immobilie dient zur Sicherung der ansteigenden Kreditschuld. Dieses Schuldkonto determiniert beim Tod des Eigentümers das vererbbare Nettovermögen bzw. kann zuvor mit dem Erlös aus dem Verkauf der Immobilie getilgt werden.[45]

Je nach Ausgestaltung der Rentenzahlung wird auch bei Umkehrhypotheken das Langlebigkeitsrisiko des Eigentümers auf den Anbieter übertragen. Dieser trägt in jedem Fall die Risiken veränderlicher Zinsen und Immobilienpreise und sieht sich außerdem dem *Moralhazard*-Problem unzureichender Instandhaltung durch den Eigentümer gegenüber. Die dadurch anfallenden Risikoprämien, aber auch Zweifel an der langfristigen Solvenz des Anbieters können die Attraktivität von Umkehrhypotheken beeinträchtigen. Abgesehen von starken Vererbungsmotiven, welche ohnehin nicht zu Kapitalverzehrprodukten passen, lässt sich so möglicherweise ihre geringe Verbreitung erklären. In Deutschland bzw. Europa insgesamt sind Umkehrhypotheken Nischenprodukte. In den USA werden die genannten Risiken teilweise von einer Bundesbehörde abgesichert, was die Marktentwicklung zumindest begünstigt haben dürfte. Im den vergangenen zehn Jahren (2004 bis 2013) wurden im Jahresdurchschnitt ca. 75.000 sogenannte *Home-Equity-Conversion-Mortgages* (HECM) abgeschlossen.[46]

2.4.2 Indirekte Einkünfte und Wohnkostenvergleich

Doch nicht nur durch Verrentung trägt das Eigenheim zur Altersvorsorge bei. Auch das mietfreie Wohnen im Alter erfüllt – wie oben angedeutet – eine Altersvorsorgefunktion für Wohneigentümer. Während Einkommen wie z. B. Mieteinkünfte für heutigen oder späteren Konsum verwendet werden können, stellt die Nutzung des Eigenheims Gegenwartskonsum dar. Davon ausgehend, dass das Gut „Wohnen" durchgehend in einer gewissen Menge konsumiert wird und sonstiges Einkommen zur optimalen intertemporalen Konsumverschiebung zur Verfügung steht, sind der Konsum und die Ausweitung der Konsummöglichkeiten durch entsprechende Mieteinkünfte äquivalent.

Ein wesentlicher Unterschied im Lebenszyklusbudget ergibt sich bei Unsicherheit bezüglich der Wertentwicklung von Immobilien. Wie in Abschnitt 2.2.1 erläutert ist der Eigen-

[44] Häufig wird der englische Begriff „Reverse Mortgage" verwendet. Eine Übersicht über derartige Immobilienverzehrprodukte mit Fokus auf Deutschland geben z. B. Maier (2010) und Lang (2008).

[45] Für letzteren Fall sind üblicherweise Vorfälligkeitsentschädigungen vorgesehen.

[46] Quellen: HECM-Daten des *US Department of Housing and Urban Development* sowie ergänzende Angaben des Interessenverbands *National Reverse Mortgage Lenders Association* (http://nrmlaonline.org/).

tümer einer einzelnen Immobilie natürlich dem Risiko des Wertverlusts stärker ausgesetzt als etwa mit einem breit gestreuten Wertpapierportfolio oder mit einer Riester-Rente mit ihrer Nominalwertgarantie[47]. Diesem Klumpenrisiko steht jedoch der immanente Nutzwert der Immobilie gegenüber, der weitgehend vom Marktwert abgekoppelt ist. Während also einerseits die Möglichkeit der Kapitalisierung mit unsystematischen Risiken behaftet ist, ist andererseits die reine Verwendung des Wohnraums deutlich weniger abhängig von derartigen Kapitalmarktrisiken.

Inwiefern die öffentliche Wahrnehmung zutrifft und die „Rente aus Stein" tatsächlich eine besonders sichere Altersvorsorge darstellt und gar besser geeignet ist als andere Anlageformen, ist dennoch diskussionswürdig. Bedenkt man einschränkend, dass der Selbstnutzung häufig Mobilitätserfordernisse im Wege stehen, kann zumindest nicht von einer uneingeschränkt sicheren Altersvorsorge die Rede sein. In jedem Fall ist festzuhalten, dass die grundsätzliche Vorsorgefunktion bekannt und auf breiter Basis akzeptiert ist.

Die Mietkostenersparnis von Selbstnutzern ist zwar kein tatsächlicher Einkommenszufluss, hat aber eine analoge Budgetwirkung. Für deren Veranschaulichung drängt sich ein Mieter-Eigentümer-Vergleich auf, weil das Gut „Wohnen" in einer dieser beiden Formen konsumiert werden muss. Insofern sind die Wohnkosten eines vergleichbaren Mieterhaushalts der relevante Maßstab. Die Differenz der Zahlungsströme in der Erwerbs- bzw. Ruhestandsphase entspricht dann der Budgetwirkung von Anschaffung und Nutzung des Eigenheims.

Intuitiv kann man davon ausgehen, dass die Wohnkosten eines Eigentümerhaushalts zunächst über denen eines vergleichbaren Mieterhaushalts liegen, jedoch später, wenn die Immobilie „abbezahlt" ist, niedriger sind. Dies soll im Folgenden anhand einer Modellrechnung veranschaulicht werden. Betrachtet werden zwei Haushalte, die sich nur hinsichtlich des Wohneigentums unterscheiden. Der Eigentümerhaushalt erwirbt im Alter von 39 Jahren[48] eine Eigentumswohnung, der Mieterhaushalt wohnt zur Miete in einer identischen Wohnung. In den hier angestellten Berechnungen wird von einer Wohnungsgröße von 80 Quadratmetern ausgegangen. Der Wohnungskaufpreis beträgt 2.500 Euro pro Quadratmeter und der Mietpreis für eine vergleichbare Wohnung wird mit 8,00 Euro pro Quadratmeter und Monat (bei einer jährlichen Mieterhöhung von 1,5 Prozent) veranschlagt.[49] Weiterhin wird von einer Eigenkapitalausstattung der betrachteten Haushalte in Höhe von 50.000 Euro ausgegangen. Dies entspricht im Falle der Eigentumserwerber einem typischen Eigenkapitalanteil von 25 Prozent der Kaufsumme von 200.000 Euro.[50] Die Differenz zwischen Kaufpreis und Eigenkapitalausstattung (150.000 Euro) muss der Käuferhaushalt als Fremdkapital aufnehmen. Dies erfolgt in Form eines Annuitäten-

[47] Vgl. Abschnitt 3.2.2.1.

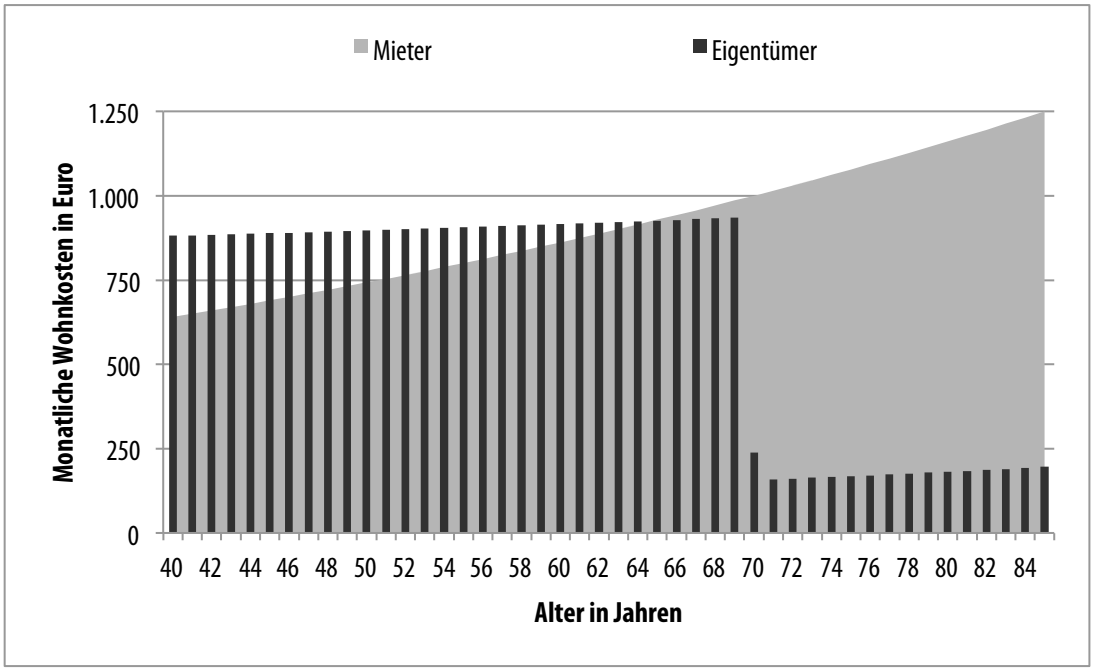
[48] Dies ist das Durchschnittsalter der Eigentumserwerber (HH-Vorstände und Ehegatten/Partner) im Jahr 2005 gemäß eigener Auswertung des SOEP. Das Durchschnittsalter der Empfänger der (mittlerweile gestrichenen) Eigenheimzulage lag laut BBR (2002) im Zeitraum 1996 bis 2000 bei 39,3 Jahren (Neubau) bzw. 39,4 Jahren (Altbau).

[49] Es handelt sich um die Miete ohne jegliche Betriebskosten (Nettokaltmiete). Die Quadratmeterpreise entsprechen groben Durchschnittswerten aus Kleiber et al. (2010).

[50] Vgl. Miegel (2002), S. 28.

darlehens (Zinssatz: 4,75 Prozent;[51] jährlicher Tilgungsbeitrag: 1,5 Prozent der Kreditsumme). Zusätzlich zu den Finanzierungskosten muss der Käuferhaushalt noch monatliche Instandhaltungskosten in Höhe von 100 Euro aufbringen.[52] Beim Mieter sind die Instandhaltungskosten annahmegemäß im Mietpreis enthalten.

Abbildung 3: Modellhafte Wohnkosten von Mieter- und Eigentümerhaushalten (Längsschnitt)



Quelle: Eigene Berechnungen.

Mit den genannten Parametern kann die monatliche Belastung in Werten des jeweiligen Jahres berechnet werden. Es ergibt sich das in Abbildung 3 dargestellte Verlaufsmuster. Die monatlichen Belastungen des Eigentümerhaushalts ergeben sich aus der Annuität von 780 Euro und den Instandhaltungskosten von (anfänglich) 100 Euro. Die anfängliche Belastung des Mieterhaushalts ist mit 640 Euro deutlich geringer als 880 Euro. Dieser Abstand verringert sich mit der Zeit, da die Instandhaltungskosten zwar wie die Miete ansteigen, aber nur einen Teil der Belastungen des Eigentümerhaushalts ausmachen. Die monatliche Mehrbelastung der Wohneigentümer liegt in den ersten zehn Jahren zwischen 240 und 160 Euro, bis zur Endtilgung des Annuitätendarlehens sinkt sie durch die stärker steigende Miete weiter. Unter den genannten Annahmen hat sich der Vorteil des Mieters im Alter von 56 Jahren bereits auf unter 100 Euro monatlich reduziert. In diesem Beispiel übersteigen die schneller steigenden monatlichen Zahlungen des Mieterhaushalts ab dem Alter von 65 Jahren die des Eigentümerhaushalts. Sobald das Darlehen ge-

[51] Diese Konditionen entsprachen in etwa den im Juni 2011 günstigsten Hypothekendarlehen mit mindestens zwanzigjähriger Zinsbindung. Anfang 2014 werden die günstigsten Darlehen mit den genannten Konditionen und zwanzigjähriger Zinsbindung zu einem Effektivzinssatz von etwas mehr als drei Prozent angeboten. Für die Modellrechnung ist dieser Unterschied allerdings nebensächlich; ein niedrigerer Sollzinssatz bewirkt *ceteris paribus* einen früheren Break-Even (s. u.).

[52] Nach der Verordnung über wohnungswirtschaftliche Berechnungen nach dem Zweiten Wohnungsbaugesetz (II. BV) beträgt die jährliche Summe aus Verwaltungs- und Instandhaltungskostenpauschalen für diesen Fall (im Jahr 2011) 264,31 Euro plus 8,16 Euro pro Quadratmeter. Der resultierende monatliche Betrag von 108,80 Euro wird hier gerundet und vereinfachend als „Instandhaltungskosten" bezeichnet.

tilgt ist, sinkt die Budgetbelastung des Eigentümerhaushalts sprunghaft. Die Endtilgung findet in diesem Fall mit 70 Jahren[53] statt. In der Folge fallen nur noch die Instandhaltungskosten an, welche etwa 15 Prozent der zum Vergleich herangezogenen Miete ausmachen. Die absolute Mehrbelastung des Mieterhaushalts steigt in der Folge von anfänglich ca. 750 Euro auf über 1.000 Euro im Alter von 82 Jahren. Der sogenannte Break-Even-Punkt, an dem das Belastungsverhältnis sich umkehrt, ist in dieser Modellrechnung also nach etwa 25 Jahren erreicht. Bei durchschnittlicher Lebenserwartung steht dieser Periode höherer Belastung eine etwa halb so lange Zeit geringerer Belastung gegenüber. So wird laut Hamm und Simons (1999) der Wohnkostenvorteil des Selbstnutzers mitunter schon nach zehn bis 15 Jahren erreicht. Durch das dann höhere verfügbare Einkommen und das dadurch erhöhte Sparpotenzial im Vergleich zum Mieterhaushalt erklären sich für Hamm und Simons (1999) auch die höheren Geldvermögensbestände der Selbstnutzer.[54]

Die Differenz der Budgetbelastung im Vergleich zum Mieterhaushalt kann wie erwähnt als fiktives Einkommen des Selbstnutzers aufgefasst werden. Über die finanzielle Vorteilhaftigkeit der Wohneigentumsbildung lässt sich wohlgemerkt anhand der Differenzbeträge nicht pauschal urteilen. Als grober Anhaltspunkt kann festgestellt werden, dass die Summe der Barwerte der monatlichen Belastungen (zum Anschaffungszeitpunkt im Alter von 39 Jahren) bei einem Kalkulationszinssatz von vier Prozent für beide Haushalte in etwa gleich ist. Zusätzlich zu den unterschiedlichen Wohnkosten muss im Übrigen die unter Umständen bessere Vermögensentwicklung der alternativen Finanzanlagen von Mieterhaushalten berücksichtigt werden. Durch eine alternative Anlagestrategie mit höheren Renditen könnte die (nach dem Break-Even) höhere Wohnkostenbelastung überkompensiert werden.

Das Ergebnis der Modellrechnung wird durch eine Querschnittsanalyse des SOEP mit dem Basisjahr 2011 gestützt – obgleich wohlgemerkt Kohorteneffekte den Vergleich beeinträchtigen. Wie Abbildung 4 zeigt, liegen die absoluten Wohnkosten der Selbstnutzer (inkl. Heizung, Wasser und Abfall)[55] auch empirisch zunächst über jenen der Mieterhaushalte. Wie in der Modellrechnung sinken sie mit zunehmendem Alter, während die Wohnkosten der Mieter in etwa konstant bleiben. Der *Break-even*-Punkt liegt hier in der Altersklasse von 60 bis 69 Jahren. Allerdings haben Selbstnutzer im Durchschnitt höhere Wohnkosten, was unter anderem auf höhere Durchschnittseinkommen und größeren Wohnflächenkonsum zurückzuführen ist. Der mit einer bedenklichen Verkleinerung der Stichprobe einhergehende Vergleich von gegebenen Einkommensspannen würde zu einem *Break-even* deutlich vor dem Rentenalter führen.[56] Ohne Beeinträchtigung der Reprä-

[53] In Abbildung 3 ist zu erkennen, dass die Endtilgung des Darlehens mit 70 Jahren erfolgt, aber schon in demselben Jahr die Belastung stark abfällt. Dies liegt daran, dass der Kreditdienst im Alter von 70 Jahren nur noch eine relativ geringe Restzahlung ist.

[54] Vgl. Hamm und Simons (1999), S. 7.

[55] Die Einbeziehung dieser Ausgabenposten ist wegen der unterschiedlich trennbaren Datengrundlagen bei Mietern und Selbstnutzern erforderlich. Die Wohnkosten letzterer beinhalten außerdem Fremdkapitalzins- und Tilgung, Instandhaltungskosten und etwaige Wohngeld-Umlagen.

[56] Vgl. Braun et al. (2001) für eine solche Analyse auf Basis der EVS. Aus „technischen Gründen" weisen die Autoren einen „effektiven *Break-even*" aus. Dies ist notwendig, weil der typische Selbstnutzer ein höheres Einkommen hat als der typische Mieter. Der „korrekte Vergleichsmaßstab" ist daher ein Mieterhaushalt mit überdurchschnittlichem Einkommen. Dessen höhere Miete erreicht jedoch die Wohnkosten des Selbstnutzers zu

sentativität lässt sich zumindest die Verzerrung durch systematisch abweichende Wohnflächen vermeiden: Abbildung 5 zeigt die (warmen) Wohnkosten pro Quadratmeter. In dieser Betrachtung kippen die Wohnkosten in der Altersklasse 40 bis 49 zugunsten der Eigentümer. Besonders in der Ruhestandsphase entstehen den Selbstnutzern deutlich geringere Wohnkosten. Dies gilt auch für die Wohnkosten im Verhältnis zum Haushaltseinkommen (netto).

2.4.3 Dichotome Einkommensbesteuerung von Wohnimmobilien

Es wurde gezeigt, dass die Unterscheidung zwischen Selbst- und Fremdnutzung von Wohnimmobilien in konsumtheoretischer Hinsicht unwesentlich ist. Dennoch unterliegen die laufenden Erträge des Wohneigentums (nicht nur) in Deutschland sehr unterschiedlicher Besteuerung. Das Steuerregime stützt sich direkt auf die Abgrenzung von Wohnraum als (selbstgenutztes) Konsumgut einerseits und als (fremdgenutztes) Investitionsgut andererseits. Dieser institutionelle Unterschied hat weitreichende Implikationen, u. a. für die ebenfalls von der Nutzungsart abhängige Einbeziehung der Wohnimmobilie in die staatlich geförderte Altersvorsorge (vgl. Abschnitt 4.3.1). Als weitere steuerliche Differenzierungsmerkmale, die ein Spektrum stark divergierender Besteuerungsvarianten aufspannen, sind v. a. der Nutzungszweck und die Vermögenszuordnung zu nennen. Im Folgenden werden jedoch nur zur Wohnzwecken genutzte Immobilien im Privatvermögen behandelt. Die steuerliche Dichotomie von selbst- und fremdgenutztem Wohneigentum bezieht sich auf die Einkommensbesteuerung (von laufenden Erträgen und Veräußerungsgewinnen). Private Wohnimmobilien unterliegen außerdem der laufenden Substanzbesteuerung (Grundsteuer) und Verkehrssteuern (Grunderwerbsteuer, Erbschaftsteuer). Diese Steuern stellen aber nicht konzeptionell auf die Unterscheidung zwischen Fremd- und Selbstnutzung ab.[57]

Die Einkommensbesteuerung von Immobilien als Investitionsgut ist als Standardfall anzusehen. Erträge von Immobilieninvestitionen werden hier wie die Erträge anderer Kapitalgüter behandelt – also besteuert. Dabei gilt das fundamentale Nettoprinzip[58]: Besteuert werden nicht die Bruttoerträge, sondern Ertragsüberschüsse über erwerbsbedingte Aufwendungen. Im Fall fremdgenutzter Wohnimmobilien sind die Bruttomieten im Wesentlichen um Gebäudeabschreibungen, Schuldzinsen sowie Aufwand für Betrieb und Instandhaltung zu vermindern.[59]

---

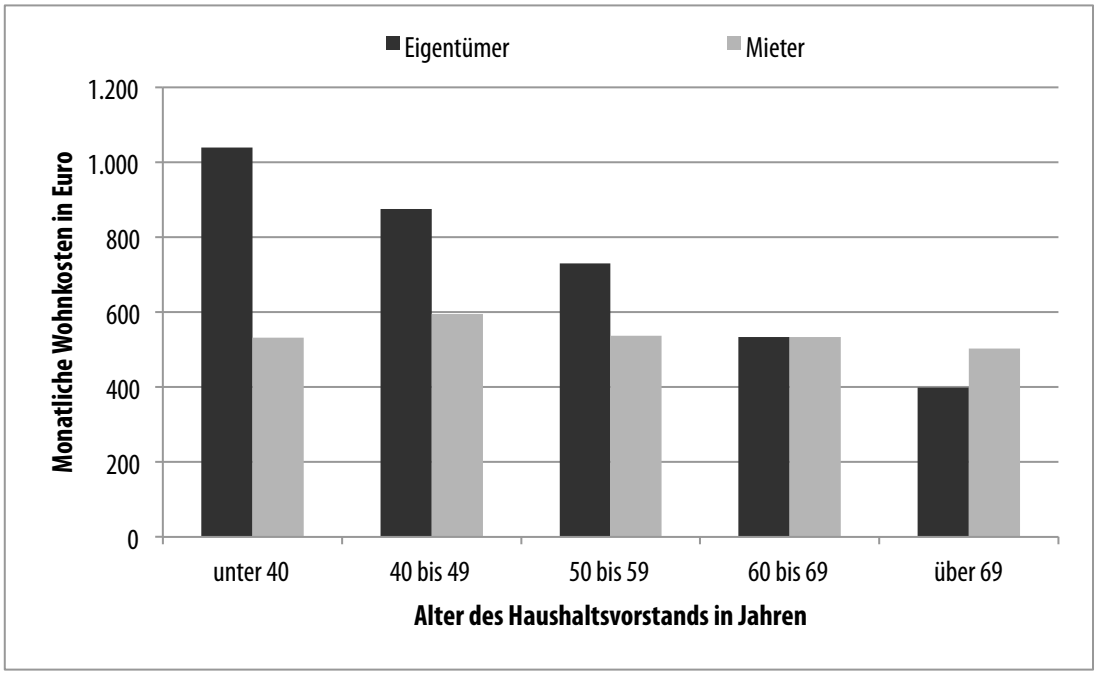
einem früheren Zeitpunkt (effektiver *Break-even*) als bei einem Vergleich von Mietern und Selbstnutzern aus derselben Einkommensklasse (*Break-even*).

[57] Eine wesentliche Ausnahme ist die (verfassungsrechtlich fragwürdige) Familienheim-Regelung des § 13 Abs. 1 Nr. 4a bis 4c ErbStG.

[58] Zur ökonomischen Begründung des Nettoprinzips (als notwendige Bedingung für Produktionseffizienz bei Einkommensbesteuerung) vgl. Homburg (2010), S. 166f.

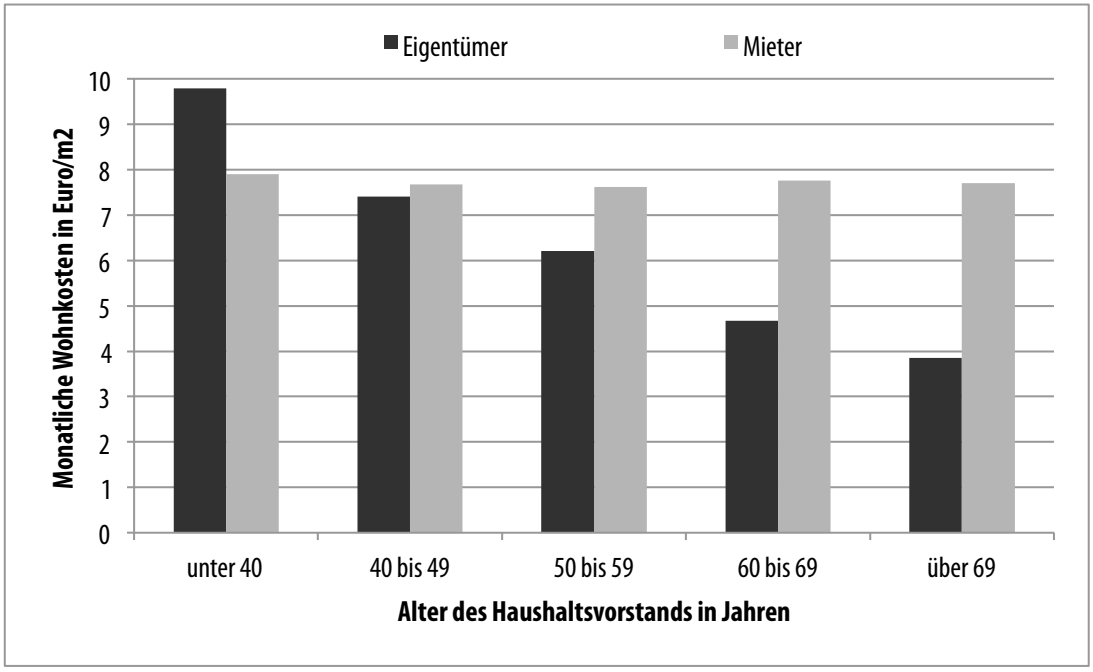
[59] Auf das Nettoprinzip zurückkommend sind diese Werbungskosten nicht zu besteuernde Vorleistungen der Produktionsfaktoren Arbeit und (Sach-/Finanz-) Kapital.

Abbildung 4: Empirische Wohnkosten von Mieter- und Eigentümerhaushalten (Querschnitt, 2011)



Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis des SOEP.

Abbildung 5: Empirische Wohnkosten je Quadratmeter von Mieter- und Eigentümerhaushalten (Querschnitt, 2011)



Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis des SOEP.

Von besonderer praktischer Bedeutung sind die Abschreibungen – aufgrund ihres Volumens und dem Problem pragmatischer, aber treffsicherer Bemessung.[60] Falls die steuerlich zulässigen Abschreibungen systematisch vom tatsächlichen Wertverlust abweichen, werden die Investitionsentscheidungen bzw. das Allokationsergebnis des Kapitalmarkts verzerrt. Dies ist z. B. bei Sonderregelungen hinsichtlich degressiver Abschreibung (im Zusammenhang mit Zwischenverkäufen) oder Sofortabschreibungen der Fall.

Die Erträge selbstgenutzter Wohnimmobilien können offensichtlich analog besteuert werden. Dazu müssen lediglich die Bruttoerträge in Ermangelung eines tatsächlichen Marktergebnisses ermittelt werden, z. B. als ortsübliche Vergleichsmiete. Dies entspricht in Grundzügen dem bis 1986 in Deutschland bestehenden Verfahren der Nutzwertbesteuerung. Seit 1987 gilt allerdings die sogenannte Konsumgutlösung, welche das selbstgenutzte Wohneigentum wie andere langlebige Konsumgüter der Einkommensverwendungssphäre zuordnet, die (im geltenden Regime)[61] steuerlich irrelevant ist. Das Eigenheim steht mit anderen Worten außerhalb der Einkommensbesteuerung. Aus der Nichtbesteuerung der Erträge folgt trivial, dass die verbundenen Werbungskosten nicht berücksichtigt werden. Tatsächlich bestehen dennoch in vielen Systemen, die das Wohneigentum als Konsumgut (nicht) besteuern, Abzugsmöglichkeiten für bestimmte Aufwendungen, z. B. für Fremdkapitalzinsen oder Teile der Anschaffungskosten.[62] Bei derartigen Regelungen handelt es sich natürlich nicht um die oben beschriebene, konsistente Ermittlung von Nettoerträgen, sondern um eine von Erträgen unabhängige[63] Förderung des Wohneigentums.

Die Frage nach der Besteuerung von Gewinnen[64] aus dem Verkauf von Immobilien ist konzeptionell von der laufenden Ertragsbesteuerung zu trennen. Im Rahmen der Konsumgutlösung ist die Antwort eindeutig: Etwaige rechnerische Gewinne sind keine steuerlichen. Die Einschränkung der Steuerfreiheit durch Anforderungen an die Dauer der Selbstnutzung stellt keine Abweichung von diesem Prinzip dar, sondern zielt auf die Unterscheidung von selbstgenutzten und fremdgenutzten Immobilien ab.[65]

Bei Investitionsgütern hängt die Steuerbarkeit von Veräußerungsgewinnen davon ab, ob als Maßstab der horizontalen Steuergerechtigkeit die Reinvermögenszugangstheorie oder die konkurrierende Quellentheorie herangezogen wird. Nach ersterer ist jegliche Vermögenszunahme zu besteuern, also beispielsweise Schenkungen und Erbschaften – und eben Veräußerungsgewinne. Die Quellentheorie unterscheidet nach römischer Rechtstradition zwischen Stamm und Frucht, indem sie postuliert, dass der Stamm als Ertragsquelle nicht steuerbar ist. Besteuert werden nur die regelmäßig aus einer Quelle ent-

---

[60] Vgl. Sigloch (2006), S. 879ff.

[61] Vgl. Abschnitt 3.1.6.1 für allgemeinere Ausführungen zu den Prinzipien der Konsumsteuer bzw. umfassenden Einkommensbesteuerung.

[62] In Deutschland wurde beispielsweise gleichzeitig mit der Konsumgutlösung eine Abzugsmöglichkeit für Teile der Anschaffungs- und Herstellungskosten eingeführt. Der entsprechende § 10e EStG war allerdings letztmalig auf Immobilien anzuwenden, die vor 1996 angeschafft wurden bzw. deren Herstellung vor 1996 begonnen wurde.

[63] Zur Präzisierung: Die steuerliche Förderung ist *kausal* von Erträgen unabhängig, weil diese per Definition gar nicht existieren. Von den tatsächlichen ökonomischen Erträgen ist die Förderung natürlich *der Höhe nach* abhängig, wenn sie z. B. als Anteil der Anschaffungs-/Herstellungskosten definiert ist.

[64] Ein Gewinn entsteht, falls der Erlös (abzüglich verbundener Kosten) die historischen Anschaffungskosten übersteigt.

[65] Vgl. § 23 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 Satz 3 EStG.

springenden Einnahmen. Bei Veräußerungsgewinnen handelt es sich hingegen um unregelmäßige Vermögenzuwächse, die auf Wertsteigerungen der Quelle beruhen.[66] Trotz Bedenken hinsichtlich der Verletzung des Leistungsfähigkeitsprinzips gilt bei Inves-Investitionsgütern des Privatvermögens im deutschen Steuersystem zwar grundsätzlich die Quellentheorie. Die daraus eigentlich folgende Steuerfreiheit von Veräußerungsgewinnen wird allerdings durch weitreichende Ausnahmen durchbrochen, insbesondere seit der Einführung der Abgeltungssteuer im Jahr 2009. Seitdem werden private Veräußerungsgewinne von Wertpapieren im Regelfall besteuert,[67] so dass Immobilien – zwar nicht konzeptionell, aber faktisch – die eigentliche Ausnahme darstellen. Die Gewinne aus ihrem Verkauf sind zudem nur mit der Einschränkung einer zehnjährigen Mindesthaltedauer steuerfrei.[68]

2.4.4 Fazit zum Wohneigentum als Altersvorsorge

Es wurde gezeigt, dass mit der (variantenreichen und das Sachvermögen der Privathaushalte dominierenden) Kapitalanlage in Wohnimmobilien eine Budgetwirkung einhergeht, welche zu den Zahlungsströmen des Altersvorsorgesparens äquivalent ist: Abflüsse in der Erwerbsphase resultieren in erweiterten Konsummöglichkeiten (u. a.) in der Ruhestandsphase. Bei selbstgenutzten Wohnimmobilien ist dies allein schon aufgrund der Wohnkostenersparnis der Fall, also ohne Berücksichtigung einer möglichen Verrentung der Immobilie. Es handelt sich hierbei um das zentrale Argument für die systematische Einbeziehung des selbstgenutzten Wohneigentums in die staatliche Förderung der privaten Altersvorsorge.[69] Auf welche Weise die Ausweitung der Riester-Rente mit dem EigRentG schließlich vorgenommen wurde, beschreibt Kapitel 4. Vorab werden in Kapitel 3 der Hintergrund und die institutionelle Ausgestaltung der Riester-Rente erläutert.

[66] Zum Spannungsfeld von Reinvermögenszugangs- und Quellentheorie vgl. einführend Homburg (2010), S. 196ff.

[67] Vgl. § 20 EStG.

[68] Vgl. § 23 EStG, insbesondere Abs. 1 Satz 1 Nr. 1.

[69] Als Gegenargument wird bisweilen – so auch einschränkend im Referentenentwurf des EigRentG – angeführt, dass die fiktiven Zuflüsse aus der Immobilie schon vor dem Ruhestand eingehen können, und dass hierdurch die Analogie zu sonstigen Altersvorsorgewegen durchbrochen wäre. Dieses Argument der „Subventionierung von Gegenwartskonsum" ist allein schon deshalb nicht stichhaltig, weil im Normalfall nur ein Teil des Wohneigentums mit der Förderung finanziert wird.

3 Hintergrund und Ausgestaltung der Riester-Rente

3.1 Demografischer und alterssicherungspolitischer Hintergrund

3.1.1 Demografischer Reformdruck

Die Entwicklung der deutschen Bevölkerung ist für die kommenden Jahrzehnte bereits vorgezeichnet. Dies betrifft nicht nur die bloße Anzahl der hier lebenden Menschen, sondern auch und vor allem ihre Altersstruktur. Kurz: Die deutsche Bevölkerung schrumpft nicht nur (bis 2060 auf etwa 69 Mio.)[70], sie altert auch. Die zugrunde liegenden demografischen Prozesse sind schon seit den 1970er Jahren zu beobachten. Es handelt sich um einen doppelten Alterungsprozess, der sich durch eine steigende Lebenserwartung bei sinkenden bzw. auf niedrigem Niveau stagnierenden Geburtenziffern auszeichnet. So wurden im Jahr 1970 noch etwa zwei Kinder pro Frau geboren, heute sind es nur noch 1,4.[71] Damit sich eine Elterngeneration selbst ersetzt, müsste die Geburtenziffer ca. 2,1 betragen. Bei diesem sogenannten Bestandserhaltungsniveau würde die Bevölkerung langfristig weder wachsen noch schrumpfen, weil sich die einzelnen Jahrgänge jeweils exakt reproduzieren. Noch bis in die 1960er Jahre lag die Geburtenhäufigkeit in diesem Bereich, doch nach einem drastischen Einbruch stagniert sie seit der Mitte der 1970er Jahre in etwa auf dem heutigen Niveau. Da die Entscheidung gegen Kinder zumindest auch durch politische Rahmenbedingungen beeinflusst wird,[72] gibt es seit einiger Zeit politische Bemühungen, der geringen Geburtenhäufigkeit entgegenzuwirken. Diese Familienpolitik[73], die vor allem auf Anreizsetzung durch Geldleistungen[74] vertraut, konnte in der bisher kurzen Frist jedoch keine signifikanten Erfolge verzeichnen.[75]

Die zweite Komponente des doppelten Alterungsprozesses sind die Sterblichkeitsverhältnisse, die sich in einem langanhaltenden Trend stetig verbessern. Als grober Anhaltspunkt lässt sich festhalten, dass die Menschen in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts Jahrgang für Jahrgang etwa zwei bis drei Monate älter geworden sind. So stieg im oben betrachteten Zeitraum seit 1970 die durchschnittliche Lebenserwartung eines neugeborenen Jungen (Mädchens) von 67,4 (73,8) auf 77,3 (82,5) Jahre.[76] Begründet ist die Verbesserung der Sterblichkeitsverhältnisse vor allem in der allgemeinen Wohlstandssteigerung, dem medizinischen Fortschritt, verbesserter Ernährung und Hygiene – kurz: der höheren Lebensqualität. Grundsätzlich ist von einer Fortsetzung des Trends steigender Lebenserwartung auszugehen. Das Statistische Bundesamt (StBA) rechnet in der 12. Koordinierten

---

[70] Vgl. das Ergebnis der 12. Koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung (StBA, 2009), Variante 1-W1.

[71] Vgl. StBA (2009).

[72] Vgl. Bonin et al. (2013).

[73] Auch wenn dieser Begriff politisch vermieden wird, handelt es sich eigentlich um Fertilitätspolitik – welche als Teil der Familienpolitik zu verstehen ist.

[74] Ein Beispiel ist das 2007 eingeführte Elterngeld.

[75] Zu den politischen Rahmenbedingungen und Handlungsoptionen bzw. -Empfehlungen vgl. beispielsweise Hülskamp und Seyda (2005) sowie Wrohlich et al. (2012).

[76] Vgl. StBA (2011b), S. 40, 43, 380 und 382.

Bevölkerungsprojektion beispielweise mit einer Lebenserwartung von 85 Jahren für männliche Neugeborene bzw. 89 Jahren für weibliche im Jahr 2060.[77]

Die dritte Komponente der Bevölkerungsentwicklung sind Wanderungsbewegungen. Im Durchschnitt der vergangenen zwanzig Jahre sind jährlich etwa 180.000 Menschen mehr nach Deutschland ein- als ausgewandert.[78] Über die Jahre unterlag dieser Wanderungssaldo jedoch immer wieder großen Schwankungen – und ist auch für die Zukunft sehr schwer einzuschätzen. In ihrem Ausmaß ist die Migration durchaus relevant für die Entwicklung der Gesamtbevölkerung. Sie wirkt sich auch auf die Altersstruktur aus, da üblicherweise die Zuwanderer im Durchschnitt jünger sind als die vorhandene Bevölkerung, die Auswanderer hingegen älter.[79] Allerdings kann durch Zuwanderungsströme in realistischer Größenordnung weder die Schrumpfung noch die Alterung der Bevölkerung in Deutschland aufgehalten werden. Um beispielsweise den Altenquotienten bis 2050 konstant zu halten, müsste laut Birg (2007) die Nettozuwanderung in diesem Zeitraum utopische 188 Millionen betragen.

Bevölkerungsvorausberechnungen zeigen deutlich auf, welcher Prozess seit etwa vierzig Jahren im Gang ist und sich weiter fortsetzen wird: Die Bevölkerung setzt sich aus immer weniger jungen und immer mehr alten Menschen zusammen – welche außerdem immer länger leben. In der mittleren Frist wäre dieser Prozess nicht einmal durch einen deutlichen Anstieg der Fertilität aufzuhalten. Die familienpolitische Beeinflussung der Geburtenhäufigkeit gestaltet sich schwierig; ebenso wenig ist eine Trendumkehr bei der Lebenserwartung absehbar, und auch gesteuerte Zuwanderung kann das Grundproblem nicht lösen.

Für die Alterssicherung, genauer: für ihre nachhaltige Finanzierung, hat dieser unausweichliche demografische Strukturwandel direkte Konsequenzen. Für kollektivistisch organisierte Alterssicherungssysteme, insbesondere umlagefinanzierte wie die gesetzliche Rentenversicherung (GRV), ist zwar die Größe der Bevölkerung weniger bedeutsam, dafür aber umso mehr ihre Altersstruktur. Vor allem das Verhältnis aufeinanderfolgender Generationen, die schließlich durch die Zahlungsströme direkt verbunden sind, determiniert die Tragfähigkeit dieser Sicherungssysteme. Ein zahlenmäßig günstiges Verhältnis der Beitragszahler-Generationen zu den Jahrgängen ihrer Eltern, den Leistungsempfängern, ist dafür Voraussetzung.

Dass dies nicht der Fall ist und es auf absehbare Zeit auch nicht sein wird, lässt sich anhand einer weiteren statistischen Größe, dem Altenquotienten, veranschaulichen. Er gibt an, wie viele Personen im Rentenalter (hier: über 64) auf hundert Personen im erwerbsfähigen Alter (20 bis 64) kommen. Dies waren im Jahr 1970 etwa 25, heute sind es 34, und im Jahr 2060 werden es schätzungsweise 67 sein.[80] Es stellt sich also ein immer ungünstigeres Verhältnis von Beitragszahlern zu Leistungsempfängern ein, das die Alterssicherungssysteme vor massive Finanzierungsprobleme stellt. Dies zeigt der Altenquotient als

[77] Vgl. StBA (2009).
[78] Vgl. StBA (2014), S. 10.
[79] Vgl. StBA (2014), S. 79ff.
[80] Vgl. StBA (2009).

Indikator für die potenzielle Leistungsfähigkeit kollektivistischer Alterssicherungssysteme. In den kommenden drei Jahrzehnten, d. h. im Übergang von der besonders geburtenstarken *Baby-Boom*-Generation zu den deutlich kleineren *Baby-Bust*-Jahrgängen, wird das Missverhältnis besonders groß sein. Ein Generationenvertrag wie die Rentenversicherung gerät in einer solchen Situation konstruktionsbedingt unter Finanzierungsdruck.

3.1.2 Systemimmanente Rentenreformen der 1990er Jahre (RRG 1992 und WFG)

Die beschriebenen Bevölkerungstrends sind im Grundsatz seit den 1970er Jahren bekannt, und auch deren Auswirkungen auf die Alterssicherungssysteme waren frühzeitig absehbar. So findet sich in einem Gutachten des Sozialbeirats aus dem Jahr 1981 die eindeutige Passage: „Die künftige Bevölkerungsentwicklung […] lässt längerfristig erhebliche Probleme für die Alterssicherung erwarten.“ [81] Zur Problemlösung stehen grundsätzlich zwei Alternativen politischen Handelns zur Verfügung, die jeweils an einer der beiden Variablen der Umlagefinanzierung ansetzen, dem Beitragssatz oder dem Leistungsniveau. Dabei ergibt sich stets ein Zielkonflikt zwischen einer zumutbaren Belastung der Beitragszahler (vor dem Hintergrund der ohnehin schon hohen Abgabenbelastung des Faktors Arbeit) auf der einen Seite und noch sozialpolitisch verantwortbaren Einschnitten in das Rentenniveau auf der anderen Seite. Lösungsansätze müssen also zwangläufig einen Kompromiss zwischen dem Absicherungsniveau und der Beitragslast enthalten.

Zwischen der Identifikation der Demografie als auslösenden Faktor und der politischen Umsetzung von Reformen im Bereich der Alterssicherung liegen bemerkenswerterweise zwei Jahrzehnte. Denn mit Ausnahme des im Jahr 1989 verabschiedeten und 1992 in Kraft getretenen Gesetzes zur Rentenreform (RRG 1992), das u. a. eine Anhebung der Regelaltersgrenzen auf 65 Jahre ab 2001 festlegte, fanden sämtliche (heute wirksamen) Reformen, die systematisch mit der demografischen Entwicklung begründet wurden, erst im vergangenen Jahrzehnt statt. Die wichtigsten der vorangegangenen „systemimmanenten“ Reformschritte werden im Folgenden skizziert.

Im Reformpaket des RRG 1992 waren neben der erhöhten Regelaltersgrenze u. a. auch die Verdopplung der Abschläge beim vorzeitigen Renteneintritt (auf 0,3 Prozent pro Monat) und die Kürzung schulischer Anrechnungszeiten enthalten. Zudem erfolgte die Umstellung von der seit 1957 bestehenden Bruttolohn- auf eine Nettolohnanpassung. Dies bedeutet, dass sich die Rentenanpassungen nicht mehr an der durchschnittlichen Entwicklung der Bruttolöhne, sondern der Nettolöhne orientieren sollten. Bei steigender Steuer- und Abgabenbelastung der Erwerbstätigen wird durch die Nettolohnanpassung ein etwaiger Rentenanstieg gedämpft.

Die mit dem RRG 1992 beschlossene Erhöhung des Renteneintrittsalters wurde 1996 mit dem Wachstums- und Beschäftigungsförderungsgesetz (WFG) um fünf Jahre vorgezogen, setzte also 1997 ein. Ebenfalls 1996 berief das Bundesministerium für Arbeit eine Expertenkommission, die nach dem damaligen Arbeitsminister auch als „Blüm-Kommission“

[81] Sozialbeirat (1981), S. 83.

bezeichnet wird. Im RRG 1999 findet sich als zentrales Ergebnis der sogenannte demografische Faktor wieder. Dieser hätte die jährlichen Rentenanpassungen um knapp einen halben Prozentpunkt gedämpft und damit dem allgemeinen Sterblichkeitstrend zumindest teilweise Rechnung getragen. Der demografische Faktor wurde jedoch nie angewendet, da die folgende Bundesregierung ihn mit dem Rentenkorrekturgesetz 1998 aussetzte. Stattdessen wurde die Rentenanpassung vorübergehend auf den Ausgleich der Inflation beschränkt.

3.1.3 Paradigmenwechsel der Alterssicherung (AVmEG und AVmG)

3.1.3.1 Leistungskürzung (AVmEG)

Allerdings musste die rot-grüne Bundesregierung bald erkennen, dass der Parafiskus GRV ohne entlastende Reformmaßnahmen schon bald erhebliche Finanzierungsprobleme bekommen würde. Dies führte im Jahr 2001 zur Verabschiedung eines Gesetzespaketes, das einen Paradigmenwechsel der deutschen Alterssicherungspolitik darstellt.[82]

Der in einem Umlageverfahren bei den gegebenen demografischen Rahmenbedingungen zwangsläufige Kompromiss zwischen Leistungs- und Beitragsniveau wurde mit dem Altersvermögensergänzungsgesetz (AVmEG) vom 21.3.2001 politisch anerkannt und in § 154 SGB VI festgehalten. Neben der Sicherung des Rentenniveaus ist seitdem auch die Stabilität der Beitragslast zu gewährleisten. Konkret darf der GRV-Beitragssatz bis 2020 (2030) nicht über 20 (22) Prozent steigen. Dadurch sollen in erster Linie mittelbare Effekte des demografischen Wandels (über die Beitragslast der GRV) auf den Arbeitsmarkt vermieden werden. Die Begrenzung der Beitragssätze geht folgerichtig mit der Aufgabe des zuvor geltenden Leistungsziels in Höhe von 70 Prozent des durchschnittlichen Nettoentgelts einher. Hiermit waren die Rahmenbedingungen für weitreichende Reformen gesetzt, deren Aufgabe es war und ist, die demografischen Lasten auf die Schultern der Erwerbstätigen und Rentner zu verteilen.

Das AVmEG löste u. a. Nettolohnanpassung durch die modifizierte Bruttolohnanpassung ab. Damit wurde eine Situation beseitigt, in der eine Nettolohnanpassung auch bei Änderungen der Einkommensbesteuerung bzw. der Beiträge anderer Sozialversicherungen Auswirkungen auf die Rentenhöhe hatte (z. B. eine Rentenerhöhung infolge einer Steuersenkung).[83] Bei der modifizierten Bruttolohnanpassung werden neben der Entwicklung der Bruttolöhne auch Veränderungen des GRV-Beitragssatzes berücksichtigt. So werden die Rentner an den Belastungen beteiligt, die den Erwerbstätigen durch Beitragssatzerhöhungen entstehen. Dies kann anhand der Anpassungsformel des aktuellen Rentenwerts (AR) verdeutlicht werden. Der aktuelle Rentenwert, der die mit einem Entgeltpunkt verbundene monatliche Rente bemisst, ergibt sich durch jährliche Fortschreibung unter Berücksichtigung dreier Komponenten:

[82] Vgl. Rürup und Myßen (2008).

[83] Vgl. BMGS (2003), S. 99.

$$AR_t = AR_{t-1} \overbrace{\frac{BE_{t-1}}{BE^*_{t-2}}}^{(a)} \cdot \overbrace{\frac{100 - AVA_{t-1} - RVB_{t-1}}{100 - AVA_{t-2} - RVB_{t-2}}}^{(b)} \cdot \overbrace{NHF_t}^{(c)} \text{, mit}$$

$$BE^*_{t-2} = BE_{t-2} \left(\frac{BE_{t-2}}{BE_{t-3}} \Big/ \frac{BPE_{t-2}}{BPE_{t-3}} \right),$$

$$NHF_t = \left(1 - \frac{RQ_{t-1}}{RQ_{t-2}}\right)\gamma + 1\,,$$

$$RQ_t = \frac{\text{Ä}R_t}{\text{Ä}B_t} = \frac{R_t}{SR_t} \Big/ \frac{B_t}{BE_t}\,,$$

mit

AR_t	Aktueller Rentenwert im Jahr t
BE^*	Bruttolohn- und -Gehaltssumme je durchschnittlich beschäftigten Arbeitnehmer unter Berücksichtigung der Veränderung der BPE
$\text{Ä}B$	Äquivalenzbeitragszahler; entsprechen dem Quotient aus Beitragseinnahmen und BE.
$\text{Ä}R$	Äquivalenzrentner; werden als Verhältnis aus Rentenausgaben und Standardrente (SR) ermittelt
AVA	Altersvorsorgeanteil
B	Beitragsvolumen
BE	Bruttolohn- und Gehaltssumme
BPE	Beitragspflichtige Bruttolohn- und -Gehaltssumme je durchschnittlich beschäftigten Arbeitnehmer ohne Beamte einschließlich der Bezieher von Arbeitslosengeld
NHF	Nachhaltigkeitsfaktor
R	Rentenvolumen
RQ	Rentnerquotient; gibt das Verhältnis von Äquivalenzrentnern ($\text{Ä}R$) zu Äquivalenzbeitragszahlern ($\text{Ä}B$) wieder.
RVB	Rentenversicherungsbeitragssatz (allg. Rentenversicherung)
SR	Standardrente
γ	Parameter zur Gewichtung der Veränderung des RQ

Die Bruttolohnanpassung gemäß (a) bedeutet, dass die Anpassung des AR von der Bruttolohn- und Gehaltssumme je durchschnittlich beschäftigten Arbeitnehmer der letzten drei Jahre abhängt ($BE_{t-1}, BE_{t-2}, BE_{t-3}$). Ein schnelles Lohnsummenwachstum bewirkt einen stärkeren Anstieg des Rentenwerts. In den Quotient (a) fließen zusätzlich die beitragspflichtigen Entgelte (BPE_{t-2}, BPE_{t-3}) ein.

Diese Bruttolohnindexierung aus (a) wird durch den Faktor (b) modifiziert, indem die Entwicklung der Beitragssätze (RVB) und der sogenannte Altersvorsorgeanteil (AVA) berücksichtigt werden. Falls die Beitragssätze zur Rentenversicherung (RVB) und/oder zur privaten geförderten Altersvorsorge (AVA) zwischen $t-1$ und $t-2$ gestiegen sind, wirkt dies dämpfend auf die Rentenanpassung (und umgekehrt). Der Altersvorsorgeanteil

ist derjenige Teil des Bruttoeinkommens, der im Rahmen der (mit dem AVmG) zeitgleich eingeführten Riester-Rente gefördert wird.[84] Diese unterstellten Aufwendungen für die private Altersvorsorge belasten ähnlich wie Beitragssatzerhöhungen die Bruttolöhne. Zusammenfassend beteiligt die modifizierte Bruttolohnanpassung die Rentner an den Belastungen, die den Erwerbstätigen sowohl durch Anhebungen des Beitragssatzes zur GRV als auch durch den im Altersvorsorgeanteil zum Ausdruck kommenden „Beitragssatz" der – wohlgemerkt freiwilligen – Riester-Rente auferlegt werden.[85]

Ursprünglich sollte der AVA in 2002 und 2003 0,5 Prozent betragen, in 2004 dann 1,0 Prozent. Danach war ein jährlicher Anstieg um 0,5 Prozentpunkte bis zum Zielwert von 4,0 Prozent im Jahr 2010 vorgesehen. Diese „Riester-Treppe" wurde allerdings zwischenzeitlich ausgesetzt, das Niveau von 2006 blieb für die folgenden zwei Jahre eingefroren. Die politische Motivation dieser Maßnahme war es, auch die Rentner vom einsetzenden Wirtschaftsaufschwung profitieren zu lassen. Anderenfalls wäre mit der ursprünglichen Staffelung die Rentenanpassung von 2003 bis 2010 jeweils um etwa 0,6 Prozentpunkte gedämpft worden, sofern die Entgeltsteigerungen des Vorjahres dies erlaubt hätten (vgl. dazu die Ausführungen zu den sogenannten Schutzklauseln in Abschnitt 3.1.5).

3.1.3.2 Kompensation durch Förderung privater Altersvorsorge (AVmG)

In der Zeit vor dem AVmEG wurde die private (und betriebliche) Altersvorsorge grundsätzlich als individuelle Vermögensbildung angesehen. Mit dem Altersvermögensgesetz (AVmG), welches das AVmEG komplementiert, änderte sich diese alterssicherungspolitische Sichtweise. Die von den Leistungskürzungen des AVmEG verursachten Versorgungslücken sollten von den betroffenen Personen durch private (bzw. betriebliche) Altersvorsorge ausgeglichen werden. Das AVmG regelt die staatliche Förderung dieser individuellen Vorsorgebemühungen. Das Förderinstrument, das nach dem damaligen Arbeitsminister gemeinhin (und im Folgenden) als Riester-Rente bezeichnet wird, soll hier lediglich in seinen Grundzügen skizziert werden, weil es in Abschnitt 3.2 eingehend beschrieben wird.

Die „Riester-Subvention" der privaten Altersvorsorge erfolgt als Kombination von Steuer- und Zulagenförderung und wurde im Zeitraum 2002 bis 2008 entsprechend der Riester-Treppe schrittweise eingeführt. Sparbeiträge zu einem zertifizierten Riester-Vertrag werden bis zur Höhe von (seit 2008) 2.100 Euro bei der Einkommensteuerveranlagung als abzugsfähige Sonderausgaben berücksichtigt.[86] Die späteren Rückflüsse sind im Gegenzug nachgelagert zu versteuern und erhöhen somit die steuerliche Bemessungsgrundlage im Alter.[87] In Verbindung mit einem progressiven Einkommensteuertarif und üblicherweise geringerer Einkommen im Alter ergibt sich hieraus im Regelfall ein steuerlicher Vorteil. Außerdem unterliegen die laufenden Kapitalerträge von Riester-Produkten nicht der Kapitalertragsteuer, was unabhängig vom Progressionseffekt der nachgelagerten Besteue-

[84] Vgl. den folgenden Abschnitt 3.1.3.2.

[85] Der Nachhaltigkeitsfaktor, hier als (c) bezeichnet, wird in Abschnitt 3.1.4 behandelt.

[86] Bei Einführung der Riester-Rente entsprach dieser Wert 3,9 Prozent der GRV-Bemessungsgrenze (West). Vgl. hierzu Abschnitt 6.2.2.

[87] Vgl. Abschnitt 3.1.6.

rung ein weiterer steuerlicher Vorteil ist. Abschnitt 3.1.6 ordnet diese Zusammenhänge in den theoretischen Kontext ein und erläutert sie genauer.

Aus sozialpolitischen Motiven wurde diese Steuerförderung durch eine pauschale Zulage ergänzt, um auch Sparern mit geringen Einkommen, welche durch den Sonderausgabenabzug gar nicht oder (aufgrund der Progression des Steuertarifs) zumindest weniger profitieren, eine spürbare Förderung zukommen zu lassen. Mit der staatlichen Subvention sind auch Auflagen für die Anbieter und deren Produktgestaltung verbunden, die im Gesetz über die Zertifizierung von Altersvorsorge- und Basisrentenverträgen (AltZertG) geregelt sind und in erster Linie dem Verbraucherschutz dienen sollen. U. a. wird das Verlustrisiko des Sparers begrenzt, indem der Anbieter auch bei verlustreichen Anlagen verpflichtet wird, zumindest die geleisteten Beiträge auszuzahlen.

Die Ausgestaltung der Förderung setzt Anreize, mindestens vier Prozent des sozialversicherungspflichtigen Einkommens zu sparen.[88] Die Übereinstimmung dieses „Mindesteigenbeitrags" mit dem AVA folgt aus der Interpretation als Beitragssatz (analog zum GRV-Beitragssatz in der Variable RVB). Unabhängig von diesem funktionalen Zusammenhang kommt der Kompensationsgedanke des AVmG in der (impliziten) Hypothese zum Ausdruck, dass eine dauerhafte, private Ersparnisbildung im politisch induzierten Umfang die durch das AVmEG bewirkten Einschnitte im Versorgungsniveau in etwa ausgleicht. Theoretisch wäre der Effekt des AVA exakt kompensiert, falls durchgehend vier Prozent des Einkommens in einem Riester-Vertrag gespart werden und dessen Gesamteffektivrendite exakt mit derjenigen der GRV übereinstimmte.

Ob der Zielwert von vier Prozent diesem Kompensationskriterium in der Realität genügt,[89] hängt offensichtlich von zahlreichen unsicheren Faktoren ab,[90] so dass die Frage *ex ante* nur mit Hilfe unsicherheitsbehafteter Simulationsrechnungen beantwortet werden kann.[91] Börsch-Supan und Gasche (2010) kommen zu dem Ergebnis, dass durchschnittlich und für die meisten Kohorten „unter plausiblen Annahmen […] der Riester-Beitragssatz von 4 % zwar knapp bemessen ist, aber ausreicht, um die Lücke im Zugangsjahr zu decken"[92], welche im Bruttorentenniveau durch die Reformen des AVmEG und den Nachhaltigkeitsfaktor (vgl. Abschnitt 3.1.4) entsteht.[93] In Bezug auf den isolierten Effekt der (durch RVB und AVA) modifizierten Bruttolohnanpassung, die den größeren Teil der von den Autoren berechneten Rentenlücke ausmacht, gilt diese Tendenzaussage dann umso mehr.

---

[88] Ausführlicher und präziser werden die Anforderungen an die private Sparleistung in Abschnitt 3.2.4 erläutert.

[89] Da die Übereinstimmung von erwünschtem Riester-Beitragssatz und Altersvorsorgeanteil durch die Logik der AR-Anpassungsformel vorgegeben ist, kann ersterer ohnehin nicht als Steuerungsvariable zur Erreichung eines Kompensationsziels verwendet werden. Die gemeinsame Veränderung beider Größen wäre theoretisch konsistent und würde das Gewicht der Vorsorgewege (GRV/privat) entsprechend verschieben – und damit bei gegebenem Renditedifferenzial auch das Gesamtversorgungsniveau.

[90] Dies betrifft erstens die Entwicklung des Rentenniveaus, zweitens (und v. a.) das Versorgungsniveau der Riester-Produkte. Bei letzterem sind insbesondere die Nominalrendite, die Kosten, die Anpassung der Fördergrenzen, die unterstellte Lebenserwartung und der Sparhorizont entscheidend – die letztlich die Gesamteffektivrendite determinieren. Beide Niveaugrößen sind stark von der künftigen Lohnentwicklung abhängig. Kritisch zur sensitiven Renditeannahme vgl. Schröder (2011) und Sozialbeirat (2012).

[91] Die Übereinstimmung des AVA-Endwerts und des relativen Mindesteigenbeitrags ist – anders als bisweilen dargestellt wird – nicht auf den Kompensationsgedanken zurückzuführen.

[92] Börsch-Supan und Gasche (2010), S. 34.

[93] Aktuellere Veröffentlichungen zu dieser Fragestellung beziehen sich bei der Ermittlung von Versorgungsniveaus/Rentenlücken häufig auf weitere zwischenzeitliche Rentenreformen, so dass die Vergleichbarkeit eingeschränkt ist (vgl. BMAS, 2012c).

In diesem Zusammenhang ist zu ergänzen, dass die AVmEG-Reform im Versorgungsänderungsgesetz 2001 (VersÄndG) „wirkungsgleich" auf das System der Beamtenversorgung übertragen wurden, was sich in einer Senkung des Höchstversorgungssatzes um 4,33 Prozent äußerte. Somit sind auch die Beamten bzw. Besoldungsempfänger von den Leistungskürzungen betroffen, worin ihre Förderberechtigung in der Riester-Rente begründet liegt.[94]

Die AVmG-Reform hat nicht nur die private, sondern auch die betriebliche Altersvorsorge gestärkt: Zum einen wurden die Möglichkeiten der Förderungen erweitert, z. B. durch die neue Zusageart „Beitragszusage mit Mindestleistung". Hierbei verpflichtet sich der Arbeitgeber zur Zahlung von Beiträgen an eine Direktversicherung, einen Pensionsfonds oder eine Pensionskasse – und garantiert eine Mindestleistung.[95] Für die Arbeitgeber ist damit ein hohes Maß an Planbarkeit und eine Begrenzung von Risiken möglich. Arbeitnehmer sind zwar mit einem Anlagerisiko konfrontiert, profitieren aber ähnlich wie bei der Riester-Rente von der Garantie der eingezahlten Beiträge. Zum anderen wurde den Arbeitnehmern ein individueller Rechtsanspruch auf die sogenannte Entgeltumwandlung in Höhe von vier Prozent der Beitragsbemessungsgrenze (BBG) der GRV (West) eingeräumt.[96,97] Mit dem Einverständnis des Arbeitgebers kann die Durchführung über eine Pensionskasse oder einen Pensionsfonds erfolgen. Ansonsten kann der Arbeitnehmer den Abschluss einer Direktversicherung verlangen.

Zusammenfassend wurde mit den Rentenreformen 2001 ein Paradigmenwechsel hinsichtlich des nun explizit anerkannten Reformbedarfs im Spannungsfeld zwischen Beitragslast und Leistungsniveau vollzogen. Die angesichts der demografischen Entwicklung unausweichliche Absenkung des Versorgungsniveaus reduziert die staatlichen Alterssicherungssysteme auf das Niveau einer Grundversorgung – und erfordert so verstärkte private Ersparnisbildung des Einzelnen. Um entsprechende Anreize zu setzen, wird die Leistungskürzung von der Förderung individueller Zusatzvorsorge flankiert.

Damit geht noch eine weitere Neuausrichtung einher, nämlich der teilweise Übergang zur kapitalgedeckten Alterssicherung. Diese Finanzierungsform, deren Leistungen aus individuell aufgebautem Deckungskapital fließen, ist weniger demografieanfällig als das Umlageverfahren. Die Finanzierbarkeit ist im Kern von der Sparfähigkeit des Einzelnen abhängig, nicht vom zahlenmäßigen Verhältnis aufeinanderfolgender Generationen. Zwar unterliegt auch die Entwicklung von Zins und Ersparnis demografischen Einflüssen, diese sind aber vergleichsweise indirekt – und schwächer.[98]

Durch die steuerliche Behandlung der geförderten Altersvorsorge wurde ein dritter Paradigmenwechsel eingeleitet: die von der sogenannten „Rürup-I-Kommission" entwickelte und mit dem AltEinkG 2005 systematisch eingeführte nachgelagerte Besteuerung von Altersvorsorgeaufwendungen (vgl. Abschnitt 3.1.6.).

---

[94] Vgl. Abschnitt 3.2.1 zum begünstigten Personenkreis.

[95] Normalerweise wird der Erhalt der eingezahlten Beiträge zugesichert.

[96] Vgl. § 1a BetrAVG.

[97] Zusätzlich zur Steuer- und Sozialabgabenfreiheit in Höhe von vier Prozent der BBG der GRV können in eine bAV weitere 1.800 Euro jährlich steuerfrei eingezahlt werden.

[98] Vgl. Schoder (2011).

3.1.4 Nachhaltigkeitsfaktor und Rente mit 67 (RVNG und RVAGAnpG)

Es zeigte sich bald, dass die Rentenreformen 2001 (AVmG und AVmEG) die Beitragssatzentwicklung nicht ausreichend dämpfen konnten. Die Wahrscheinlichkeit, die gesteckten Beitragssatzziele einzuhalten, bezifferten Fehr und Habermann (2006) anhand eines stochastischen Simulationsmodells auf ca. drei Prozent. Die problematische Situation führte im Jahr 2002 zur Einsetzung der Kommission „Nachhaltigkeit in der Finanzierung der Sozialen Sicherungssysteme", nach ihrem Vorsitzenden auch „Rürup-II-Kommission"[99] genannt. Sie sollte Vorschläge entwickeln, wie sowohl das Rentenniveau gesichert als auch der Beitragssatz stabilisiert werden kann. Aus der Arbeit der Kommission gingen die maßgeblichen rentenpolitischen Neuregelungen der Folgejahre hervor, insbesondere der mit dem Rentenversicherungs-Nachhaltigkeitsgesetz (RVNG) im Jahr 2004 eingeführte Nachhaltigkeitsfaktor und die im Frühjahr 2007 mit dem Rentenversicherungs-Altersgrenzenanpassungsgesetz (RVAGAnpG) beschlossene Erhöhung des gesetzlichen Renteneintrittsalters (Rentenversicherungs-Altersgrenzenanpassungsgesetz, RVAGAnpG).

Der Nachhaltigkeitsfaktor – Faktor (c) in der AR-Anpassungsformel – unterscheidet sich vom demografischen Faktor des RRG 1999, der die Veränderung der (ferneren) Lebenserwartung in die Rentenanpassung einbezogen hätte. Vielmehr stellt der Nachhaltigkeitsfaktor auf die Veränderung des Rentnerquotienten (RQ) ab. Dieser ist als Quotient aus Äquivalenzrentnern und Äquivalenzbeitragszahlern definiert,[100] wodurch bei der Rentenanpassung neben der demografischen Entwicklung auch die Arbeitsmarktsituation berücksichtigt wird. Bei der Einführung des Nachhaltigkeitsfaktors wurde davon ausgegangen, dass er die Rentenanpassung bis 2030 um mehr als sieben Prozent dämpfen würde und gleichzeitig den Anstieg des Beitragssatzes um etwa 1,5 Prozentpunkte verringern könne.[101]

Zusätzlich enthält das RVNG 2004 eine sogenannte Schutzklausel. Sie schreibt vor, dass es nicht wegen des Nachhaltigkeitsfaktors, des Faktors für die Veränderung des durchschnittlichen Beitragssatzes in der GRV oder aufgrund des Faktors für die Veränderung des AVA bzw. durch deren Zusammenwirken zu einer Negativanpassung kommt oder sich eine Negativanpassung verstärkt. Keiner der anpassungsdämpfenden Faktoren darf also für sich betrachtet zu einer nominalen Verringerung des aktuellen Rentenwertes führen. Die Schutzklausel wurde direkt nach ihrer Einführung in den Jahren 2005 und 2006 wirksam, indem sie eine Rentendämpfung verhinderte, die sich aus der AR-Anpassungsformel ergeben hätte. Erst mit der verbesserten konjunkturellen Lage wurden im Jahr 2007 die drei Dämpfungsfaktoren schließlich bei der Rentenanpassung berücksichtigt.

Der Eingriff der Schutzklausel in die AR-Anpassungsformel wurde mit dem RVAGAnpG teilweise korrigiert: Zum einen wurde mit der sogenannten modifizierten Schutzklausel festgelegt, dass die verhinderten Dämpfungen zu einem späteren Zeitpunkt nachgeholt

---

[99] Die beiden Rürup-Kommissionen verrichteten ihre Arbeit nahezu zeitgleich, werden jedoch üblicherweise nach dem Zeitpunkt der Berichtsabgabe mit den Ordnungszahlen I („steuerrechtliche Behandlung") und II („nachhaltige Finanzierung") versehen.

[100] Die Zahl der Äquivalenzrentner ergibt sich wiederum als Quotient aller Rentenausgaben (R) und der Standardrente (SR); die Zahl der Äquivalenzbeitragszahler ist das Verhältnis aller Beitragszahlungen (B) zu BE.

[101] Vgl. Ruland (2008).

werden sollen.[102] Zum anderen wurde bestimmt, dass Rentenerhöhungen, welche sich aus der Rentenanpassungsformel ergeben, ab 2011 nur zur Hälfte an die Rentner weitergegeben werden, bis der Ausgleichsbedarf gemäß § 255d SGB VI erfüllt ist. Abgesehen von der modifizierten Schutzklausel enthält das RVAGAnpG eine weitere Erhöhung der Regelaltersgrenze. Von 2012 bis 2029 wird sie schrittweise von 65 auf 67 Jahre angehoben, daher wird diese Reformmaßnahme auch als „Rente mit 67" bezeichnet. Für die Jahrgänge 1947 bis 1959 steigt die Regelaltersgrenze um einen Monat je Geburtsjahr, bis sie exakt 66 Jahre beträgt. Von diesem Niveau ausgehend erhöht sich die Altersgrenze für Jahrgänge ab 1960 um zwei Monate pro Geburtsjahr. Somit gilt die namengebende Regelaltersgrenze von 67 Jahren für alle Kohorten ab 1965. Vor 1955 Geborene, die bis 2006 Altersteilzeit vereinbart haben, sind allerdings ebenso von der Rente mit 67 ausgenommen wie diejenigen, die (mit 65) eine Mindestversicherungszeit von 45 Jahren aufweisen. Durch diese Ausnahmeregelungen können laut SVR (2007) etwa 30 Prozent der Männer und fünf Prozent der Frauen im Alter von 65 Jahren ohne Abschläge in Rente gehen, was die Entlastungswirkung der „Rente mit 67" erheblich einschränkt.

3.1.5 Konterkarierende Maßnahmen

Zwei weitere (im oben erläuterten Sinn) problematische Reformmaßnahmen beeinträchtigten in der Folge die positiven Finanzierungseffekte der skizzierten Rentenreformen. Erstens wurde mit dem Gesetz zur Rentenanpassung vom 26.6.2008 der Anstieg des AVA in 2008 und 2009 wieder ausgesetzt, wodurch die Riester-Treppe bis zum Jahr 2013 gestreckt wurde.[103] Zweitens wurde durch eine Ergänzung des § 68a SGB VI bestimmt, dass der aktuelle Rentenwert sich auch dann nicht vermindert, wenn dies aufgrund eines (anpassungsrelevanten) Absinkens des Lohnniveaus eigentlich der Fall wäre.[104] Diese als „Rentengarantie" bezeichnete Regel schließt nominale Rentenkürzungen faktisch aus.

Angesichts dieser bedenklichen Tendenz zu Reform-Rückschritten warnen Moog et al. (2009) davor, „dass die Rentenversicherung […] infolge der vergangenen Eingriffe in die Rentenformel eine Bugwelle nicht realisierter Rentenkürzungen vor sich herschiebt, welche die Beitragszahler auch zukünftig noch in Milliardenhöhe belasten wird."[105] Dennoch ist zu konstatieren, dass die Rentenreformen des vergangenen Jahrzehnts dem Konsolidierungszwang im Kern gerecht werden. Das Ergebnis sind weniger stark steigende Beitragssätze und ein deutlicher Rückgang des Rentenniveaus.[106]

3.1.6 Drei-Schichten-Modell und nachgelagerte Besteuerung (AltEinkG)

Die in Abschnitt 3.1.3 erwähnte steuerliche Behandlung der Riester-geförderten Altersvorsorge im Speziellen legte den Grundstein für die nachgelagerte Besteuerung im Allgemeinen. Mit dem AltEinkG 2005 wurde schließlich ein kohärentes System der steuerlichen Behandlung von Altersvorsorgeaufwendungen und Alterseinkommen ein-

[102] Vgl. § 68a SGB VI.

[103] Vgl. Bundesregierung (2008a).

[104] Gesetz zur Änderung des Vierten Buches Sozialgesetzbuch, zur Errichtung einer Versorgungsausgleichskasse und anderer Gesetze (SGB4uaÄndG).

[105] Moog et al. (2009), S. 15.

[106] Vgl. Ehrentraut (2006) für eine Simulation der Reformwirkungen.

geführt. Dieses sogenannte Drei-Schichten-Modell geht auf die *Sachverständigenkommission zur Neuordnung der steuerrechtlichen Behandlung von Altersvorsorgeaufwendungen und Altersbezügen* (Rürup-I-Kommission) zurück. Laut Auftrag des Bundesfinanzministers sollten die Vorschläge „zu einer systematischen, schlüssigen und folgerichtigen Behandlung von Altersvorsorgeaufwendungen und Altersbezügen führen, in die Konsolidierungspolitik eingebettet, gesamtwirtschaftlich und sozial tragfähig sein und unter Nutzung von generalisierenden, typisierenden und pauschalierenden Regelungen sowohl der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der Steuerpflichtigen wie der Notwendigkeit einfacher und praktikabler Handhabungen Rechnung tragen."[107]

Der Hintergrund dieses Auftrags war eine Situation, in der zum einen die verschiedenen Vorsorgewege steuerlich unterschiedlich behandelt wurden. Zum anderen war auch innerhalb einzelner Vorsorgewege die Besteuerung von Sparleistungen und Rückflüssen nicht aufeinander abgestimmt, was teilweise zu Besteuerungslücken oder Doppelbesteuerung führte. Es bestand also in zweifacher Hinsicht eine unsystematische Situation. Auf einen Aspekt dieser Situation bezog sich im Jahr 2002 ein Urteil[108] des Bundesverfassungsgerichts, nämlich dass – stark verkürzt – Rentenzahlungen steuerfreie Anteile enthielten, während Pensionen voll versteuert werden mussten. Diese nicht verfassungskonforme Ungleichbehandlung führte zur Vorgabe an den Gesetzgeber, die steuerrechtliche Behandlung von Pensionen und Renten bis spätestens 2005 neu zu regeln – und schließlich zur Einsetzung der Rürup-I-Kommission mit ihrem deutlich weiter gefassten Auftrag.

3.1.6.1 Theoretische Systematik der Besteuerung von Altersvorsorgeprozessen

Neben der Unterscheidung des Besteuerungszeitpunkts (vorgelagert oder nachgelagert), welche in der öffentlichen Diskussion um das AltEinkG und zuvor um die Riester-Rente im Vordergrund stand, ist für die Systematik der Besteuerung der Altersvorsorge insbesondere das angewendete Besteuerungsprinzip entscheidend. Ausgehend vom grundlegenden Konsens, dass die Besteuerung ökonomischer Aktivität so verzerrungsfrei wie möglich zu erfolgen hat, existieren zwei unterschiedliche Positionen, worauf sich dieses Neutralitätsgebot beziehen soll. Die erste postuliert, dass die Besteuerung in einer Periode neutral bezüglich der Einkommensverwendung (zum Konsum oder als Ersparnis) sein soll. Demnach muss jegliches Einkommen identisch besteuert werden. Dieses Steuerprinzip der *umfassenden Einkommensbesteuerung* geht mit einem synthetischen Einkommensbegriff, d. h. der Gleichbehandlung von Arbeits- und Kapitaleinkommen, einher. Deshalb wird auch der Begriff *synthetische Einkommensteuer* verwendet.[109]

Die Prämisse der Neutralität zwischen Konsum und Ersparnis einer gegebenen Periode ist jedoch aus konsumtheoretischer Perspektive (vgl. Abschnitt 2.1) problematisch. Denn Ersparnis ist keine Einkommensverwendung mit ökonomischem Selbstzweck, sondern ein

[107] BMF (2003b), S. 1.

[108] BVerfG 2 BvL 17/99.

[109] Zur Vermeidung von Missverständnissen: Im politischen Diskurs wird der Begriff „synthetische Einkommensteuer" überwiegend als Gegensatz zur Schedulensteuer verwendet. Damit einher geht meist die verkürzte Diskussion unterschiedlicher (positiver) Steuersätze für Arbeits- und Kapitaleinkommen, weniger die grundsätzliche Problematik der Besteuerung von Kapitalerträgen.

Vehikel, um Konsum in die Zukunft zu verlagern. Neutralität bezüglich wirtschaftlicher Aktivität wird demnach erreicht, wenn die Besteuerung nicht zwischen heutigem und zukünftigem Konsum diskriminiert. Die Besteuerung setzt demzufolge nicht beim Einkommen, sondern bei den Konsumausgaben an. Dieses Besteuerungsprinzip wird deshalb als *Konsumsteuer, persönliche Ausgabensteuer* oder *lebenszyklusbezogene Einkommensbesteuerung* bezeichnet. Letzterer Begriff verdeutlicht den wesentlichen Unterschied zur umfassenden/synthetischen Einkommensteuer, bei der die Besteuerung unabhängig von der Einkommensverwendung für Konsum oder Ersparnis mit einem engen Bezug zur jeweiligen Periode einhergeht. Zur Bemessung der Leistungsfähigkeit wird in diesem Fall das Periodeneinkommen – nicht das Lebenszykluseinkommen – herangezogen.[110]

Für die aus der Lebenszyklusperspektive resultierende Forderung nach Steuerfreiheit der Ersparnisbildung sind vor allem Mill (1848), später Fisher (1937, 1942) und Kaldor (1956) bekannt. Doch schon bei Hobbes (1651) findet sich ein (subjektiv-moralphilosophisches) Plädoyer: „[…] *equality of imposition consisteth rather in the equality of that which is consumed, than of the riches of the persons that consume the same. For what reason is there, that he which laboureth much and, sparing the fruits of his labour, consumeth little should be more charged than he that, living idly, getteth little and spendeth all he gets.*“[111]

Aus der Lebenszyklusperspektive ist die postulierte Gleichbehandlung von Konsum und Ersparnis im Rahmen der synthetischen Einkommensbesteuerung letztlich nur eine semantische: Tatsächlich wird die Ersparnis benachteiligt, wodurch die intertemporale Konsumverschiebung der Individuen verzerrt wird. Dies kann mit einem beispielhaften Vergleich der Besteuerungsvarianten veranschaulicht werden. Hierfür ist zunächst festzuhalten, dass die Besteuerung von Altersvorsorgeprozessen konzeptionell an drei Transaktionen ansetzen kann: Erstens an den Einzahlungen, zweitens an den laufenden Kapitalerträgen, drittens an den Auszahlungen. Von den zahlreichen Kombinationen, die sich hieraus ergeben, stellt Tabelle 1 die vier wesentlichen dar. Es handelt sich um die Besteuerungsvarianten, die sich aus den Kriterien „Besteuerungsprinzip“ und „Besteuerungszeitpunkt“ ergeben.

[110] Dieser unterschiedliche Ansatz führt letztlich zu abweichenden Einmalbesteuerungsgrundsätzen (als Erfordernis horizontaler Steuergerechtigkeit): Aus der Bezugnahme auf das Lebenszykluseinkommen folgt die Erweiterung zu einem *intertemporalen* (intrapersonellen) Korrespondenzprinzip.

[111] Hobbes (1651), S. 337.

Tabelle 1: Varianten der Besteuerung von Altersvorsorgeprozessen

Besteuerungsvariante	EET	TEE	ETT	TTE
Besteuerungsprinzip	Lebenszyklusbezogene Besteuerung/Konsumsteuer		Umfassende/synthetische Besteuerung	
Besteuerungszeitpunkt	Nachgelagert	Vorgelagert	Nachgelagert	Vorgelagert
Besteuerungsvariante	EET	TEE	ETT	TTE
Einzahlungen vor Steuern	37.000	37.000	37.000	37.000
Steuersatz (in Prozent)	–	22	–	22
Einzahlungen nach Steuern	37.000	28.860	37.000	28.860
Kapitalertrag vor Steuern	31.159	24.304	28.445	22.187
Steuersatz (in Prozent)	–	–	22	22
Kapitalertrag nach Steuern	31.159	24.304	22.187	17.306
Endbetrag vor Steuern	68.159	53.164	59.187	46.166
Steuersatz (in Prozent)	22/12	–	22/12	–
Nettoauszahlung	53.164/59.980	53.164	46.166/52.085	46.166

Annahmen: Jährliche Einzahlung von 1.000 über 37 Jahre; Realzinssatz: 3,0 Prozent; keine Inflation; Einmalauszahlung zu Beginn der Ruhestandsphase. EET = *exempt, exempt, taxable* (usw.).
Quelle: Börsch-Supan und Lührmann (2000), Dilnot (1992).

Die obigen Ausführungen zur lebenszyklusbezogenen Besteuerung implizieren als Besteuerungszeitpunkt den der tatsächlichen konsumtiven Einkommensverwendung – also die (nachgelagerte) Besteuerung der Auszahlungen eines Altersvorsorgeprozesses. Demgegenüber werden die Einzahlungen und die zwischenzeitlichen Kapitalerträge nicht besteuert, weil sie (noch) nicht zum Konsum verwendet werden. Bezüglich der Einzahlungen bedeutet dies praktisch, dass sie aus unversteuertem Einkommen erfolgen. Im Fall der synthetischen Einkommensbesteuerung ist der Steuerzugriff bei der Einkommensentstehung naheliegend, da die unterschiedliche Verwendung für Gegenwartskonsum oder Ersparnis unerheblich ist. Demzufolge werden erstens die Einzahlungen besteuert – bzw. sind aus versteuertem Einkommen zu leisten –, zweitens die Kapitalerträge. Im Gegenzug sind die Auszahlungen steuerfrei. Diese beiden Varianten werden in Tabelle 1 unter Bezugnahme auf die drei Ansatzpunkte der Besteuerung (und in Anlehnung an Dilnot, 1992) als *exempt, exempt, taxable* (EET) bzw. *taxable, taxable, exempt* (TTE) bezeichnet.

Auch wenn aus den beiden Besteuerungsprinzipien jeweils naheliegende Besteuerungszeitpunkte folgen, ist weder die nachgelagerte Besteuerung bei der Konsumsteuer zwingend, noch die sofortige, vorgelagerte Besteuerung bei der synthetischen Einkommensteuer. Unter der vereinfachenden Annahme eines einheitlichen Steuersatzes sowie in Abwesenheit von Inflation ist die Besteuerung der Auszahlungen anstelle der Einzahlungen (und *vice versa*) äquivalent. Das von Börsch-Supan und Lührmann (2000) entlehnte Zahlenbeispiel in Tabelle 1 zeigt erstens, dass die vor- und nachgelagerten Besteuerungsvarianten EET und TEE sowie ETT und TTE jeweils zu identischen Nettoauszahlungen führen. Zweitens sind die Nettoauszahlungen im Fall der lebenszyklusbezogenen Besteuerung höher. Unter den getroffenen Annahmen ist nicht der Besteuerungszeit-

punkt, sondern das Besteuerungsprinzip entscheidend – also letztlich die Frage, ob die Kapitalerträge besteuert werden.[112] Der Übergang von der synthetischen Einkommensbesteuerung zur lebenszyklusbezogenen resultiert *ceteris paribus* in einer reduzierten Steuerlast. Die Erweiterung der Modellrechnung um eine positive Inflationsrate führt zur weiteren Reduktion der (realen) Nettoauszahlungen im Regime der umfassenden Einkommensbesteuerung. Dies ist auf die zusätzliche Besteuerung von Scheinkapitalerträgen zurückzuführen.[113] Es handelt sich hierbei ebenfalls um einen isolierten Effekt des Besteuerungsprinzips, der vom Besteuerungszeitpunkt unabhängig ist.

Falls für die Auszahlungen ein anderer Steuersatz (hier 12 Prozent) als für die Einzahlungen (hier 22 Prozent) gilt – z. B. aufgrund eines progressiven Steuertarifs und geringerer Gesamteinkommen zum Zeitpunkt der Auszahlung –, zeigt sich auch ein isolierter Effekt der nachgelagerten Besteuerung im Vergleich zur vorgelagerten. Unabhängig vom Besteuerungsprinzip erhöht sich die Nettoauszahlung durch den Übergang zur nachgelagerten Besteuerung (bei den unterstellten Steuersätzen um ca. 13 Prozent). Dieser Effekt erschließt sich intuitiv, da die steuerliche Bemessungsgrundlage teilweise in eine Phase mit niedrigerem Steuersatz verschoben wird.[114]

Ausgehend von der konsumtheoretisch gestützten Prämisse, dass das Lebenszykluseinkommen die Leistungsfähigkeit bemisst und auf Basis (hier größtenteils implizit getroffener) vereinfachender Annahmen, ist eine (nachgelagerte) Konsumsteuer im wohlfahrtsökonomischen Sinne die *First-best*-Lösung der Besteuerung. Die umfangreiche wissenschaftliche Literatur, die sich vor allem mit der Frage des *Second-best* (z. B. bei Informationsdefiziten und Arbeitsangebotskalkülen der Individuen) befasst und zu weniger eindeutigen Ergebnissen gelangt, kann und soll hier nicht wiedergegeben werden.[115] Die theoretischen Argumente ergänzend thematisieren Börsch-Supan und Lührmann (2000) steuerpraktische und -technische Aspekte der konkurrierenden Steuerprinzipien mit Bezug zum deutschen Steuersystem.

3.1.6.2 Umsetzung im Drei-Schichten-Modell

Die von der Rürup-I-Kommission erwartete „Quadratur des Kreises"[116] resultierte im zentralen Vorschlag der Kommission, dass sich die gesuchte „systematische Behandlung" an der Leitlinie der lebenszyklusorientierten, nachgelagerten Besteuerung orientieren sollte. Im Kern wurde also empfohlen, von der Besteuerung der laufenden Kapitalerträge abzusehen sowie Altersvorsorgeaufwendungen grundsätzlich von der Besteuerung auszuneh-

[112] Aus der Lebenszyklusperspektive, genauer: bei Verwendung des Lebenszykluseinkommens als Leistungsfähigkeitsindikator, handelt es sich dabei um eine Doppelbesteuerung. Der Begriff enthält entgegen seiner häufigen Verwendung *per se* kein Effizienz- oder Gerechtigkeitsurteil.

[113] Die Konsumbesteuerung ist hinsichtlich des Besteuerungszeitpunkts „inflationsneutral", da gemäß der Logik der Modellrechnung real konstante Einzahlungen unterstellt werden, also nominal entsprechend steigende. Es wird zudem die Inflationsanpassung des Steuertarifs vorausgesetzt; eine „kalte Progression" würde grundsätzlich die Effekte der Steuerprogression abschwächen.

[114] Es handelt sich hierbei wohlgemerkt nicht um einen Steuerstundungseffekt (im engeren Sinn). Durch die hinausgeschobene Begleichung einer festgestellten Steuerschuld entsteht ein wirtschaftlicher Vorteil durch die zwischenzeitliche Nutzung des Kapitals. (Sofern Stundungszinsen erhoben werden, entsteht ein Vorteil, falls deren Satz niedriger als der Diskontzinssatz ist.) Bei der nachgelagerten Besteuerung entsteht hingegen zu einem späteren Zeitpunkt eine andere Steuerschuld (auf Grundlage einer anderen, wenngleich ökonomisch zusammenhängenden, Bemessungsgrundlage).

[115] Vgl. einführend Homburg (2010), S. 168ff. und grundlegend Feldstein (1978).

[116] BMF (2003b), S. 1.

men und die resultierenden Auszahlungen vollständig in der steuerlichen Bemessungsgrundlage zu berücksichtigen. Prinzipiell entspricht diese Leitlinie der klassischen (d. h. nachgelagerten) Konsumsteuer, also der Besteuerungsvariante EET.

Dieses Prinzip wurde durch ein qualitatives Kriterium ergänzt, welches zwischen verschiedenen Altersvorsorgewegen diskriminiert: Dient ein Versorgungsweg oder Anlageprodukt nur eingeschränkt der Altersvorsorge, ist auch die nachgelagerte Besteuerung graduell zu beschränken. Der Grad der Steuerfreistellung in der Ansparphase richtet sich folglich danach, inwieweit ausschließliche Nutzbarkeit für die Altersvorsorge vorliegt. Es kommt bei der Klassifizierung nicht auf das subjektive Sparmotiv „Altersvorsorge" an, sondern auf die objektivierbare Beschränkung des jeweiligen Produkts auf dieses Motiv.[117] Dies ist bei Leibrentenverträgen offensichtlich eher gewährleistet als bei Sparkonten, die jederzeit liquidiert werden können. Das Drei-Schichten-Modell klassifiziert die verschiedenen Arten der Vermögensbildung zwischen diesen beiden Polen nach folgendem Prinzip: Je ähnlicher ein Versorgungsweg der GRV ist, d. h. je „stärker ein Produkt darauf beschränkt ist, für eine lebenslange einkommensmäßige Absicherung eingesetzt zu werden, desto mehr ist es der ersten Schicht zuzuordnen."[118] Mit dem AltEinkG wurde die folgende Einteilung der Versorgungswege und Anlageprodukte beschlossen, die sich weitgehend mit den Kommissionsvorschlägen deckt:

Für die erste Schicht (Basisversorgung) qualifizieren sich ausschließlich Vorsorgewege, deren einziger Auszahlungsmodus eine lebenslange Leibrente im Alter (d. h. frühestens ab dem 60. Lebensjahr) ist. Zudem dürfen die Anwartschaften der ersten Schicht weder kapitalisierbar noch beleihbar, veräußerbar, übertragbar oder vererbbar sein. Die wirtschaftliche Nutzung ist also streng auf den Sparer und dessen Ruhestandsphase beschränkt. Dies trifft auf die GRV, die Alterssicherung der Landwirte (AdL), die Beamtenversorgung, die berufsständische Versorgung und die sogenannte Rürup-Rente zu.

Auch bei den Versorgungswegen der zweiten Altersvorsorgeschicht (Zusatzversorgung) ist eine lebenslange Auszahlung die Grundbedingung, allerdings sind in Abgrenzung zur ersten Schicht Teilkapitalisierung und Übertragung in gewissem Umfang gestattet. Die zweite Schicht besteht neben der Riester-Rente aus der (kapitalgedeckten) bAV und der Zusatzversorgung des öffentlichen Dienstes (ZÖD) als Sonderform der betrieblichen Vorsorge. Die Riester-Rente ist ebenfalls der zweiten Schicht zuzuordnen, weil in gewissem Umfang sowohl eine Teilkapitalauszahlung als auch eine Übertragung (durch Vererbung) möglich ist.[119] Ein weiterer Ausschlusstatbestand für die Einordnung in die erste Schicht ist die Möglichkeit, das angesparte Kapital zur Anschaffung einer Immobilie zu verwenden.

Die dritte Schicht (Kapitalanlageprodukte) ist das Residuum für alle Formen der Vermögensbildung, welche auch die Anforderungen der zweiten Schicht nicht erfüllen. Bei diesen Produkten ist die Verwendung für die Altersvorsorge durchaus möglich, aber nicht

[117] Vgl. hierzu die Vorbemerkungen zum Begriff „Altersvorsorge" in Abschnitt 2.1.

[118] Rürup und Myßen (2008), S. 190. Es ist im Übrigen grundsätzlich unerheblich, in welchem Umfang ein Versorgungsweg zum Gesamtniveau der Alterssicherung beiträgt.

[119] Vgl. Abschnitt 3.2.2.

zwingend. Denn es bedarf zusätzlich einer – jederzeit revidierbaren – Entscheidung des Steuerpflichtigen.[120] In der Systematik des Drei-Schichten-Modells werden bei diesen Formen der Altersvorsorge die laufenden Kapitalerträge besteuert, und die Ersparnis wird aus versteuertem Einkommen gebildet.

Abgrenzungsprobleme sind bei einer solchen Klassifizierung letztendlich kaum zu vermeiden, wie am Beispiel der bAV zu erkennen ist: Im Kommissionsbericht ist sie eindeutig der zweiten Schicht zugeordnet, nicht jedoch in der Gesetzesauslegung der Finanzverwaltung, welche die versicherungsförmigen Durchführungswege zum Teil der ersten Schicht zuweist.[121] Heubeck und Seybold (2007) kritisieren dies als unnötige Komplexität bei der Besteuerung der bAV, die mit „erheblichen Unsicherheiten und Mehrbelastungen für die Praxis“ [122] verbunden sei.

Auch die gesetzgeberische Ausgestaltung der Steuerfreistellung deckt sich nicht vollständig mit den Vorschlägen der Rürup-I-Kommission. Diese hatte empfohlen, Sparleistungen der ersten Schicht in unbegrenzter Höhe als Werbungskosten abzugsfähig zu machen. Für Produkte der zweiten Schicht sollte ein begrenzter Sonderausgabenabzug gelten, dessen Höhe sich an den im AVmG genannten Grenzen von vier Prozent des Einkommens bzw. maximal 2.100 Euro pro Jahr orientiert.[123] Aus fiskalischen Gründen folgte die Legislative dem nur teilweise, indem die Abzugsfähigkeit von Aufwendungen zur ersten Schicht gedeckelt wurde. In jedem Fall wurde das Ziel erreicht, bei der steuerlichen Behandlung von Vorsorgeaufwendungen nach der Zweckbindung an die Alterssicherung zu differenzieren.

Um Doppelbesteuerungen und plötzliche Steuerausfälle für den Fiskus zu vermeiden, wird die nachgelagerte Besteuerung der Versorgungswege der ersten Schicht zwischen 2005 und 2040 schrittweise eingeführt. Dabei erhöhen die Versorgungsleistungen zunächst nur hälftig, dann in zunehmendem Maße das zu versteuernde Alterseinkommen, während der Sonderausgabenabzug für Altersvorsorgeaufwendungen im Gegenzug steigt.

Die Wirkung der veränderten Besteuerung ist offensichtlich davon abhängig, wie die verschiedenen Altersvorsorgewege zuvor besteuert wurden. Wie einleitend erwähnt, bestand hier weder im Vergleich noch innerhalb der Vorsorgewege ein einheitliches Bild. Die vorherige Besteuerung der GRV lässt sich als EET bzw. aufgrund der einkommensteuerlichen Freibeträge fallweise als EEE charakterisieren, die Beamtenversorgung als EET. Bei der bAV waren die Varianten EET, TET und (wiederum freibetragsbedingt) TEE anzutreffen, die verbreiteten Kapitallebensversicherungen wurden nach der Variante TEE besteuert, Investmentfonds gemäß TTE bzw. TEE.[124] Es treten demzufolge je nach Vorsorgeweg die Effekte von Besteuerungszeitpunkt und Besteuerungsprinzip in unterschiedlichem Maße auf.

---

[120] Vgl. Rürup und Myßen (2008).

[121] Vgl. BMF (2005), Randziffer 16ff.

[122] Heubeck und Seybold (2007).

[123] Die genannten Grenzen entsprechen den im AVmG für die Jahre nach 2008 vorgesehenen, vorerst unbefristet geltenden. Diese wurden seit 2001 ausgehend von einem Prozent (525 Euro) schrittweise erhöht.

[124] Vgl. Börsch-Supan und Lührmann (2000).

Abschließend ist zu erwähnen, dass der Kommissionsbericht die Vermögensbildung durch Immobilien vollständig der dritten Altersvorsorgeschicht zuordnete. Dementsprechend enthielt er den Vorschlag, die Verwendungsmöglichkeit des Riester-Kapitals für die Immobilienanschaffung zu streichen. Dem Wohneigentum in der Riester-Förderung widmet sich Kapitel 4 in einem breiteren Kontext. Zunächst werden (im anschließenden Abschnitt 3.2) die Prinzipien und Detailregelungen der Riester-Rente erläutert.

3.2 Institutionelle Ausgestaltung der Riester-Rente

In den folgenden Abschnitten wird die institutionelle Ausgestaltung der Riester-Rente in dem Detailgrad erläutert, der für das Verständnis der weiteren Ausführungen notwendig ist. Es handelt sich um den aktuellen Stand der seit 2002 mehrfach angepassten Regelungen, jedoch mit der Ausnahme, dass die Einbeziehung der Wohnimmobilie vollständig ausgeklammert ist. Die Beschreibung der zunächst geltenden (äußerst begrenzten) Entnahmeregelung sowie der umfassenderen Einbeziehung durch das EigRentG ist – dem Argumentationsgang geschuldet – hintangestellt (in Kapitel 4). Zunächst werden die Bedingungen der Förderung erläutert, die zum einen an die Person des Sparers gestellt werden (Abschnitt 3.2.1), zum anderen an die Anbieter und die Ausgestaltung der Produkte (Abschnitt 3.2.2). Es folgt die Beschreibung der Anforderungen an die Sparleistung zum Erhalt der staatlichen Förderung (in Abschnitt 3.2.4). Die zwei Komponenten der Förderung – Zulagen und Sonderausgabenabzug – sind schließlich Gegenstand der Abschnitte 3.2.5 und 3.2.6. Abweichend von der Reihenfolge der Darstellung ist die steuerliche Komponente der Kern der Riester-Förderung. Sie folgt direkt aus dem Kompensationsgedanken des AVmG und entspricht in ihrer Ausgestaltung den dämpfenden Maßnahmen des AVmEG. Wie in Abschnitt 3.1.3 erwähnt, ist die Zulagenförderung – genauer: die Grundzulage – ein sozialpolitisch motiviertes, ergänzendes Förderinstrument, das dem progressiven Effekt der Steuerförderung entgegenwirkt.[125] Der nachträgliche Entzug der Förderung bei ihrer „schädlichen Verwendung“ ist Gegenstand von Abschnitt 3.2.7.

3.2.1 Begünstigter Personenkreis

3.2.1.1 Unmittelbar Begünstigte

Der Anspruch auf die Riester-Förderung besteht grundsätzlich nur für Personen, die von den einschneidenden Reformen der staatlichen Alterssicherungssysteme „leistungsrechtlich“ betroffen sind, d. h. entweder durch die Rentenreform 2001 (AVmEG und AVmG) oder durch das Versorgungsänderungsgesetz 2001 Einbußen in ihrer Altersvorsorge erfahren haben. Für die Zugehörigkeit zum begünstigten (bzw. förderberechtigten)[126] Personenkreis ist genauer Voraussetzung, dass man dem entsprechenden Alterssicherungssystem weiterhin aktiv angehört, d. h. beispielsweise als Beitragszahler, nicht als Leistungsbezieher. Liegt diese aktive Zugehörigkeit nicht mehr vor, entfällt die Begünstigung bzw. der Anspruch auf Riester-Förderung. Es ist dabei ausreichend, wenn diese per-

[125] Die Kinderzulage stellt eine darüber hinausgehende Familienförderung dar.

[126] Während in der Literatur und der öffentlichen Diskussion meist von „Förderberechtigten“ die Rede ist, verwenden die Gesetzestexte (AltZertG, EStG) den Ausdruck „begünstigte Person“. Diese Begriffe werden im Folgenden synonym verwendet.

sönlichen Voraussetzungen lediglich während eines Teils des Jahres vorliegen. Ist man z. B. nur an einem Tag des Jahres in der GRV pflichtversichert, gehört man für das ganze Jahr zum begünstigten Personenkreis.[127]

Die Eingrenzung der Förderberechtigten folgt einem Kompensationsanspruch, keinem Bedürftigkeitsprinzip. Es ist somit unerheblich, ob individueller Bedarf nach geförderter Altersvorsorge besteht; allein die (obligatorische) Zugehörigkeit zum Kollektiv eines betroffenen Alterssicherungssystems ist ausschlaggebend. Offensichtlich umfasst der förderberechtigte Personenkreis die rentenversicherungspflichtigen Arbeitnehmer und die Beamten – jedoch nicht ausschließlich. Zu den sogenannten unmittelbar begünstigten Personen gehören weitere, kleinere Personengruppen, die in der folgenden Aufstellung ebenfalls erwähnt werden.

Die Gruppe der Pflichtversicherten in der GRV umfasst nicht nur die versicherungspflichtigen Arbeitnehmer, sondern auch Selbstständige und geringfügig Beschäftigte, die Pflichtbeiträge entrichten. Weiterhin gehören Bezieher von Entgeltersatzleistungen (Arbeitslosengeld, Krankengeld) und Bezieher von Vorruhestandsgeld dazu – ebenfalls unter der Bedingung, dass Pflichtbeiträge zur GRV (für sie) geleistet werden. Auch Kindererziehende (mit angerechneten Beitragszeiten), Wehrdienstleistende, Helfer im freiwilligen sozialen/ökologischen Jahr sowie nicht erwerbsmäßig tätige Pflegepersonen gehören u. a. zur Gruppe der GRV-Pflichtversicherten. Pflichtversicherten der GRV gleichstehende Personen sind Arbeitssuchende, die der Versicherungspflicht nicht unterliegen, weil sie aufgrund ihres Einkommens oder Vermögens keine Entgeltersatzleistung beziehen. Infolge der Reform durch das AltvVerbG 2013 sind auch Empfänger von Arbeitslosengeld II (ab 2011) den Pflichtversicherten gleichgestellt.

Die Pflichtversicherten in der AdL, also selbstständige Landwirte, ihre Ehepartner und versicherungspflichtig mitarbeitende Familienangehörige sind ebenfalls begünstigte Personen – und oft ohnehin schon Pflichtversicherte in der GRV. Dies betrifft auch versicherungspflichtige mitarbeitende Familienangehörige.

Empfänger von inländischer Besoldung oder Amtsbezügen sind die zweite große berechtigte Personengruppe. Besoldungsempfänger sind zunächst Beamte, Richter und Soldaten, hinzu kommen die Empfänger von Amtsbezügen (z. B. Mitglieder der Exekutive), die in gleicher Weise vom VersÄndG 2001 betroffen sind. Die Förderberechtigung bleibt bei unbezahlter Beurlaubung wegen Kindererziehung bestehen, wenn hierfür hypothetisch Kindererziehungszeiten in der GRV angerechnet würden.[128]

Erwerbs- bzw. dienstunfähige Personen, genauer: Bezieher einer Rente wegen voller Erwerbsminderung oder Erwerbsunfähigkeit sowie Versorgungsempfänger wegen Dienstunfähigkeit, sind unter der Voraussetzung förderberechtigt, dass sie unmittelbar zuvor zu einer der anderen genannten Gruppen gehört haben, also z. B. GRV-Pflichtversicherte oder aktive Beamte waren. Die Begünstigung erlischt nicht nur bei Wegfall der anspruchs-

[127] Auch allgemein ist der Bezugszeitraum der Riester-Regelungen grundsätzlich das „Beitragsjahr" (deckungsgleich mit dem Kalenderjahr).

[128] Auch versicherungsfrei Beschäftigte können begünstigt sein, falls ihnen eine beamtenähnliche Versorgung zusteht.

begründenden Leistung (z. B. der Erwerbsunfähigkeitsrente), sondern auch bei deren Umstellung in eine Altersrente bzw. spätestens mit 67 Jahren.[129]

Pflichtversicherte ausländischer Alterssicherungssysteme gehörten bis einschließlich 2009 ebenfalls zum Kreis der begünstigten Personen, sofern unbeschränkte Steuerpflicht in Deutschland und Vergleichbarkeit mit einem der betroffenen inländischen Systeme gegeben waren. Seit 2010 bestehen nur noch Bestandsschutzregelungen.

Die in dieser Aufzählung nicht enthaltenen Personen sind nicht unmittelbar begünstigt. Dies betrifft im Wesentlichen die freiwillig Versicherten der GRV, die in die der GRV versicherungsfreien Personen (abgesehen von Beamten) und die von der GRV-Versicherungspflicht Befreiten (für die Zeit ihrer Befreiung). Versicherungsfrei sind vor allem Rentner (d. h. Bezieher einer Vollrente wegen Alters) und geringfügig Beschäftigte, die keine Rentenbeiträge zahlen. Von der Versicherungspflicht befreit sind insbesondere Mitglieder berufsständischer Versorgungswerke, also z. B. Ärzte und Rechtsanwälte, oder auch Lehrer an Privatschulen.

Nicht begünstigte Personen können ebenfalls Riester-Verträge abschließen und besparen, erhalten jedoch nicht die Förderung. Allerdings ist bei Riester-Produkten zumindest theoretisch von schlechteren Renditen im Vergleich zu entsprechenden Produkten der dritten Schicht auszugehen, da gewisse Risikoüberwälzungen auf den Anbieter eingepreist werden.[130] Relevanter ist deshalb vermutlich die Folgerung für Personen, deren Förderberechtigung nachträglich wegfällt. Sie können ihren Riester-Vertrag ohne zusätzliche Förderung weiter besparen oder bis zur Auszahlungsphase ruhen lassen.

3.2.1.2 Mittelbar Begünstigte

Die genannten nicht unmittelbar begünstigten Personen können unter Umständen mittelbar begünstigt sein. Damit ist gemeint, dass eine Förderberechtigung vorliegen kann, die von einem unmittelbar berechtigten Ehegatten abgeleitet ist. Eine nicht unmittelbar begünstigte Person, deren Ehegatte jedoch unmittelbar begünstigt ist, ist unter vier Bedingungen ebenfalls förderberechtigt – seit dem AltvVerbG gilt dies gleichermaßen für eingetragene Lebenspartner (nach Lebenspartnerschaftsgesetz, LPartG): Erstens dürfen die Partner nicht dauernd getrennt leben.[131] Zweitens müssen beide jeweils einen eigenen Altersvorsorgevertrag abgeschlossen haben. Drittens muss der Vertrag des unmittelbar Begünstigten im betreffenden Beitragsjahr noch in der Sparphase sein und eine Einzahlung von mindestens 60 Euro aufweisen. Viertens müssen der Wohnsitz oder der gewöhnliche Aufenthalt in einem Staat der EU oder des Europäischen Wirtschaftsraums (EWR) liegen. Die mittelbare Förderberechtigung erlischt zum einen gemeinsam mit der unmit-

[129] Diese Personen sind seit 2008 förderberechtigt. Der Referentenentwurf des EigRentG begründet dies wie folgt: „Die Erweiterung erfolgt vor dem Hintergrund, dass die Rentenbezieher/Versorgungsempfänger nur wegen ihrer gesundheitlichen Einschränkungen gehindert sind, weitere Anwartschaften auf Altersversorgung in dem betreffenden Alterssicherungssystem aufzubauen. Außerdem ist auch zu berücksichtigen, dass die Zeiten des Bezugs der entsprechenden Rente/Versorgung auch in die Ermittlung der Höhe der späteren Altersrente/Versorgung mit einfließen."

[130] Für Riester-Fondssparpläne gilt eine Besonderheit, aufgrund der ein ungeförderter Vertrag eine Steuerersparnis bringen kann. Da diese Produkte unter gewissen Bedingungen wie Lebensversicherungen besteuert werden, d. h. mit der Hälfte der Kursgewinne zum individuellen Steuersatz, ist dies gegenüber der 25-prozentigen Abgeltungssteuer normalerweise von Vorteil.

[131] Vgl. § 79 Satz 2 EStG.

telbaren des Partners,[132] zum anderen wenn der zuvor mittelbar Begünstigte selbst unmittelbar begünstigt wird.

Die mittelbar Förderberechtigten sind zwar nicht direkt von der Leistungsreduktion der Alterssicherungssysteme betroffen, aber indirekt bei Bezug einer Hinterbliebenenversorgung, deren Niveau entsprechend reduziert wäre.

3.2.2 Zertifizierungsregeln für begünstigte Anlageprodukte

Um die Riester-Förderung zu erhalten, muss man nicht nur dem begünstigten Personenkreis angehören, sondern auch entsprechende Sparleistungen in ein begünstigtes Anlageprodukt, d. h. in einen zertifizierten Altersvorsorgevertrag, erbringen. Die steuerliche Subvention der privaten Altersvorsorge ist grundsätzlich an eine staatliche Regulierung geknüpft, so dass nur bestimmte der am Markt angebotenen Anlageprodukte für die Förderung in Frage kommen. Gefördert werden nur jene privaten Anlageprodukte, die nach den Bestimmungen des Altersvorsorgeverträge-Zertifizierungsgesetzes (AltZertG) vom Bundeszentralamt für Steuern (BZSt) zertifiziert sind. Sie werden als „Altersvorsorgeverträge im Sinne des AltZertG“ (im Folgenden: Altersvorsorgeverträge oder Riester-Verträge) bezeichnet. Altersvorsorgebeiträge sind Zahlungen, die in einen solchen Vertrag fließen.

Das Leitmotiv der Regulierung ist bekanntlich, dass die geförderten Verträge die Grundfunktion der Alterssicherungssysteme erfüllen, deren Leistungseinbußen sie ausgleichen sollen. Diese Grundfunktion ist im Kern der Zufluss von Zahlungen im Alter, die erstens dauerhaft und regelmäßig, zweitens mit ausreichender Sicherheit erfolgen. Dies müssen die Anlageprodukte leisten, um zertifiziert zu werden. Außerdem bestehen vor- und nachvertragliche Informationspflichten der Anbieter sowie Auflagen bezüglich der Verteilung der Kosten über die Vertragslaufzeit, die grob zusammengefasst dem Verbraucherschutz dienen.

Die zentralen Bestimmungen des AltZertG lassen sich in drei Kategorien unterteilen. Dies sind erstens Anforderungen an die für die Zertifizierung in Frage kommenden Anlageprodukte (im Wesentlichen § 1 Satz 1), zweitens Anforderungen an die Anbieter dieser Produkte (§ 1 Satz 2). Nur wenn alle diese Anforderungen erfüllt sind, kann ein Produkt als Altersvorsorgevertrag zertifiziert werden. Dies erfolgt auf Antrag des Anbieters und gegen Gebühr.[133]

Die Zertifizierung garantiert nur die im AltZertG festgelegten Mindeststandards. Nicht überprüft wird hingegen die wirtschaftliche Tragfähigkeit des Anlageprodukts (geschweige denn die Profitabilität), die zivilrechtliche Vertragswirksamkeit oder ob die Zusagen des Anbieters erfüllbar sind. Ein solches Zertifikat darf also nicht als Prüfsiegel eines Produktvergleichs missverstanden werden. Die dritte Kategorie gesetzlicher Regeln sind die Informationspflichten, die der Anbieter vor und nach Vertragsabschluss mit dem Anleger erfüllen muss (§ 7).

---

[132] Darunter fällt auch der Beginn der Auszahlungsphase beim Ehegatten.

[133] Die Gebühren sind in § 4 AltZertG geregelt und betragen 5.000 Euro pro Zertifikat. Wenn der Antrag sich jedoch auf einen bereits zertifizierten Muster-Vertrag (eines Spitzenverbandes) bezieht, werden nur 500 Euro verlangt. Wenn ein Spitzenverband die Anträge vorlegt, reduziert sich die Gebühr weiter auf 250 Euro.

3.2.2.1 Anforderungen an Altersvorsorgeverträge

Aus dem Altersvorsorgevertrag muss dem Sparer eine lebenslange, geschlechtsneutral[134] berechnete Altersversorgung fließen. Dies geschieht im Normalfall in Form einer lebenslangen Leibrente, alternativ in Form eines Auszahlungsplans mit anschließender (versicherungsförmiger) Teilverrentung des Restkapitals spätestens ab dem 85. Lebensjahr.[135] Diese Anforderung wird auch als Leibrentenzusage bezeichnet. Die Leistungen müssen grundsätzlich monoton steigend sein, dürfen also im Zeitablauf nicht sinken.[136]

Davon abgesehen können bis zu 30 Prozent des vorhandenen Kapitals zu Beginn der Auszahlungsphase ausgezahlt werden. Der Beginn der Auszahlungsphase darf je nach Vertrag nicht vor Vollendung des 60. oder 62. Lebensjahres liegen.[137,138] Die Leistungen fließen im Normalfall monatlich, nach Vereinbarung können auch maximal zwölf monatliche Raten zu einer zusammengefasst werden. Reicht der gebildete Kapitalstock nicht aus, um eine lebenslange Zahlung von mindestens einem Prozent der monatlichen GRV-Bezugsgröße[139] zu gewährleisten, kann diese sogenannte Kleinbetragsrente auch mit einer Einmalzahlung abgefunden werden.[140]

Als Nominalwertgarantie bezeichnet man die Bedingung, dass für die Auszahlungsphase zumindest die eingezahlten Altersvorsorgebeiträge, d. h. die eigenen Sparbeiträge zuzüglich der in den Vertrag geflossenen Zulagen, zur Verfügung stehen. Es ist zulässig, über die Kernfunktion des Altersvorsorgevertrags hinaus Leistungen für den Fall der Erwerbs- bzw. Dienstunfähigkeit vereinbaren. Auch die Absicherung von Hinterbliebenen ist als zusätzliche Vertragskomponente gestattet. In diesen Fällen beschränkt sich jedoch die Nominalwertgarantie auf 85 Prozent der Gesamtbeiträge.

Die Abschluss- und Vertriebskosten, die der Sparer dem Anbieter zu zahlen hat, müssen entweder regelmäßig als Prozentsatz von den Altersvorsorgebeiträgen abgezogen werden oder gleichmäßig auf mindestens die ersten fünf Jahre der Vertragslaufzeit verteilt werden. Diese Regelung korrespondiert mit dem Recht des Sparers, den Vertrag während der Ansparphase mit einer dreimonatigen Frist zu kündigen, um mit dem gebildeten Kapital zu einem anderen Produkt oder einem anderen Anbieter zu wechseln[141]. Würden die

---

[134] Das Erfordernis sogenannter Unisex-Tarife wurde mit dem AltEinkG ab 2006 eingeführt und gilt auch für zuvor zertifizierte Produkte.

[135] Die monatlichen Leistungen des Auszahlungsplans ergeben sich durch Division des zu Beginn der Auszahlungsphase – nach Abzug des für die Teilverrentung vorgesehen Anteils – zur Verfügung stehenden Kapitals durch die Anzahl der Monate bis zur Teilkapitalverrentung. Etwaige vertraglich zugesicherte Mindestverzinsungen während der Auszahlungsphase erhöhen die so errechneten Raten. Für die Teilkapitalverrentung gilt die zusätzliche Bedingung, dass die Leistungen nicht kleiner als die des Auszahlungsplans sein dürfen (vgl. BMF, 2013, Rz. 191).

[136] Aus praktischen Gründen sind „geringfügige" Schwankungen zulässig, sofern sie sich erstens über die gesamte Auszahlungsphase ausgleichen und zweitens auf schwankende Überschussanteile, Zinsen o. ä. zurückzuführen sind (vgl. BMF, 2013, Rz. 192).

[137] Bei Vertragsabschluss ab 2011 liegt die Altersgrenze bei 62 Jahren.

[138] Wenn die Auszahlung einer Altersrente oder Pension ausnahmsweise früher einsetzt, kann auch die Riester-Auszahlungsphase vor der Altersgrenze beginnen. Erwerbsunfähigkeits- und Hinterbliebenenrenten aus entsprechenden Riester-Verträgen können bzw. müssen natürlich auch vorzeitig ausgezahlt werden.

[139] Dies ist das Durchschnittsentgelt der GRV-Pflichtversicherten.

[140] Etwaige Teilkapitalauszahlungen werden für die Prüfung dieser Bedingung dem zur Verfügung stehenden Kapital hinzugerechnet, es ist somit nicht möglich, durch derartige Auszahlungen zu Beginn der Auszahlungsphase die Abfindung durch eine Kleinbetragsrente herbeizuführen (vgl. BMF, 2013, Rz. 194).

[141] Der Entwurf des AltvVerbG vom 16.10.2012 (CDU, CSU und FDP, 2012) sieht darüber hinaus die Wechselmöglichkeit direkt vor dem Beginn der Auszahlungsphase vor. Zu diesem Zeitpunkt wurde der Sparer von seinem Anbieter über die zuvor häufig noch nicht bekannten Konditionen der

Abschlusskosten vollständig bei Vertragsabschluss fällig, wäre ein früher Wechsel zwar möglich, aber finanziell nachteilig. Neben dem Kündigungsrecht besteht auch ein Anspruch, den Vertrag ruhen zu lassen, d. h. vorübergehend oder dauerhaft keine Sparbeiträge mehr zu leisten.[142]

Nicht im AltZertG geregelt, aber dennoch eine wichtige Eigenschaft der Altersvorsorgeverträge, ist die Unpfändbarkeit des Guthabens (in der Ansparphase). Nach § 97 Einkommensteuergesetz (EStG) können weder Guthaben noch Förderungsanspruch auf andere Personen übertragen werden. Die Zivilprozessordnung schließt – nach Interpretation der Finanzverwaltung – auch die Pfändung aus.[143] Die resultierenden Leistungen der Auszahlungsphase sind hingegen nur im Rahmen der gesetzlichen Pfändungsfreigrenze geschützt.

3.2.2.2 Anforderungen an die Anbieter

Das AltZertG schränkt auch den Kreis der Unternehmen ein, die Altersvorsorgeverträge anbieten dürfen.[144] Dies sind vor allem Lebensversicherungen, Kreditinstitute, Kapitalanlagegesellschaften sowie Verwaltungs- oder Investmentgesellschaften. Die genannten Unternehmen müssen verschiedene Voraussetzungen erfüllen, je nachdem ob sie ihren Sitz im Inland oder anderswo im europäischen Wirtschaftsraum (EWR) haben. Lebensversicherer im Inland müssen beispielsweise die übliche Erlaubnis nach dem Versicherungsaufsichtsgesetz besitzen, Kreditinstitute eine Erlaubnis zum Betreiben des Einlagengeschäfts gemäß Kreditwesengesetz.[145] Für ausländische Unternehmen gelten ähnliche Bedingungen.

Im Kern handelt es sich um dieselben Auflagen, die solche Unternehmen erfüllen müssen, um ihre entsprechenden Anlageprodukte (Sparpläne, Lebensversicherungen) ohne die Riester-Förderung anzubieten. Die Anforderungen stellen letztlich einen Mindeststandard bezüglich des Geschäftsbetriebs dar, der die Erfüllbarkeit der Verträge seitens der Anbieter sowie grundlegende Aspekte des Verbraucherschutzes gewährleisten soll. Die Funktion des § 1Absatz 2 AltZertG ist es, diesen Mindeststandard auf die neu geschaffenen Altersvorsorgeverträge, also den Riester-Markt, zu übertragen.

Die Einführung der Eigenheimrente hat nicht nur neue Produkte (Darlehen, Bausparverträge, Genossenschaftsanteile) ermöglicht, sondern damit einhergehend auch die Palette der zulässigen Anbieter erweitert – um Bausparkassen und Wohnungsgenossenschaften.[146]

Auszahlungsphase informiert. So werden im Sinne der Verbraucher die Folgen eines grundlegenden Informationsdefizits abgeschwächt und im Allgemeinen eine Wettbewerbssituation geschaffen.

[142] Dies ist – wie in Abschnitt 3.2.1.1 erwähnt – u. a. beim Wegfall der Begünstigungsvoraussetzung von Bedeutung, dient aber vermutlich auch dem Abbau von Vorbehalten gegenüber einem langfristigen Vertrag, dessen Verpflichtungen man später eventuell nicht nachkommen kann.

[143] Vgl. § 851 ZPO.

[144] Vgl. § 1 Absatz 2 AltZertG.

[145] Hierzu gehören auch (Wohnungs-) Genossenschaften, die auf Basis einer solchen Erlaubnis eine Spareinrichtung betreiben.

[146] Vgl. Abschnitt 4.3.3.

3.2.2.3 Informationspflichten der Anbieter

Aus der Motivation des Verbraucherschutzes regelt das AltZertG diverse Informationspflichten der Anbieter. Die Nichteinhaltung ist eine Ordnungswidrigkeit. Außerdem können Sparer in diesem Fall bis zu einen Monat nach der ersten Beitragszahlung vom Vertrag zurücktreten.

Vor Abschluss des Altersvorsorgevertrags muss der Sparer in Textform informiert werden, in welcher Höhe und wann ihm Kosten für Vertrieb und Abschluss des Vertrags entstehen. Um die Möglichkeit des Anbieterwechsels transparenter zu gestalten, müssen (seit 2008) die hiermit verbundenen Beträge eindeutig in Euro beziffert werden. Darüber hinausgehend muss der Anbieter anhand einer standardisierten Modellrechnung aufzeigen, welches Guthaben dem Sparer im Fall eines Wechsels am jeweiligen Ende der nächsten zehn Jahre zur Verfügung stünde.[147] Weiterhin müssen Angaben zu Anlagemöglichkeiten sowie zum Anlageportfolio und dessen Risikopotenzial gemacht werden. Der Anbieter muss auch mitteilen, ob und wie ethische, soziale und ökologische Aspekte der Kapitalverwendung berücksichtigt werden.

Auch nachvertraglich, d. h. während der Vertragslaufzeit, muss der Anbieter jährlich (schriftlich) über die Verwendung der gezahlten Beiträge, das bisher angesparte Kapital, die einbehaltenen Kosten und die erwirtschafteten Erträge informieren.

3.2.3 Resultierende Produkttypen

Aus den oben beschriebenen Anforderungen an die Riester-Produkte (und Anbieter) folgt zwar nicht unmittelbar ihre konkrete Ausgestaltung. Es hat sich jedoch gezeigt, dass die Anbieter der zugelassenen Sparten ihre bereits vorhandenen Produkte an diese Auflagen des AltZertG angepasst haben, um sie zertifizieren zu lassen. Die klassischen Riester-Produkttypen sind folglich Banksparpläne, Rentenversicherungen und Fondssparpläne.

Am 15.10.2013 enthält die Zertifikatsliste des BZSt gut 5.000 Riester-Produkte.[148] Die Zahl der am Markt angebotenen Produkte ist allerdings deutlich niedriger anzusetzen. Nach Korrektur um zurückgezogene Zertifikate, Duplikate und Produktvarianten sowie Produkte ohne Neugeschäft bleibt etwa die Hälfte übrig. Viele dieser Produkte sind allerdings nur einem begrenzten Personenkreis zugänglich. Neben einigen auf bestimmte Berufsgruppen beschränkten Produkten betrifft dies vor allem das Angebot regional begrenzter Anbieter wie Sparkassen, Volks- und Raiffeisenbanken sowie Landesbausparkassen.[149] Diese beantragen oft einzelne Zertifikate, welche auf einem einheitlichen Muster-Zertifikat des Spitzenverbands basieren.[150] Nach Ausschluss derartiger „Produktvarianten", die von anderen Anbietern in demselben Verbund angeboten werden, umfasst das Angebot zer-

[147] Hierbei sind etwaige vertraglich vereinbarte Beiträge zu unterstellen, ansonsten gleichbleibende. Ähnliches gilt für den Kalkulationszins: Falls keine bestimmte Verzinsung vereinbart ist, sind drei Varianten mit zwei, vier bzw. sechs Prozent zu berechnen.

[148] Vgl. BZSt (2013).

[149] Manche Anbieter wenden dieses Regionalprinzip strikt an, andere bieten ihre Produkte aber durchaus überregional an, solange der Kunde vor Ort kein vergleichbares Angebot eines Verbundunternehmens vorfindet. Einige Kreditinstitute beachten das Regionalprinzip gar nicht bzw. verzichten zwar auf überregionale Kundenwerbung, bieten aber auf Anfrage ihre Produkte an.

[150] Dies ist eine in § 4 Absatz 2 AltZertG geregelte Vereinfachung der Antragstellung.

tifizierter Riester-Produkte ungefähr 200 Stück.[151] Bei fast der Hälfte handelt es sich um Rentenversicherungen, Fondssparpläne sind demgegenüber sehr selten.

Die am Markt angebotenen Produkte schöpfen die Möglichkeiten des AltZertG nicht notwendigerweise vollständig aus, vielmehr handelt es sich um naheliegende „Riester-Varianten" bestehender Produkte. Im Folgenden werden sie hinsichtlich ihrer zentralen Eigenschaften beschrieben. Hierzu gehören u. a. die Struktur der Zahlungsströme, der Verwendungszweck, die typische Zielgruppe, die anfallenden Kosten sowie das grundsätzliche Verhältnis von Rendite und Risiko. Weiterhin wird diskutiert, welche Informationsanforderungen daraus resultieren und inwiefern Planungssicherheit gegeben ist. Im Zuge der Beschreibung soll außerdem ein Überblick der üblichen Konditionen und variierenden Produkteigenschaften innerhalb einer Kategorie vermittelt werden.

Es wird an dieser Stelle erneut darauf hingewiesen, dass die Ausführungen dieses Abschnitts zu den begünstigten Anlageprodukten insofern unvollständig sind, als dass sie die Neuregelungen des EigRentG ignorieren, welche die Möglichkeiten der Produktgestaltung im Zuge der Einbeziehung der selbstgenutzten Wohnimmobilie sowie damit einhergehend die Gruppe der zulässigen Anbieter erweitert haben (vgl. Abschnitt 4.3.3).

Neben den nachfolgend beschriebenen privaten Altersvorsorgeverträgen, gewissermaßen den Riester-Produkten im engeren Sinn, werden auch gewisse Sparleistungen zum Aufbau einer betrieblichen Altersvorsorge gefördert. Dies ist in den Versorgungswegen Pensionsfonds, Pensionskasse und Direktversicherung möglich.[152] Auf diese betrieblichen Anlageformen beziehen sich die Kriterien des AltZertG zwar nicht, doch erstens erfüllen sie ohnehin den Mindeststandard des Betriebsrentengesetzes (BetrAVG), zweitens gilt grundsätzlich die Leibrentenverpflichtung.

3.2.3.1 Banksparpläne

Bei einem Banksparplan werden regelmäßige Sparleistungen mit einem Kreditinstitut vereinbart. Die Einlagen werden mit einem risikoarmen Referenzzins variabel verzinst.[153] Die zukünftige Rendite ist somit zwar nicht vorab bekannt, aber relativ geringen Schwankungen unterworfen. Es handelt sich also um eine risikoarme Sparform mit entsprechend durchschnittlicher Rendite. Riester-Banksparpläne werden aufgrund der Zertifizierungsbestimmungen zu Beginn der Auszahlungsphase in eine Rentenversicherung umgewandelt, um der Leibrentenfunktion gerecht zu werden.[154] Banksparpläne – vor allem die geförderten – werden überwiegend von Sparkassen und Genossenschaften angeboten.[155]

---

[151] Andererseits sind auf dem Markt zahlreiche Anbieter aktiv, die in der Zertifikatsliste überhaupt nicht auftauchen. Es handelt sich hierbei um Vermittler, die zertifizierte Produkte anderer Anbieter unter eigenem Namen und mit abweichenden Konditionen (hierfür lassen die Zertifizierungsbedingungen großen Raum) anbieten. Aus Sicht der Kunden handelt es sich jedoch um eigenständige Produkte.

[152] Zu den geförderten Versorgungswegen gehört auch die Zusatzversorgung des öffentlichen Dienstes (ZÖD) als Sonderform der Pensionskasse.

[153] Grundsätzlich gibt es auch Banksparpläne mit einem festen Zins ohne Referenzbindung. Dies ist erstens bei langfristigen Sparplänen sehr unüblich und zweitens nach einem BGH-Urteil unzulässig. Folglich gibt es derartige Zinsmodelle bei den Riester-Banksparplänen äußerst selten.

[154] Die Annuisierung wird nach den zu Beginn der Auszahlungsphase üblichen Konditionen (und Sterbetafeln) durchgeführt. Aufgrund der meist langen Laufzeit lässt sich diese Vertragskomponente kaum vorab vereinbaren. Hiermit geht eine gewisse Planungsunsicherheit einher.

[155] Im Juli 2012 gab es 65 Anbieter von Riester-Banksparplänen, von denen allerdings zwei nur geschlossenen Personenkreisen zugänglich sind. Etwa die Hälfte der Anbieter, nämlich 31, beschränken das Angebot auf ihr Geschäftsgebiet, acht von ihnen jedoch nur, wenn dem jeweiligen

Als Referenz der variablen Verzinsung wird oft die stichtagsaktuelle Umlaufrendite öffentlicher Anleihen verwendet. Diese durchschnittliche Verzinsung inländischer, festverzinslicher Wertpapiere bester Bonität liegt nahezu allen Banksparplänen der Volks- und Raiffeisenbanken zugrunde. Die Sparkassen knüpfen den Zinssatz größtenteils an gleitende Referenzzinsmischungen, d. h. an eine gewichtete Kombination kurz- und langfristiger Zinssätze (z. B. EURIBOR oder Bundesanleihen) im Durchschnitt der letzten Jahre.[156,157]

Bei der Verzinsung der Einlagen wird jedoch ein Abschlag vom Referenzzins vorgenommen. Ende September 2010 lag der durchschnittliche Zins der betreffenden Produkte beispielsweise bei ca. 1,6 Prozent. Zu diesem Zeitpunkt betrug die Umlaufrendite 2,2 Prozent, woraus sich eine durchschnittliche Differenz von ca. 0,6 Prozentpunkten ergab. Dieser Zinsabstand bemisst die laufenden Kosten eines Banksparplans bzw. die Marge des Anbieters. Mit der in der Folge gesunkenen Umlaufrendite[158] haben sich auch die Zinsen vieler Banksparpläne verringert – bei gleitendem Referenzzins allerdings unterproportional, da vergangene Hochzinsphasen noch berücksichtigt werden.

Aus der vertraglichen Zusicherung eines risikolosen Referenzzinses folgt, dass die Nominalwertgarantie des AltZertG für Banksparpläne kaum je relevant sein wird, solange der Anbieter solvent ist. Der Anleger kann vielmehr fast sicher davonausgehen, dass seine Gesamtrendite über den garantierten null Prozent liegen wird – wobei hohe Renditen eben auch sehr unwahrscheinlich sind.

Zur Einschätzung der Rendite stellt Finanztest (2010) eine Musterrechnung an, bei der als Vergleichsmaßstab zehnjährige Bundesanleihen (ohne Abschlag) dienen. Bei 15-jähriger Laufzeit liegt die durchschnittliche Rendite der angebotenen Banksparpläne etwa einen Prozentpunkt unter demjenigen der Bundesanleihen. Die Rendite der besten Produkte ist hingegen nur einen halben Prozentpunkt niedriger, die der schlechtesten anderthalb Prozentpunkte.

In diese Renditeberechnung fließt mit ein, dass die Verzinsung vieler Sparpläne im Verlauf des Sparprozesses ansteigt. Dies geschieht bei etwa der Hälfte der Angebote, hauptsächlich bei den Sparkassen-Produkten, in Form eines laufzeitabhängigen Zinszuschlags, der in mehreren Stufen bis zu einer Obergrenze erfolgt (z. B. alle fünf Jahre um 25 Basispunkte bis der maximale Zinszuschlag von einem Prozentpunkt erreicht ist). Seltener sind guthabenabhängige Zinszuschläge, die vor allem für Haushalte mit hoher Sparleistung vorteilhaft sein können.[159] Die meisten der Sparkassen, die einen Zinszuschlag gewähren, zahlen auch einen Schlussbonus auf die gesamten Einzahlungen (selten auf die kumulierten Zinsen), der ebenfalls laufzeitabhängig ist und häufig etwa fünf Prozent beträgt.

Sparer ein Angebot aus derselben Finanzgruppe vor Ort zur Verfügung steht. Uneingeschränkt im ganzen Bundesgebiet tätig waren im Juli 2012 somit nur 32 Anbieter.

[156] In Einzelfällen werden auch andere Zinssätze als Referenz verwendet, z. B. der Höchstrechnungszins der Lebensversicherer (vgl. auch Abschnitt 3.2.3.3).

[157] Das BGH-Urteil XI ZR 197/09 vom 13.4.2010 hat konkrete Auflagen für die Referenzzinsbindung und Zinsanpassungsklauseln geschaffen.

[158] Die Umlaufrendite beträgt am 3.2.2014 1,33 Prozent, im Mittel der letzten Jahre bis 2003 bis 2012 3,4 Prozent (Quelle: Bundesbank; Stand: Februar 2014).

[159] Einen solchen Zinsbonus bot im Herbst 2010 nur die Volksbank Reutlingen an.

Die Tatsache, dass bei gegebenem Referenzzins die Verzinsung der Einlagen mit der Laufzeit steigt, ist ein besonderes Merkmal der Banksparpläne, das beim Anlageverhalten miteinbezogen werden sollte. Die durch den Zinseszins-Effekt ohnehin relativ große Vorteilhaftigkeit ansteigender Sparleistungen wird hierdurch noch verstärkt. In gleicher Weise ist für die Vorteilhaftigkeit eines Banksparplans eher das erwartete Zinsniveau in der mittleren Frist entscheidend als der aktuelle Stand des Referenzzinses.

Die durch einen Banksparplan entstehenden Kosten werden grundsätzlich über den Zinsabschlag gezahlt, d. h. die entgangene Rendite im Vergleich zur direkten Investition in die zugrunde liegenden Anleihen. Nur knapp ein Drittel der Anbieter erhebt zusätzlich jährliche Verwaltungsgebühren. Diese liegen meist bei zehn Euro. Abschlusskosten fallen nicht an.

Weitere Gebühren werden fällig, wenn der Kunde mit seinem Altersvorsorgevermögen zu einem anderen Anbieter wechselt. Hierbei ist zu unterscheiden, ob der Wechsel innerhalb oder außerhalb des jeweiligen Verbunds geschieht. Die „externen" Wechselkosten, die fast alle Anbieter verlangen, betragen meist 50 oder 100 Euro, im Durchschnitt ca. 80 Euro. Beim Wechsel innerhalb des Verbunds verzichten 40 Prozent der Anbieter auf eine Gebühr, bei den anderen beträgt sie im Durchschnitt ca. 70 Euro. Etwa die Hälfte der Angebote sieht außerdem eine Gebühr bei schädlicher Entnahme vor (meist 50 oder 100 Euro, durchschnittlich 60 Euro). Eine Eigenheimbeitrags-Entnahme ist nur bei zehn Anbietern kostenpflichtig; im Durchschnitt wird eine Gebühr von 60 Euro verlangt.

Für derartige Entnahmen sind Banksparpläne vergleichsweise gut geeignet, da sie eine relativ stetige, absehbare Rendite erbringen – was zur Planungssicherheit beiträgt und vom Entnahmezeitpunkt abhängige „Kursverluste" ausschließt. Zur großen Flexibilität im Vergleich mit anderen Riester-Produkten tragen natürlich auch die geringen Wechselkosten bei. Die Bonus-Modelle wirken jedoch entgegengesetzt.

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass Banksparpläne die risikoärmsten, planungssichersten, flexibelsten, kostengünstigsten und verständlichsten Riester-Produkte sind. Diese Vorteile gehen mit lediglich einem – wesentlichen – Nachteil einher: Die Rendite ist vergleichsweise gering. Damit eignen sich Banksparpläne offensichtlich für stark risikoaverse Sparer. Hierzu zählen vermutlich viele ältere Menschen, denn es besteht der grobe Zusammenhang, dass eine konservative Anlage mit kürzerem Anlagehorizont vorteilhafter wird, wenn das Verlustrisiko eine spürbare Bedeutung hat – wovon bei der Altersvorsorge auszugehen ist. Ein weiterer Vorteil für Ältere ist die mögliche Abfindung einer Kleinbetragsrente, aus der ein zusätzlicher Liquiditätsvorteil entsteht. Allerdings sieht etwa ein Drittel der Anbieter eine Altersgrenze für den Vertragsabschluss vor, die zwischen 55 und 63 Jahren liegt (im Durchschnitt 58). Das Angebot für ältere Sparer ist also durchaus eingeschränkt.

Die erwähnte Flexibilität macht Banksparpläne auch für Unentschlossene interessant, die von der Revidierbarkeit profitieren – sowohl in Bezug auf Kapitalentnahmen als auch auf den günstigen Wechsel in eine andere Produktkategorie. Es kann vorteilhaft sein, die relativ niedrigen Wechselkosten in Kauf zu nehmen, dafür aber sofort von der staatlichen Förderung zu profitieren. Finanztest (2010) geht davon aus, dass viele Sparer sich entgegen ihrer Präferenzen für andere Produkttypen entscheiden, weil Banksparpläne für Kun-

denberater und Vertriebsmitarbeiter aufgrund niedriger Provisionen weniger rentabel sind und deshalb seltener angeboten werden. Dies ist schwer zu belegen, aber zumindest nachvollziehbar. Denn aufgrund der transparenten Produktstruktur „lassen sich Kosten nicht wie bei anderen Finanzprodukten elegant verstecken."[160]

3.2.3.2 Fondssparpläne

Ein Fondssparplan ist ein Sparvertrag mit regelmäßigen Sparleistungen in verschiedene, professionell verwaltete Investmentfonds. Diese Fonds können aufgrund ihres Volumens risikostreuend investieren – was dem Kleinanleger nicht möglich ist. Dessen Fondsanteile und ihre Wertentwicklung werden in einem Wertpapierdepot erfasst. Zu Beginn der Auszahlungsphase steht dem Riester-Sparer das Kapital natürlich nicht frei zur Verfügung. Auch bei den Fondssparplänen wird das Altersvorsorge-Vermögen in eine Rentenversicherung umgewandelt.

Im Depot der Fondssparpläne befinden sich sowohl Aktien- als auch Rentenfonds. Letztere enthalten ähnliche Titel wie sie den Banksparplänen zugrunde liegen, also Staatsanleihen und Pfandbriefe gemischter Laufzeit. Die Aktienfonds versprechen grundsätzlich größere Renditechancen, unterliegen allerdings auch stärkeren Schwankungen. In Abhängigkeit von Marktsituation und Restsparzeit verändern sich die Anteile von Aktien- und Rentenfonds im Depot. Die Rendite von Fondssparplänen ist insgesamt deutlich schwieriger abzuschätzen als bei Banksparplänen.[161] Bei langen Laufzeiten wird sie im Durchschnitt aber deutlich höher sein. Riester-Fondssparpläne werden von nur fünf Anbietern angeboten (Hansainvest, DekaBank, DWS, Union Investment, Sutor-Bank). Die Anbieter und Produkte unterscheiden sich im Wesentlichen durch ihre Fondsauswahl, unterschiedliche Prinzipien bezüglich der Schichtung der Fonds im Depot der Kunden sowie durch die Kostenstruktur.

Für die Portfoliogestaltung gilt allgemein, dass der Riester-Sparer weniger Einfluss hat als bei vielen der ungeförderten Fondssparpläne. Im Wesentlichen entscheidet der Anbieter über die sogenannte Umschichtung, und zwar nach festen Regeln. Prinzipiell werden die Beiträge junger Sparer zu Beginn der Laufzeit in die volatileren, langfristig ertragreicheren Aktienfonds investiert. Nun kann mit schwindender Restlaufzeit die Aktienquote – und dadurch das Verlustrisiko – schrittweise verringert werden, um so die Risikopräferenzen über den Lebenszyklus grob abzubilden. Die DekaBank, Hansainvest und die „Toprente" von DWS verfahren so und verwerfen damit die Möglichkeit (zusätzlich oder alternativ), die Umschichtung von der Marktsituation abhängig zu machen. Der Anbieter DWS vertraut bei der „Riesterrente Premium" auf eben diese Strategie. Es wird hier zum Teil täglich zwischen Aktien- und Rentenfonds umgeschichtet. Das wichtigste Kriterium ist dabei, nominale Verluste zu vermeiden, da der Anbieter die Beiträge und Zulagen garantieren muss. Hierbei kann (gerade bei langen Restlaufzeiten) durchaus ein vorsichtigeres Portfolio entstehen, als bei ungeförderten Produkten. Auch bei Union Investment werden die Beiträge zunächst für einen Aktienfonds verwendet, es sei denn, das Vermögen droht auf den Garantiebetrag zu schrumpfen. Monatlich wird auch die Notwendigkeit von Um-

[160] Finanztest (2010), S. 44.

[161] Vor allem sollte der Vergangenheitsbezug vermieden werden.

schichtungen des vorhandenen Kapitals überprüft, wobei allerdings nur von Aktien in Renten umgeschichtet wird, nicht in die entgegengesetzte Richtung. Der Aktienanteil verringert sich also auch hier mit der Restlaufzeit. Die diversen Kriterien für die Umschichtung dienen letztendlich dem Ziel größtmöglicher Rendite unter der strengen Restriktion, dass die Beitragsgarantie nicht zum Tragen kommen soll. Im Einzelnen werden hierbei die Restlaufzeit, Marktschwankungen und das Zinsniveau berücksichtigt.

Anders als bei Banksparplänen, deren laufende Kosten in der Zinsdifferenz implizit enthalten sind, profitiert der Fondssparer zunächst direkt von der Wertentwicklung der Fonds bzw. der enthaltenen Titel. Kosten entstehen dem Sparer natürlich trotzdem, allerdings je nach Anbieter auf unterschiedliche Weise. Die Anbieter behalten bei jedem Fondskauf, d. h. bei jeder Einzahlung, einen Ausgabeaufschlag ein, der bei Aktienfonds meist fünf Prozent und bei Rentenfonds ca. drei Prozent des Anteilswerts beträgt. Außerdem wird meist eine jährliche Verwaltungsgebühr fällig. Teilweise werden Verwaltungsgebühren nicht in dieser Art über die gesamte Ansparphase verteilt, sondern innerhalb der ersten fünf Jahre – der kürzestmöglichen Zeit – erhoben.

Fondssparpläne sind das volatilere bzw. risikoreiche Gegenstück zu Banksparplänen. Sie eignen sich folglich für risikofreudige Sparer und junge Menschen, deren Anlagehorizont lang genug ist, um mit ausreichender Wahrscheinlichkeit eine gute Rendite zu erzielen.[162] Die Notwendigkeit der langen Laufzeit hat zur Folge, dass hinsichtlich der Flexibilität Abstriche gemacht werden müssen. Denn bei einem Produktwechsel oder einer Entnahme zum ungünstigen Zeitpunkt kann es sein, dass nur die garantierten Beiträge zur Verfügung stehen. Auch die Planungssicherheit ist eingeschränkt: Aufgrund der Volatilität der Aktienfonds ist es (vor allem bei kurzen Laufzeiten) kaum möglich, die Versorgungsleistungen im Alter vorab zu beziffern.

Da es sich bei den angebotenen Fondssparplänen um ein passives Anlageprodukt handelt, der Sparer also weder die Fonds auswählt noch die Kauf- und Verkaufsstrategie bestimmt, ist auf den ersten Blick kein ausgeprägtes Finanzwissen notwendig.[163] Angesichts der durchaus gegebenen Wahlmöglichkeiten (Umschichtung, Sicherungsphase) und Verlustrisiken bei Produktwechseln relativiert sich dieser Eindruck. Die Kostenstruktur verkompliziert außerdem die – selbst bei vorhandener Fachkenntnis – schwierige Einschätzung der Ertragschancen. Die Nachteile hinsichtlich Flexibilität, Informationsbedarf, Planungssicherheit und vor allem Risiko stehen dem zentralen Vorteil der höchsten Renditechancen aller klassischen Riester-Produkte gegenüber. Dies gilt trotz der Einschränkung, dass die Nominalwertzusage ihren Preis hat – möglicherweise auch in Form einer vergleichsweise vorsichtigen Anlagestrategie der Anbieter.

[162] Die Riester-Fondssparpläne sehen zwar Altersgrenzen (meist 57 Jahre) vor, aber auch für viele Sparer unterhalb dieser Altersgrenzen dürfte ein solches Produkt meist ungeeignet sein. Finanztest (2010) empfiehlt Fondssparpläne vor allem für Sparer bis Mitte 30, was allerdings angesichts der erreichbaren Sparzeiten von bis zu 30 Jahren etwas restriktiv erscheint.

[163] Beim Vergleich der Produkte könnten und sollten natürlich die jeweils verwendeten Fonds verglichen werden. Dies ist für Laien offensichtlich schwer.

3.2.3.3 Rentenversicherungen

Eine private Rentenversicherung ist ein Versicherungsvertrag gegen das Langlebigkeitsrisiko bzw. gegen dessen ökonomische Folgen. Bei den Riester-Policen handelt es sich zwingend um sogenannte aufgeschobene Rentenversicherungen, bei denen zunächst über einen gewissen Zeitraum Beiträge gezahlt werden, um im Alter eine Leibrente zu erhalten. Grundsätzlich sind diese in fondsgebundene und „klassische" Rentenversicherungen zu unterteilen – welche sehr unterschiedliche Rendite-Risiko-Profile aufweisen.

Bei der klassischen Rentenpolice gibt der Versicherer dem Kunden eine Rentenzusage, sichert also eine konkrete Mindestrente zu. Diese gilt allerdings nur, wenn die Beiträge über die gesamte Laufzeit wie vorgesehen gezahlt werden, da auf diesen die versicherungsmathematische Kalkulation der späteren Annuitäten beruht. Zwar sind auch Überschussbeteiligungen am Anlageerfolg möglich und üblich, das Hauptaugenmerk liegt jedoch auf der Rentenzusage. Folglich ist die Anlage im Interesse des Versicherungsunternehmens breit gestreut und auf sichere Anleihen konzentriert. Denn der Kern der Rentenzusage ist der sogenannte Höchstrechnungszins[164], der gesetzlich festgelegt ist und die Obergrenze der Verzinsung darstellt, die Versicherungen vertraglich zusichern dürfen.[165] Der Höchstrechnungszins ist in der Deckungsrückstellungsverordnung (DeckRV) festgelegt und orientiert sich an der Umlaufrendite zehnjähriger Staatsanleihen und beträgt (zu Beginn des Jahres 2014) 1,75 Prozent.

Da sich die Anbieter im Wesentlichen an den Höchstrechnungszins halten, allein schon um mit dem Zinssatz werben zu können, ist die Rendite der verschiedenen Produkte durch die anfallenden Kosten determiniert. Die Abschluss- und Vertriebskosten werden meist als prozentualer Anteil (häufig drei oder vier Prozent) der vereinbarten Altersvorsorgebeiträge der gesamten Ansparphase berechnet und innerhalb der ersten fünf Jahre von den Beiträgen abgezogen. Die laufenden Verwaltungsgebühren werden durch prozentuale Abzüge in ähnlicher Größenordnung auf alle Beitragszahlungen erhoben. Bei vielen Produkten wird zusätzlich noch eine pauschale Vertragsführungsgebühr (häufig zehn oder 15 Euro) verlangt. Auch für die Übertragung, Kündigung und Entnahme zur wohnungswirtschaftlichen Verwendung fallen häufig Gebühren an; bei einigen Anbietern als (ungedeckelter) prozentualer Anteil der Einlagen, was zu besonders hohen Kosten führen kann. Bei vielen Produkten entstehen auch für das Ruhenlassen eines Vertrages Kosten.

Die zweite Komponente der Leistungen in der Auszahlungsphase ist die Überschussbeteiligung. Sie ergibt sich aus der Besonderheit, dass Kapitalerträge und Gewinne von Versicherungsunternehmen zu einem gewissen Teil den Versicherten zustehen. Dies ist im grundsätzlichen Erfordernis begründet, vorsichtig kalkulierte Garantieleistungen zuzusagen, um die wirtschaftliche Stabilität des Unternehmens nicht zu gefährden. Die Überschüsse sind also nicht ausschließlich als Ergebnis der wirtschaftlichen Leistung des Versicherungsunternehmens zu verstehen, sondern auch systembedingt: Kosten fallen

[164] Der Höchstrechnungszins wird oft als „Garantiezins" bezeichnet.

[165] Diese Regulierung des Versicherungsmarktes soll gewährleisten, dass Versicherer im Wettbewerb um Kunden keine Zusagen machen, die ihre langfristige finanzielle Stabilität gefährden.

regelmäßig geringer aus als ursprünglich kalkuliert. Die Versicherten sind somit als Kapitalgeber am Überschuss zu beteiligen. Einem einzelnen Vertrag werden Überschüsse in dem Maß zugerechnet, in dem er zu ihrem Entstehen beigetragen hat. Dies wird anhand des Anteils an einer Bemessungsgrundlage, z. B am Deckungskapital des gesamten Unternehmens, ermittelt. Die Überschüsse werden jährlich ermittelt und gemäß den Vorschriften des AltZertG dem Vertrag gutgeschrieben.[166]

Klassische Rentenpolicen sind hinsichtlich der (Planungs-) Sicherheit das attraktivste Riester-Produkt, weil die Rentenzusage schon vor Vertragsabschluss bekannt ist. Die Überschussbeteiligung ist hingegen ungewiss. Selbst unter Berücksichtigung der Überschussbeteiligung ist die Rendite jedoch relativ gering, was vor allem an den hohen Kosten liegt. Insbesondere die anfänglich anfallenden Verwaltungskosten schränken die Flexibilität des Sparers stark ein. So kann bei einem Wechsel oder einer Entnahme in den ersten Jahren allein durch diese Kosten der ausgezahlte Betrag deutlich niedriger sein als die eingezahlten Altersvorsorgebeiträge. Dieser „Lock-in-Effekt" wird durch weitere Gebühren (z. B. für die Beitragsfreistellung, Entnahme oder Übertragung) noch verstärkt. Viele Anbieter beschränken auch die Anpassung der Sparleistungen, die Möglichkeit unregelmäßiger Zuzahlungen oder die Verschiebung des Auszahlungsbeginns.

Aufgrund der im Vergleich zu Fondssparplänen schlechteren Renditechancen sind klassische Rentenpolicen weniger für junge Sparer geeignet, höchstens für besonders risikoscheue. Finanztest (2010) betrachtet „bequeme Sparer ab Mitte 30 bis 50 mit langfristig sicherem Einkommen"[167] als geeignete Zielgruppe.

Bei Fondspolicen gibt es keine Rentenzusage, da die gezahlten Beiträge in vertraglich vereinbarte Fonds investiert werden und die Verzinsung vollständig von der Wertentwicklung dieser Fonds abhängt. Das Kapitalanlagerisiko liegt damit beim Kunden. Das Risikoprofil einer solchen Police ist zwar grundsätzlich von den gewählten Fonds abhängig, durch die Einbeziehung volatilerer Anlagen bieten diese Produkte aber im Vergleich zu klassischen Rentenversicherungen normalerweise größere Ertragschancen bei höherem Risiko. Aufgrund der im AltZertG vorgeschriebene Nominalwertgarantie handelt es sich bei den zertifizierten Fondspolicen allerdings um eine abgeschwächte Form, weil die Versicherer einen Teil der Beiträge risikoarm, d. h. in Staatsanleihen investieren, damit in jedem Fall die kumulierten Altersvorsorgebeiträge zu Beginn der Auszahlungsphase vorhanden sind.

Ähnlich wie bei den Fondssparplänen kann man bei Fondspolicen theoretisch von den guten Ertragschancen der Aktienfonds profitieren. Die Anlegerfreiheit ist hier sogar größer, da der Kunde bei Bedarf selbst aus den angebotenen Fonds – meist ca. 50 Stück – auswählen kann. In gewissen Grenzen kann das Kapital auf verschiedene Fonds verteilt werden, und auch Wechsel sind möglich, wenngleich selten kostenlos. Die Renditechancen werden allerdings durch die hohen Kosten dieser Produkte geschmälert. Über die Kosten der klassischen Rentenversicherungen hinaus fallen nämlich noch Fondsgebühren an. Auch wenn die in Finanztest (2010) genannte Spanne „zwischen drei und sogar mehr

[166] Die Überschussbeteiligung setzt normalerweise erst ab einer bestimmten Mindestvertragslaufzeit – häufig ein Jahr – ein.

[167] Finanztest (2010), S. 43.

als 22 Prozent der Einzahlungen"[168] ohne weiteren Beleg zumindest fragwürdig ist, ist davon auszugehen, dass für viele junge und/oder risikofreudige Sparer ein Fondssparplan besser geeignet ist. Zudem vereint eine Fondspolice die unflexiblen Eigenschaften von Versicherung und Fondssparplan: die hohen anfänglichen Kosten und die möglichen Kursverluste bei Wechseln bzw. Entnahmen in schwachen Marktphasen. Für Anleger, die besonders großen Wert auf die weitgehend freie Fondswahl legen und das nötige Hintergrundwissen haben, bieten fondsgebundene Rentenversicherungen ein attraktives Alleinstellungsmerkmal.

3.2.3.4 Refinanzierung der Riester-Produkte und gesamtwirtschaftliche Effekte

In Abschnitt 3.1.3 wurde der mit dem AVmG und AVmEG verbundene teilweise Übergang zur kapitalgedeckten Altersvorsorge als Paradigmenwechsel bezeichnet. Die Vorstellung, dass mit einer Teilfundierung automatisch gesamtwirtschaftlich positive Allokationseffekte aufgrund von Renditevorteilen der Kapitaldeckung einhergehen, ist jedoch nicht korrekt.[169] Eine Teilkapitaldeckung wirkt vielmehr distributiv, indem sie die demografischen Lasten intergenerativ umverteilt. Denn infolge des erwähnten Paradigmenwechsels muss (auch) die Baby-Boom-Generation einen privaten Kapitalstock für die Altersvorsorge aufbauen, während die von den nachfolgenden Generationen getragenen Ansprüche an das Umlagesystem reduziert werden, so dass die Generationen im Übergang eine Mehrbelastung erfahren.

Auch langfristig kann sich die Teilfundierung nur dann positiv auswirken, wenn die induzierte private Ersparnis zur Bildung von Realkapital führt. In diesem Zusammenhang besteht das Problem, dass die oben beschriebenen Riester-Produkte meist durch Staatsanleihen refinanziert sind, die wiederum zu großen Teilen konsumtiv verwendet werden. Betroffen sind vor allem die (klassischen) Rentenversicherungen und Banksparpläne. Bei der wohnungswirtschaftlichen Verwendung findet der Sparprozess hingegen in Realkapital statt.[170] Dies gilt – in Abwesenheit von spekulativen Blasen – natürlich auch für den Aktienanteil im Portfolio der Fonds-Produkte.[171] Wie in Kapitel 5 gezeigt wird, haben die Versicherungen aber einen Marktanteil von ca. 70 Prozent, so dass der überwiegende Teil der Altersvorsorgevermögen in Staatsanleihen investiert ist.

Bei konsumtiver Verwendung der mit Staatsanleihen erzielten öffentlichen Einnahmen besteht damit letztlich kein Unterschied zu einem reinen Umlageverfahren. Eine solche Konstruktion hat dann lediglich einen indirekten Effekt: Die implizite Schuld der GRV wird verringert, und im Gegenzug erhöht sich die explizite Staatsschuld. Dies könnte laut Schoder (2011) unter Umständen zu einer größeren Transparenz führen und so eine Kontrollfunktion für die politisch Verantwortlichen ausüben.[172]

---

[168] Finanztest (2010), S. 58.

[169] Vgl. Schoder (2011), S. 189ff.

[170] Inwiefern jedoch die bisher auf dem „Eigenheimrenten"-Markt dominanten Bausparverträge tatsächlich für Realkapitalinvestitionen verwendet werden, bleibt abzuwarten.

[171] Bei den Fondssparplänen ist (wie in Abschnitt 3.2.3.2 angedeutet) es möglich, dass die Portfoliostruktur von den Anbietern aufgrund der besonderen Garantien der Riester-Rente und der damit verbundenen Überwälzung des Wertverlustrisikos eher konservativ ausgerichtet wird. In solchen Fällen dürfte der Aktienanteil im Vergleich zu ungeförderten Produkte unterdurchschnittlich sein.

[172] Vgl. Schoder (2011), S. 191f.

3.2.4 Anforderungen an die Sparleistung

3.2.4.1 Mindesteigenbeitrag

Die Förderung von Altersvorsorgeverträgen geschieht durch den zusätzlichen Sonderausgabenabzug bei der Einkommensteuerveranlagung und durch die Zahlung der Altersvorsorgezulagen. Diese beiden Förderkomponenten werden in den folgenden Abschnitten 3.2.5 und 3.2.6 erläutert. Die staatliche Riester-Förderung setzt aber – wie erwähnt – grundsätzlich eine eigene Sparleistung voraus. So können offensichtlich nur tatsächlich entstandene Sonderausgaben berücksichtigt werden, und auch die Zulage wird nur bei Erbringung eines sogenannten Eigenbeitrags gewährt.

Darüber hinaus hängt die Höhe der Zulage von der Höhe des Eigenbeitrags ab. Nur wenn der sogenannte Mindesteigenbeitrag geleistet wird, erhält der Sparer die volle Zulage. Der Mindesteigenbeitrag ist einkommensabhängig: Er beträgt seit 2008 vier Prozent der „maßgeblichen Einnahmen" (vgl. Abschnitt 3.2.4.2), jedoch maximal 2.100 Euro – abzüglich der Zulage.[173]

Tabelle 2: Förderstufen der Riester-Rente (2002 bis 2012)

	Mindesteigenbeitrag (in Prozent)	Fördergrenze (in Euro)	Grundzulage (in Euro)	Kinderzulage (in Euro)	Altersvorsorgeanteil (in Prozent)
2002	1,0	525	38	46	0,0
2003	1,0	525	38	46	0,5
2004	2,0	1.050	76	92	1,0
2005	2,0	1.050	76	92	1,5
2006	3,0	1.575	114	138	2,0
2007	3,0	1.575	114	138	2,0
2008	4,0	2.100	154*	185**	2,0
2009	4,0	2.100	154*	185**	2,5
2010	4,0	2.100	154*	185**	3,0
2011	4,0	2.100	154*	185**	3,5
2012	4,0	2.100	154*	185**	4,0

*mit Berufseinsteigerbonus 354 Euro (vgl. Abschnitt 3.2.5.2); **für nach 2007 geborene Kinder 300 Euro (vgl. Abschnitt 3.2.5.3)
Quellen: Eigene Darstellung auf Basis von EStG und SGB VI.

Bei der Einführung der Riester-Förderung im Jahr 2002 betrug der Mindesteigenbetrag ein Prozent der maßgeblichen Einnahmen (maximal 525 Euro) minus Zulage. Bis 2008 wurden der Einnahmenanteil und der Maximalbetrag in gleichmäßigen Zweijahresschritten auf das heutige Niveau erhöht (vgl. Tabelle 2). Diese Einphasung korrespondiert mit Altersvorsorgeanteil (AVA) in der AR-Anpassungsformel. Vor dem Hintergrund, dass zusätzliche Ersparnis mit gewöhnungsbedürftigem Konsumverzicht einhergehen kann, wurde gewissermaßen eine Übergangszeit gewährt, in der die private Sparleistung schrittweise auf das vorgesehene Vier-Prozent-Niveau gebracht werden sollte.[174]

[173] Anders ausgedrückt beträgt die mit dem Mindesteigenbeitrag verbundene erforderliche Sparleistung (inklusive Zulage) vier Prozent der maßgeblichen Einnahmen; der Sparer wird gewissermaßen beim Aufbringen des Mindesteigenbeitrags durch die Zulage unterstützt.
[174] Dementsprechend erreichten auch die Altersvorsorgezulagen (siehe Tabelle 2 bzw. Abschnitt 3.2.5) ihre volle Höhe erst 2008.

Wird der Mindesteigenbeitrag nur zum Teil erbracht, so wird die Zulage im Verhältnis von tatsächlichem Eigenbeitrag und Mindesteigenbeitrag gekürzt. Wenn man also nur die Hälfte des am Einkommen gemessenen Mindesteigenbeitrags spart, wird entsprechend die Zulage halbiert.[175] Dieses Prinzip wird durch den sogenannten Sockelbetrag von 60 Euro durchbrochen, der den Mindesteigenbeitrag nach unten begrenzt. Dadurch kann der Mindesteigenbeitrag nie weniger als 60 Euro betragen, auch wenn sich aus dem Einkommen eigentlich ein niedrigerer Betrag ergeben würde.[176] Somit ist in jedem Fall eine eigene Sparleistung von 60 Euro zu erbringen, auch wenn geringe oder gar keine Einnahmen erzielt werden.[177]

Wie die Bezeichnung andeutet, ist der Mindesteigenbetrag eine Untergrenze (für den Erhalt der vollen Förderung), jedoch keine Obergrenze. Die Sparleistungen können nicht nur den Mindesteigenbeitrag überschreiten, sondern beliebig weit darüber hinausgehen, auch über den maximal möglichen Sonderausgabenabzug. Dieses Übersparen (über 2.100 Euro) wird jedoch nicht gefördert, so dass eine getrennte (steuerliche) Behandlung von geförderten und ungeförderten Beiträgen – sowie den daraus resultierenden Leistungen – erforderlich ist.[178]

3.2.4.2 Maßgebliche Einnahmen

Die zuvor als maßgebliche Einnahmen bezeichnete Berechnungsgrundlage für den Mindesteigenbeitrag ist je nach begünstigter Personengruppe[179] unterschiedlich. Bei den Pflichtversicherten der GRV werden die beitragspflichtigen Einnahmen des Vorjahres im Sinne des SGB VI zugrunde gelegt, also normalerweise das Arbeitsentgelt bis zur GRV-Beitragsbemessungsgrenze. Falls allerdings das tatsächlich erzielte Entgelt unter den beitragspflichtigen Einnahmen liegt, wird ersteres angesetzt. Gleiches gilt für Entgeltersatzleistungen oder das Arbeitslosengeld II. Bei Altersteilzeit wird dementsprechend nur das Arbeitsentgelt zugrunde gelegt, welches aus der reduzierten Arbeitszeit resultiert, jedoch keine Aufstockungsbeträge. Von diesen Ausnahmen betroffen sind beispielsweise Auszubildende, Kurzarbeiter sowie Wehr- und Zivildienstleistende – kurz: Personen, die in der GRV höhere Ansprüche erwerben als sich eigentlich aus ihrem Entgelt ergäbe.[180]

Bei Landwirten werden zur Berechnung des Mindesteigenbeitrags die Einkünfte aus der Landwirtschaft (im Sinne des § 13 EStG) des vorletzten Jahres herangezogen. Liegt außerdem eine Pflichtversicherung in der GRV vor, werden die beiden Einnahmegrößen addiert. Bei Beamten, Soldaten und Richtern wird die Besoldungsmitteilung zugrunde gelegt, bei Beziehern von Amtsbezügen die entsprechende Mitteilung der anordnenden Stelle. Somit gehören Fürsorgeleistungen wie vor allem die Beihilfe nicht zu den maßgeblichen Einnahmen. Bei Erwerbs- oder Dienstunfähigen wird auf den Bruttobetrag der er-

---

[175] Falls eine Person drei oder mehr Riester-Verträge bespart, werden nur die Beiträge zu zweien berücksichtigt, um den Verwaltungsaufwand zu begrenzen (siehe dazu auch Abschnitt 3.2.5.1).

[176] Vgl. § 86 Absatz 1 Satz 4 EStG.

[177] Der einheitliche Sockelbetrag in Höhe von 60 Euro gilt erst seit 2005. Zuvor war er niedriger und nach der Kinderzahl gestaffelt (45 Euro ohne Kind, 38 Euro mit einem Kind, 30 Euro bei zwei oder mehr Kindern).

[178] Vgl. BMF (2010), Randziffern 119ff.

[179] Vgl. Abschnitt 3.2.1

[180] Die aus dem Pflegegeld resultierende Vergütung nicht erwerbsmäßiger Pflegepersonen ist kein Entgelt im Sinne „maßgeblicher Einnahmen".

haltenen Rente oder Versorgungsleistung abgestellt, d. h. den Betrag vor Abzug von Sozialversicherungsbeiträgen.

Ausländische Einkünfte zählen grundsätzlich nicht mehr zu den maßgeblichen Einnahmen, seit Pflichtmitglieder ausländischer Alterssicherungssysteme nicht mehr zum begünstigten Personenkreis gehören. Es gilt lediglich (den Ausführungen in Abschnitt 3.2.1.1) entsprechender Bestandsschutz.

3.2.4.3 Besonderheiten des Mindesteigenbeitrags bei Ehegatten

Sofern beide Ehegatten zum Kreis der unmittelbar Begünstigten gehören, wird der jeweilige Mindesteigenbeitrag getrennt ermittelt.[181] Ist jedoch ein Ehegatte unmittelbar begünstigt und der andere mittelbar, wird der Mindesteigenbeitrag nur für ersteren berechnet. Hierbei werden nur die persönlichen maßgeblichen Einnahmen, jedoch die den Ehegatten insgesamt zustehenden Zulagen berücksichtigt. Die auf diese Weise berechnete eventuelle Zulagenkürzung gilt dann für beide Ehegatten. Die resultierenden Zulagen werden den Ehegatten getrennt in ihre jeweiligen Altersvorsorgeverträge gezahlt.

Bis zum Beitragsjahr 2011 musste der mittelbar begünstigte Ehegatte für den Erhalt der Zulage keinen Sparbeitrag leisten, auch nicht den Sockelbetrag. Er musste lediglich einen Altersvorsorgevertrag abgeschlossen haben. Mittlerweile wird auch von mittelbar Berechtigten der Sockelbetrag verlangt, um Problemen bei Übergang von mittelbarer zu unmittelbarer Begünstigung vorzubeugen. Aufgrund des gehäuften Auftretens von Zulagenrückforderungen durch die ZfA wurde vorübergehend die Möglichkeit geschaffen, im Jahr 2012 notwendige Eigenbeiträge für Beitragsjahre bis einschließlich 2011 nachträglich zu zahlen. Insbesondere im Zusammenhang mit der Geburt eines Kindes, bei der die zuvor mittelbar begünstigte Ehefrau Mitglied der GRV wird, hatte dies zu zahlreichen Rückforderungen fälschlich gezahlter Zulagen geführt. Die Nachentrichtung war allerdings nur im Fall des oben beschriebenen Statuswechsels möglich, nicht generell für zu geringe Eigenbeiträge von unmittelbar Begünstigten. Voraussetzung war nämlich ein bereits vorliegender (falscher) Zulagenantrag als mittelbar Begünstigter.

3.2.5 Altersvorsorgezulage

3.2.5.1 Begriff und Zulagenantrag

Die sogenannte Altersvorsorgezulage (im Folgenden auch „Zulage“) ist konzeptionell eine sozialpolitisch motivierte Ergänzung der eigentlichen, einkommensteuerlichen Förderung. Aufgrund der spezifischen Interdependenz der beiden Förderkomponenten erscheint es jedoch sinnvoll, die Zulagenförderung zuerst zu erläutern. Die steuerliche bzw. gesamte Riester-Förderung wird nachfolgend in Abschnitt 3.2.6 behandelt.

Die Altersvorsorgezulage fließt direkt in den geförderten Riester-Vertrag. Sie ist neben dem Eigenbeitrag des Sparers Teil des Altersvorsorgebeitrags und setzt sich aus der Grundzulage und etwaigen Kinderzulagen zusammen. Die Zulage wird nicht automatisch gezahlt, sondern muss für jedes Beitragsjahr mit einem amtlichen Formular beantragt

[181] Die im folgenden Abschnitt 3.2.5 beschriebenen Regelungen zur Zuordnung der Kinderzulagen gelten analog.

werden. Der Zulagenantrag muss beim Anbieter innerhalb von zwei Jahren nach Ende des betreffenden Beitragsjahres eingehen. Aus Gründen der administrativen Vereinfachung und zur Vermeidung versäumter Anträge ist mittlerweile ein sogenannter Dauerzulagenantrag möglich. In diesem Fall bevollmächtigt der Kunde den Anbieter (schriftlich und widerruflich), die Zulage für jedes Beitragsjahr zu beantragen. In jedem Fall ist der Anbieter verpflichtet, den Antrag nach den gesetzlichen Vorgaben[182] an die ZfA zu übermitteln, welche u. a. für die Berechnung des Zulagenanspruchs und die Auszahlung zuständig ist.

Im Zusammenhang mit dem Zulagenantrag ist der Sparer verpflichtet, dem Anbieter alle Änderungen seiner Verhältnisse mitzuteilen, die für den Zulagenanspruch relevant sind. Hierzu zählen Veränderungen der Zulagenberechtigung (unmittelbar/mittelbar), des Familienstands oder von Kindergeldansprüchen bzw. -zuordnungen. Falls sich die Daten zur Ermittlung des Mindesteigenbeitrags ändern, beispielsweise das zugrunde gelegte Einkommen, ist auch dies mitzuteilen. Es wird darüber hinaus empfohlen, mitzuteilen, wenn sich die Verteilung der Zulage auf mehrere Verträge oder der berufliche Status (z. B. durch Verbeamtung) ändern. Bezüglich der Kinderzulage ist außerdem mitteilungsrelevant, ob sie für zusätzliche Kinder beantragt werden soll oder ob für die bisher erfassten Kinder eine neue Familienkasse zuständig ist.

Grundsätzlich gibt es keine Begrenzung der Altersvorsorgeverträge pro Person. Zur Verwaltungsvereinfachung ist jedoch festgelegt, dass die Altersvorsorgezulage höchstens für zwei Riester-Verträge gewährt wird.[183] Es werden auch lediglich die Beiträge zugunsten maximal zweier Verträge berücksichtigt, wenn überprüft wird, ob der Mindesteigenbeitrag erbracht wurde.[184] Es kann also passieren, dass jemand nur eine gekürzte Zulage erhält, obwohl er die erforderlichen Eigenbeiträge – in mehr als zwei Verträgen – kumulativ erbracht hat.

Diese Mitteilungspflichten sind offenbar recht anspruchsvoll. So kam es im April 2011 in 1,4 Mio. Fällen zu Rückforderungen der ZfA in Höhe von etwa einer halben Milliarde Euro, u. a. auch weil Sparer es versäumt hatten, ihrem Anbieter nach einem umzugsbedingten Wechsel der Familienkasse die neue Kindergeldnummer ihrem Anbieter mitzuteilen.

3.2.5.2 Grundzulage und Berufseinsteigerbonus

Seit 2008 beträgt die Grundzulage, die jeder begünstigten Person mit einem Altersvorsorgevertrag zusteht, 154 Euro im Jahr.[185] Bei der Einführung im Jahr 2002 betrug sie 38 Euro und wurde bis 2008 Schrittweise erhöht (2004 auf 76 Euro, 2006 auf 114 Euro).[186]

Seit 2008 ist als Sonderfall eine erhöhte Grundzulage möglich: Die Grundzulage von Riester-Sparern unter 25 erhöht sich im ersten Beitragsjahr automatisch um 200 Euro. Der sogenannte Berufseinsteigerbonus wird allerdings nur einmalig gewährt, d. h., dass ab dem zweiten Beitragsjahr die normale Grundzulage gezahlt wird, auch wenn der Sparer immer

[182] § 89 Absätze 2 und 3 EStG.

[183] Vgl. § 89 Absatz 1 EStG.

[184] Der Sparer kann selbst festlegen, welche seiner Altersvorsorgeverträge dabei berücksichtigt werden sollen.

[185] Vgl. § 84 EStG.

[186] Vgl. Tabelle 2.

noch unter 25 ist.[187] Die Motivation für diese Sonderregelung ist es, gezielte ökonomische Anreize für junge Menschen zu setzen, frühzeitig mit ergänzendem Altersvorsorgesparen zu beginnen.[188]

3.2.5.3 Kinderzulage

Die zweite Komponente der Altersvorsorgezulage ist die Kinderzulage.[189] Der Anspruch auf diese Zulage ist gegeben, wenn der begünstigten Person mindestens für einen Monat des Beitragsjahres Kindergeld[190] für mindestens ein Kind gewährt wird. Für Kinder, die vor 2008 geboren wurden, beträgt die Zulage 185 Euro je Kind; für die Geburtsjahrgänge ab 2008 beläuft sie sich auf 300 Euro. Es handelt sich bei der Kinderzulage somit um eine familienpolitische Förderung – welche allerdings angesichts der in Abschnitt 3.1.1 beschriebenen demografischen Entwicklung eng mit der Alterssicherungspolitik verknüpft ist.

Bei Eltern, die zusammenleben oder verheiratet sind, wird die Kinderzulage grundsätzlich der Mutter zugeordnet – unabhängig davon, an wen das Kindergeld gezahlt wird oder ob die Mutter überhaupt Anspruch auf die Altersvorsorgezulage hat. Die Übertragung des Kinderzulagenanspruchs auf den Vater ist allerdings auf Antrag möglich, auch für einzelne Kinder. Bei Konstellationen, die von diesem Standardfall abweichen, steht die Kinderzulage der Person zu, der das Kindergeld ausgezahlt wird.[191] Dies ist der Fall bei unverheirateten, dauernd getrennt oder außerhalb des EWR lebenden Eltern. Wenn das Kindergeld einem Großelternteil oder dem Kind selbst ausgezahlt wird, steht dementsprechend nur dem jeweiligen Empfänger die Kinderzulage zu – sofern er förderberechtigt ist.

3.2.6 Sonderausgabenabzug und nachgelagerte Besteuerung

Die zentrale Komponente der Riester-Förderung ist der zusätzliche Sonderausgabenabzug nach § 10a Abs. 1 EStG: Die Steuerpflichtigen unter den begünstigten Personen können ihre Altersvorsorgebeiträge bis zur Höhe von 2.100 Euro bei der Einkommensteuererklärung (mit der Anlage AV) geltend machen.[192]

Dieser Höchstbetrag des Sonderausgabenabzugs ist eine Pauschale, d. h. unabhängig vom einkommensabhängigen Mindesteigenbeitrag, und bezieht sich auf die gesamten Altersvorsorgebeiträge, welche die Zulagen per Definition enthalten.[193] Anders als beim Zulagenanspruch gilt die Beschränkung auf maximal zwei Altersvorsorgeverträge nicht

---

[187] Vgl. § 84 Sätze 2 und 3 EStG.

[188] Vgl. BMF (2008), S. 27.

[189] Vgl. § 85 EStG.

[190] Der Kinderzulagenanspruch entsteht genauer auch bei Bezug von „anderen Leistungen für Kinder" nach § 65 Abs. 1 Satz 1 EStG.

[191] Falls das Kindergeld im Beitragsjahr mehreren Personen für unterschiedliche Zeiträume ausgezahlt wird, ist laut § 85 Absatz 1 Satz 4 EStG die erste Auszahlung maßgebend.

[192] Für die Bemessung des Sonderausgabenabzugs ist – anders als für die Ermittlung des Zulagenanspruchs – der steuerrechtliche Einkommensbegriff relevant. Dieser „Gesamtbetrag der Einkünfte" kann in Einzelfällen stark von den „maßgeblichen Einnahmen" abweichen (vgl. Gerber, 2010, S. 661.).

[193] Der maximale Sonderausgabenabzug entsprach während des Einführungszeitraums zwangsläufig exakt dem jeweiligen maximalen Mindesteigenbeitrag.

bei der Einkommensteuerveranlagung. Hier können die Eigenbeiträge beliebig vieler Riester-Verträge geltend gemacht werden.

Der zusätzliche Sonderausgabenabzug wird allerdings nur dann gewährt, wenn er für den Steuerpflichtigen vorteilhafter ist als der Zulagenanspruch. Analog zur Verrechnung von Kindergeld und Kinderfreibetrag klärt die Finanzverwaltung diese Frage im Rahmen einer Günstigerprüfung – vorausgesetzt der zusätzliche Sonderausgabenabzug wird mit der Einkommensteuererklärung beantragt.[194] Bei der Günstigerprüfung ist der Zulagenanspruch maßgebend, unabhängig davon, ob und wann die Zulage tatsächlich beantragt bzw. ausgezahlt wurde. Der Berufseinsteigerbonus wird hierbei jedoch ignoriert.[195]

Das Finanzamt prüft, ob der zusätzliche Sonderausgabenabzug oder der Zulagenanspruch günstiger ist. Es wird dafür die hypothetische Einkommensteuer jeweils mit und ohne den Sonderausgabenabzug ermittelt und verglichen. Ist der Vorteil aus dem Sonderausgabenabzug größer als der Zulagenanspruch, wird die über den Zulagenanspruch hinausgehende Steuerermäßigung gewährt. Anders ausgedrückt wird in diesem Fall die Einkommensteuer bei komplettem Sonderausgabenabzug (inklusive Zulage) ermittelt und schließlich um den Zulagenanspruch erhöht.[196] Man kann in diesem Fall von einer rein steuerlichen Riester-Förderung sprechen, da die Altersvorsorgezulage gewissermaßen nur eine Anzahlung auf den zusätzlichen Sonderausgabenabzug ist.

Ist hingegen die Zulage im Ergebnis günstiger, weil keine darüber hinausgehende Steuerermäßigung eintritt, geht der Anspruch auf Sonderausgabenabzug unter. Nur dann geht die Riester-Förderung über eine rein steuerliche hinaus: Ein Teil der Zulage entspricht der Steuerersparnis, die sich aufgrund der Günstigerprüfung jedoch nicht in der Einkommensteuer widerspiegelt. Der andere Teil ist eine nicht-steuerliche, direkte Subvention der privaten Altersvorsorge. Dies ist tendenziell bei niedrigen Eigenbeiträgen und hohen Zulagen der Fall, also z. B. bei kinderreichen Familien mit relativ geringem Einkommen. In einkommensstarken Haushalten ohne Kinder überwiegt normalerweise der Steuervorteil. Anders als die direkt in das Altersvorsorgevermögen fließenden Zulagen, steht die Steuerersparnis den Sparern konsumtiv zur Verfügung.

Bei zusammenveranlagten Ehepaaren verläuft die Günstigerprüfung abhängig von der jeweiligen Begünstigung der Ehegatten: Sind beide unmittelbar förderberechtigt, werden die zusätzlichen Sonderausgaben und Zulagenansprüche jeweils individuell ermittelt und dann für die Günstigerprüfung summiert. Der maximale Sonderausgabenabzug verdoppelt sich durch Zusammenveranlagung also keineswegs auf 4.200 Euro; dieser Betrag wird nur dann erreicht, wenn zwei unmittelbar begünstigte Ehegatten den individuellen Höchstbetrag komplett ausschöpfen. Ist nur ein Ehegatte unmittelbar begünstigt, und hat der andere keinen Altersvorsorgevertrag abgeschlossen, fließen nur der zusätzliche Sonderausgabenabzug und der Zulagenanspruch des Riester-Sparers in die Günstigerprüfung ein. Falls der mittelbar begünstigte Ehegatte hingegen einen eigenen Altersvorsorgevertrag bespart hat, werden dessen Altersvorsorgebeiträge zwar mitberücksichtigt,

[194] Die Information über geleistete Altersvorsorgebeiträge fließt seit 2010 in einem normierten Verfahren vom Anbieter an die Finanzverwaltung.

[195] Insofern ist die offizielle Bezeichnung als „erhöhte Grundzulage" etwas irreführend.

[196] Vgl. § 10a Absatz 2 EStG in Verbindung mit § 2 Absatz 6 Satz 2 EStG.

der maximale Sonderausgabenabzug wird aber lediglich um den Sockelbetrag (auf 2.160 Euro) erhöht. Der mittelbar Förderberechtigte kann allerdings auch mit Eigenbeiträgen zur Ausschöpfung des Sonderausgabenabzugs seines Ehegattens beitragen.

Aus dem Ablauf des Besteuerungsverfahrens folgt, dass die vollständige Förderung nur in Anspruch genommen werden kann, wenn ein Zulagenantrag gestellt wird. Denn das Finanzamt unterstellt bei der Günstigerprüfung implizit, dass Zulagen in Höhe des Zulagenanspruchs ausgezahlt wurden bzw. werden. Aufgrund der gesetzlichen Fristen ist dies auch gar nicht anders möglich: Altersvorsorgezulagen können noch deutlich nach der fünfmonatigen Abgabefrist von (verpflichtenden) Einkommensteuererklärungen beantragt, festgesetzt und ausgezahlt werden.[197] Der mittlerweile intensivierte Datenaustauschs zwischen der ZfA und den Finanzbehörden ändert an dieser grundsätzlichen Fristeninkongruenz nichts, erleichtert allerdings u. a. nachträgliche Korrekturen.

Wie in Abschnitt 3.1.6 anhand des Drei-Schichten-Modells erklärt, steht der Steuerfreistellung in den beschriebenen Grenzen die nachgelagerte Besteuerung der Leistungen gegenüber. Da die Vermögensbildung der Ansparphase aus unversteuertem Einkommen erfolgt, sind die Leistungen der Auszahlungsphase zu versteuerndes Einkommen. Das Prinzip der nachgelagerten Besteuerung gilt nur für die Altersvorsorgebeiträge, also Sparleistungen die den maximalen Sonderausgabenabzug von 2.100 Euro nicht überschreiten. Wenn ein Riester-Vertrag also „überspart“ wird, handelt es sich bei dem ungeförderten Teil der resultierenden Auszahlungen um „sonstige Einkünfte“ (nach § 20 EStG). Derartige Leibrenten sind jedoch nicht in voller Höhe bei der Einkommensteuer zu berücksichtigen, sondern nur mit dem Ertragsanteil. Dies ist der Kapitalertrag der Sparleistung aus bereits versteuertem Einkommen – der allerdings seit 2009 nicht mehr mit dem persönlichen Einkommensteuersatz besteuert wird, sondern mit dem pauschalen Steuersatz der sogenannten Abgeltungssteuer.[198] Auch erstattete Provisionen, Zins-Boni und sonstige Sonderauszahlungen aus Riester-Verträgen fallen unter die sonstigen Einkünfte und sind zu versteuern.[199]

3.2.7 Schädliche Verwendung

Wie oben erläutert, ist die Riester-Förderung an Bedingungen geknüpft. Dies sind die in Abschnitt 3.2.1 genannten persönlichen Voraussetzungen sowie die in Abschnitt 3.2.2 beschriebenen Zertifizierungsanforderungen an Produkte und Anbieter. Der Förderanspruch entsteht nur, wenn diese Bedingungen kumulativ erfüllt sind. Ein grundsätzlich vorhandener Anspruch kann aber auch nachträglich wegfallen, wenn das Altersvorsorgevermögen nicht mehr der Altersvorsorge dient, sondern anders als im AltZertG vorgese-

[197] Die Steuererklärungsfrist folgt aus § 149 AO, die zweijährige Frist der Zulagenbeantragung des Sparers gegenüber dem Anbieter aus § 89 EStG. (Weiterer Verzug ist auf Seite des Anbieters möglich.) Schließlich endet die gesetzliche Festsetzungsfrist der Altersvorsorgezulagen (gemäß § 169 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 AO) vier Jahre nach dem betreffen Beitragsjahr.

[198] Bei einer solchen Kapitalertragssteuer mit Abgeltungsfunktion wird nicht das zu versteuernde Einkommen um den Kapitalertrag erhöht. Stattdessen wird die entsprechende Einkommensteuer direkt an der Quelle (z. B. bei der Auszahlung einer Riester-Rente) abgegolten.

[199] Da Aufwendungen wie z. B. Abschluss- und Verwaltungsgebühren aus den Altersvorsorgebeiträgen geleistet werden, handelt es sich nicht um abzugsfähige (im Voraus entstandene) Werbungskosten im Zusammenhang mit den späteren Leistungen aus dem Riester-Vertrag.

hen ausgezahlt wird. Diese Zweckentfremdung wird als „schädliche Verwendung" bezeichnet.[200]

Um eine schädliche Verwendung zu vermeiden, müssen also die in Abschnitt 3.2.2.1 beschriebenen Auszahlungsmodalitäten eingehalten werden. Demnach darf die Auszahlung weder vorzeitig noch in der falschen Form erfolgen. Abgesehen von der frühestens ab 60 bzw. 62 einsetzenden, monoton steigenden, regelmäßig gezahlten Leibrente sind nur wenige Auszahlungen zulässig. Dies sind erstens eine Teilkapitalauszahlung von bis zu 30 Prozent zu Beginn der Auszahlungsphase, zweitens eine Kleinbetragsrentenabfindung und drittens eine Übertragung auf einen anderen Riester-Vertrag des Sparers bzw. bei dessen Tod auf einen Vertrag des Ehegatten. Alle anderen Kapital- und Rentenauszahlungen stellen eine schädliche Verwendung dar.[201]

Falls ein Teil des kumulierten Altersvorsorgevermögens aus nicht geförderten Eigenbeiträgen und deren Ertrag besteht, kann er ohne Weiteres unschädlich ausgezahlt werden. Dies ist offensichtlich der Fall, wenn ein Riester-Vertrag überspart wurde, d. h. Beiträge gezahlt wurden, die über den maximalen Sonderausgabenabzug hinausgehen. Der ungeförderte Vermögensanteil gilt bei jeder Kapitalauszahlung als zuerst angetastet.

Aus der schädlichen Verwendung von Altersvorsorgevermögen folgt die Pflicht zur Rückzahlung der Förderung. Wie beschrieben besteht die Förderung zum einen aus den erhaltenen Zulagen und zum anderen aus den Steuervorteilen dank des zusätzlichen Sonderausgabenabzugs. Diese ergeben zusammen den Rückzahlungsbetrag, der von der ZfA gefordert und vom Anbieter bei der Auszahlung einbehalten wird.

Ein gewisser Teil des Riester-Guthabens ist der Ertrag der Altersvorsorgebeiträge. Dieser steht zwar dem Sparer grundsätzlich zu, muss allerdings bei schädlicher Verwendung des Altersvorsorgevermögens (als „sonstige Einkünfte") versteuert werden. Die zu besteuernde Leistung ist nach § 22 Nr. 5 Sätze 2 und 3 EStG das Altersvorsorgevermögen abzüglich der entsprechenden Zulagen und Eigenbeiträge. Es handelt sich mit anderen Worten um die Zinserträge der Altersvorsorgebeiträge. In Kombination mit der Rückforderung der Steuervorteile wird so nachträglich die vorgelagerte Besteuerung wieder hergestellt.

Die Auswirkungen der schädlichen Verwendung lassen sich an einem Beispiel veranschaulichen: Das Guthaben eines geförderten Sparvertrags betrage nach zehn Jahren 13.500 Euro, das sich aus 10.000 Euro kumulierten Eigenbeiträgen, 2.000 Euro Zulagen und 1.500 Euro Zinsertrag zusammensetze. Nicht im Altersvorsorgevermögen erfasst sind die kumulierten Steuervorteile durch den Sonderausgabenabzug, die vom Finanzamt ermittelt werden und sich in diesem Fall auf 1.000 Euro belaufen. Nun kündigt der Sparer seinen Vertrag in der Ansparphase und lässt sich vom Anbieter das Guthaben auszahlen. Da es sich um eine schädliche Verwendung handelt, behält der Anbieter allerdings die von der ZfA zurückgeforderte Förderung ein; ausgezahlt werden also nur (13.500 – 2.000 – 1.000 =) 10.500 Euro. Außerdem werden bei der Einkommensteuer die 1.500 Euro

[200] Vgl. § 93 EStG.

[201] Natürlich ist es sowohl nach den ursprünglichen Riester-Regeln und erst recht seit dem EigRentG möglich, Kapital unter bestimmten Bedingungen unschädlich für die Anschaffung einer selbstgenutzten Wohnimmobilie zu entnehmen. Die vorübergehende Auslassung der Immobilien-Komponente, welche in Kapitel 4 ausführlich behandelt wird, dient dem Argumentationsgang.

Zinsertrag als „sonstige Einkünfte“ dem zu versteuerndem Einkommen zugeschlagen. Die Eigenbeiträge hingegen werden nicht erneut besteuert – dies ist mit der Rückforderung der Steuervorteile bereits geschehen.

Die beschriebenen Rechtsfolgen der schädlichen Verwendung sollen näherungsweise das hypothetische Ergebnis eines identischen Sparvorgangs ohne Riester-Förderung herstellen. Dies wird weitgehend erreicht, wenn man davon absieht, dass auch die Zinserträge der Zulagen beim Sparer belassen werden. Außerdem besteht ein Steuerstundungseffekt, da der kumulierte Steuervorteil unverzinst zurückgefordert wird.

4 Selbstgenutztes Wohneigentum in der Riester-Rente

4.1 Ursprüngliche Entnahmeregelung

Trotz der Bedeutung des Wohneigentums für die private Altersvorsorge sah das AVmG nur eine sehr begrenzte und unsystematische Einbeziehung in die Riester-Förderung vor, nämlich in Form des sogenannten Altersvorsorge-Eigenheimbetrags[202], welcher im ursprünglichen Gesetzesvorschlag noch nicht einmal enthalten war. Diese Entnahmeregelung gestattete die förderunschädliche Verwendung von 10.000 bis 50.000 Euro aus dem Altersvorsorgevermögen zur Herstellung oder Anschaffung von selbstgenutztem Wohneigentum, genauer: von einer Wohnung im eigenen Haus oder einer Eigentumswohnung im Inland. Der entnommene Betrag musste allerdings (ab dem zweiten Jahr nach der Entnahme) bis zum 65. Lebensjahr in monatlich konstanten Raten wieder in den Vertrag zurückgeführt werden. Weil dies lediglich nominal zu erfolgen hatte, kann bei dieser Zwischenentnahme von einem „zinslosen Darlehen des Sparers an sich selbst"[203] gesprochen werden.

Die Entnahme wurde zusätzlich durch Regelungen bezüglich der schädlichen Verwendung eingeschränkt. Diese lag zum einen vor, wenn der Sparer mit den Rückzahlungen mehr als ein Jahr in Verzug geriet. Zum anderen war auch die (dauerhafte) Aufgabe der Selbstnutzung förderschädlich, falls das noch nicht zurückgeführte Kapital nicht binnen Jahresfrist auf eine andere selbstgenutzte Immobilie übertragen oder in einen Riester-Vertrag eingezahlt wurde. Beim Tod des Sparers musste der erbende Ehegatte die Rückzahlungen in einem eigenen Riester-Vertrag weiterführen, um die schädliche Verwendung zu vermeiden. Wie in Abschnitt 3.2.7 beschrieben, folgt aus der schädlichen Verwendung die Rückforderung der Zulagen und Steuervorteile, die dem schädlich verwendeten Betrag zugeordnet sind. Außerdem wurden in diesem Fall die Erträge des schädlich verwendeten Kapitals besteuert. Sie wurden mit einem fiktiven Zinssatz von fünf Prozent für den Zeitraum zwischen Entnahme und schädlicher Verwendung ermittelt.

Eine solche Entnahmeregelung bewirkt zwei vorteilhafte Effekte für den Sparer: eine Zinsersparnis und eine Liquiditätsentlastung. Der Zinseffekt folgt direkt aus dem Eigendarlehen und ist vorteilhaft, wenn die Rendite des Riester-Vertrags kleiner ist als der Sollzins des ansonsten zur Finanzierung nötigen Kredits. Der eigentliche Sollzins der Entnahme ist also die entgangene Verzinsung des Riester-Kapitals. Der Unterschied zum (meist höheren) Kreditzins am Markt ist der (dann positive) Zinseffekt. Der Liquiditätseffekt bezieht sich auf die grundsätzliche Verfügbarkeit des Riester-Kapitals für die Wohneigentumsbildung. Hierdurch wird die Flexibilität in Bezug auf geänderte Umweltbedingungen und Lebensplanungen erhöht. Die Entscheidung zwischen verschiedenen Formen der Altersvorsorge ist damit leichter revidierbar und auch nachträglich zugunsten des Wohneigentums möglich. Für die zahlreichen Haushalte, deren

[202] Vgl. § 92a EStG in der bis zum 1.8.2008 gültigen Fassung.

[203] Eekhoff et al. (2002), S. 22.

Budget eine parallele Kapitalbildung in Wohneigentum und anderen Altersvorsorgeprodukten nicht zulässt, kann „eingesperrtes" Vermögen bei veränderten Präferenzen beträchtliche Nutzeneinbußen bedeuten.

Doch selbst ohne einen solchen Engpass, der zu einer Entweder-oder-Entscheidung führt, kann man von einem Liquiditätseffekt der Entnahmeregelung sprechen. Denn der im Vergleich zum Kredit eingesparte Kapitaldienst kann reinvestiert werden (auch für die Altersvorsorge) und über den Zinseffekt hinausgehende Erträge erwirtschaften. Der Liquiditätseffekt war jedoch durch die Verpflichtung, bereits nach zwei Jahren mit der Rückzahlung zu beginnen, beschränkt.

Aus der Entnahme entsteht als weiterer, vermutlich unbeabsichtigter Vorteil eine implizite steuerliche Besserstellung. Ohne Entnahme würde das Altersvorsorgevermögen Erträge erwirtschaften, die später besteuert würden. Durch die Entnahme wird dies vermieden. Denn der ursprünglich entnommene Betrag wird zwar nominal zurückgezahlt, die Erträge jedoch sind im Konsumgut „Immobilie" gebunden.

Der zentrale Kritikpunkt an der ursprünglichen Entnahmeregelung war und ist, dass sie ihr Ziel, die selbstgenutzte Wohnimmobilie gemäß ihrer Altersvorsorgefunktion in die geförderte Altersvorsorge einzubeziehen, verfehlt hat. Die vorübergehende Entnahme ermöglichte zwar begrenzte Zins- und Liquiditätsvorteile, beseitigte aber nicht die grundsätzliche Schlechterstellung des Wohneigentums innerhalb der geförderten Altersvorsorge. Eine Zwischenentnahme verschafft dem Sparer kein echtes Eigenkapital. Eine solche Ungleichbehandlung resultiert direkt in Marktverzerrungen zuungunsten der faktisch von der Förderung ausgeschlossenen Vorsorgewege.

Ein Grund für die inkonsistente und unvollständige Einbeziehung mag gewesen sein, dass den Entscheidungsträgern nicht klar war, wie eine systemkonforme Einbeziehung der Immobilie erreicht werden kann. Der wesentliche politische Hinderungsgrund war jedoch die Existenz der umfassenden Wohneigentumsförderung in Form der Eigenheimzulage. Es ist unabhängig davon festzuhalten, dass die resultierende Beschränkung der begünstigten Altersvorsorgeprodukte innerhalb der Riester-Rente den Präferenzen vieler Bürger widersprach, wie entsprechende Umfragen regelmäßig zeigen.

4.2 Reformmodelle im Vorfeld des Eigenheimrentengesetzes

Infolge der unzureichenden Einbeziehung der Wohnimmobilie in die geförderte Altersvorsorge – und v. a. angesichts der (bevorstehenden) Abschaffung der Eigenheimzulage – sahen die meisten am politischen Prozess Beteiligten durchaus Neuregelungsbedarf. Die inhaltlichen Vorstellungen waren jedoch so zahlreich wie unterschiedlich. Außerdem wurden sie langwierig und mit beträchtlichem Einfluss verschiedener Interessenverbände diskutiert, so dass die Wochenzeitung *Die Zeit* im Oktober 2006 den Entscheidungsprozess als „Polit-Posse"[204] bezeichnete. Zu diesem Zeitpunkt galt die Vorgabe des Koalitionsvertrags aus dem November 2005, „das selbst genutzte Wohneigentum zum 1.1.2007

[204] Vgl. Oberhuber (2006).

besser in die geförderte Altersvorsorge [zu] integrieren", um „[d]ie Diskriminierung gegenüber anderen Formen der Altersvorsorge" zu beseitigen.[205]

Die zahlreichen Reformvorschläge unterschieden sich vor allem hinsichtlich der Fragen, ob die Entnahmemöglichkeit beibehalten oder ausgeweitet werden sollte, ob die Altersvorsorgebeiträge auch zur Darlehenstilgung verwendet werden dürften und wie in diesen Fällen eine anreizneutrale Besteuerung gewährleistet werden könnte.[206] Im Zentrum standen die Vorschläge der Regierungsfraktionen, die sich allerdings teilweise mit denen verschiedener Interessengruppen deckten.

4.2.1 SoFa-Modell: keine Entnahme, aber beschränkte Tilgungsförderung

Der Gesetzesvorschlag der Unionsfraktionen orientierte sich am von den privaten Bausparkassen entwickelten „Sofort ohne Finanzamt" (*SoFa*), das auch weite Teile der Kreditwirtschaft bevorzugten.[207] Es sollte die Entnahmemöglichkeit abschaffen,[208] im Gegenzug aber ermöglichen, den Riester-Vertrag ruhen zu lassen, um die Sparbeiträge (maximal 25 Jahre lang) für die Tilgung von Immobiliendarlehen zu verwenden – dann allerdings ohne Sonderausgabenabzug, d. h. aus versteuertem Einkommen. Bei dieser Variante wäre also nur die herkömmliche Riester-Rente, nicht das in der Immobilie gebundene Kapital nachgelagert besteuert worden. Außerdem sollte die Altersvorsorgezulage für die Zeit der Tilgungsverwendung auf 70 bis 80 Prozent gekürzt werden. Das SoFa-Modell hätte die steuerliche Systematik der Riester-Förderung bzw. des Drei-Schichten-Modells durchbrochen, was jedoch im Sinne der übergeordneten Zielsetzung des Koalitionsvertrags nicht dogmatisch ausgeschlossen werden musste. Aus wissenschaftlicher Sicht ist aber zumindest die Anreizneutralität bzw. Belastungsgleichheit der Tilgungsvariante Voraussetzung für eine konsistente Einbeziehung der Wohnimmobilie. Dies wäre im SoFa-Modell nicht gewährleistet gewesen. Davon abgesehen hätte ein Entnahmeverbot den oben beschriebenen Liquiditätseffekt drastisch reduziert.

4.2.2 IW-Modell: anreizneutrale vorgelagerte Besteuerung

Einen Vorschlag zur anreizneutralen Besteuerung brachte das Institut der deutschen Wirtschaft in die Debatte ein. Das *IW-Modell* zielt auf eine vorgelagerte Besteuerung zum Entnahmezeitpunkt ab, welche die eigentlich vorgesehene nachgelagerte Besteuerung (im Barwert) simuliert. Das Ausgangsproblem ist, dass sich bei einer Entnahme das später zu besteuernde Altersvorsorgevermögen zwar verringert, die Vorteile aus Zulage und Sonderausgabenabzug jedoch trotzdem dem Haushalt zufließen, allerdings „unmessbar" in der Immobilie gebunden sind. Als Lösungsansatz wird der Vergleich zweier Situationen zum Entnahmezeitpunkt vorgeschlagen, der resultierenden Steuerzahlungen in der Ruhestandsphase jeweils mit und ohne die Entnahme. Die Differenz dieser Steuerbeträge ist – auf den Entnahmezeitpunkt abgezinst – die korrekte Steuerzahlung. Das zu lösende technische Problem ist hierbei, dass die hypothetischen Steuerzahlungen nicht bekannt

[205] CDU, CSU und SPD (2005), Zeile 3515f.

[206] Die später eingeführten wohnungsgenossenschaftlichen Verwendungsmöglichkeiten spielten in der Diskussion eine eher untergeordnete Rolle.

[207] Vgl. VdPB (2006).

[208] Von dieser Forderung rückten die Unionsparteien allerdings im Laufe der Diskussion ab.

sind, weil der persönliche Steuersatz im Alter in Unkenntnis des sonstigen Alterseinkommens unbekannt ist. Das Alterseinkommen lässt sich jedoch laut Voigtländer (2006), dem Autor des Konzepts, ausreichend genau schätzen, so dass sich der Steuersatz für die vorgelagerte Besteuerung bei Entnahmen in Abhängigkeit vom aktuellen Einkommen festlegen ließe, ohne zu Anreizverzerrungen zu führen. Die Verwendung der Riester-Förderung zur Darlehenstilgung wäre in diesem Konzept analog möglich, wenn man dies als Reihe kleinerer Entnahmen auffasst.

4.2.3 Fiktiver Kapitalstock als systemkonforme Lösung

Die SPD befürwortete zunächst – wie auch weite Teile der Wohnungswirtschaft – ein vom empirica-Institut entwickeltes Modell namens „Kapitalstock zur nachgelagerten persönlichen Einkommensbesteuerung" (*KaNaPE*),[209] welches wiederum der *Freiburger Zwei-Flanken-Strategie* von Raffelhüschen und Schoder (2004) ähnelt. Beide basieren auf einer gemeinsamen Grundidee: Die nachgelagerte Besteuerung kann auch bei der Verwendung für das Eigenheim (durch Kredittilgung oder Entnahme) ermöglicht werden, wenn ein fiktiver Kapitalstock[210] aufgebaut wird, aus dem in der Auszahlungsphase ein fiktiver Zufluss berechnet wird, welcher dann wie andere Versorgungsleistungen nachgelagert besteuert wird. Abgesehen von administrativen Fragen sind die Stellschrauben dieser systemkonformen Modelle die fiktive Verzinsung und die Berechnung des fiktiven Zuflusses.

Als Kalkulationszins halten Schoder und Raffelhüschen (2004) sowohl die durchschnittliche Rendite der Riester-Produkte als auch (als Annäherung) die Verzinsung langfristiger Staatsanleihen für geeignet. Braun (2005) teilt diese Einschätzung und regt eine Zinsanpassung im Zehn-Jahres-Rhythmus an. Eekhoff et al. (2002) schlagen alternativ den Verzugszinssatz für nicht zurückgezahlte Beträge bei schädlicher Verwendung vor, der als Sollzins mit fünf Prozent vergleichsweise hoch ist.

Für die Ermittlung des fiktiven Zuflusses sehen beide Vorschläge im Grundsatz die Berechnung einer Leibrente in Analogie zu den bestehenden Riester-Produkten vor. Die Unterschiede liegen hier in der Laufzeit der Annuitäten, dem Beginn der fiktiven Auszahlungsphase und der optionalen Möglichkeit der Besteuerung des gesamten fiktiven Kapitalstocks zu Beginn der Auszahlungsphase oder am Lebensende. Ein weiterer Unterschied der Reformmodelle betrifft vermietete Immobilien: Raffelhüschen und Schoder (2004) schließen deren Einbeziehung weitgehend aus. Braun (2005) argumentiert, dass die Einbeziehung sinnvoll und möglich wäre, wenn man auf die fiktive Verzinsung verzichten würde, da Mieterträge bereits versteuert würden.[211] Weiterhin sieht das KaNaPE-Modell die Begrenzung des für die Wohnimmobilie verwendeten Altersvorsorgevermögens auf höchstens die Hälfte der Anschaffungs- bzw. Herstellungskosten vor,[212] außerdem die Möglichkeit, den fiktiven Kapitalstock durch beliebige Einzahlungen zu reduzieren.

---

[209] Vgl. Braun (2005).

[210] Diese Rechnungsgröße heißt in Braun (2005) „KaNaPE" und bei Raffelhüschen und Schoder (2004) „Immobilien-Altersvorsorgekonto".

[211] Zu den Gründen des Ausschlusses von Mietobjekten – die in Raffelhüschen und Schoder (2004) zumindest angedeutet werden – vgl. Abschnitt 4.3.1.

[212] Die Beschränkung der wohnungswirtschaftlichen Verwendung sollte bewirken, dass zusätzlich Ansprüche auf eine Geldrente erworben werden. Hierdurch wäre die Exponierung gegenüber Klumpenrisiken abgeschwächt.

Ungeachtet ihrer Unterschiede im Detail lösen beide Vorschläge das Problem der Übertragbarkeit der nachgelagerten Besteuerung mit Hilfe der Annuisierung eines fiktiven Kapitalstocks. Der Vorteil besteht in der damit einhergehenden Anreizneutralität, die Verzerrungen zwischen den verschiedenen Anlageformen beseitigt. Durch die nachgelagerte Besteuerung werden außerdem die oben diskutierten Zins- und Liquiditätseffekte realisiert. In diesem Zusammenhang ergibt sich (als Nebeneffekt) auch eine gleichmäßige Belastung der Wohneigentümer über den Lebenszyklus.

Die Kritik an KaNaPE und Zwei-Flanken-Strategie beschränkt sich im Wesentlichen auf die vermeintliche Komplexität und schwierige Vermittelbarkeit einer Steuerschuld ohne einen tatsächlich korrespondierenden Einkommenszufluss. An diesem Kommunikationsproblem ändert anscheinend auch die Tatsache nichts, dass der fiktive Zufluss die letztlich zentrale Altersvorsorge-Funktion – die Mietkostenersparnis – schlüssig bemisst.

In leichter Abwandlung dieser Vorlagen legte Bundesfinanzminister Steinbrück parallel zum über SoFa und KaNaPE tagenden Vermittlungsausschuss ein eigenes Modell namens „Wohn-Riester" vor. Dieses sah erstens die Beschränkung der Entnahme auf maximal die Hälfte des Altersvorsorgevermögens vor. Zweitens sollte die staatliche Förderung nicht in die – auch in diesem Modell vorgesehenen – Tilgungsleistungen fließen, sondern in einen ruhenden Riester-Vertrag. Diese aus wissenschaftlicher Sicht kontraproduktiven Veränderungen waren vermutlich der schwierigen Kompromissfindung mit dem Koalitionspartner und den einflussreichen Interessengruppen der Kredit- und Wohnungswirtschaft geschuldet.

Von Minister Steinbrücks Vorstoß blieb letztendlich nur der Name. Die nach zweijährigen Verhandlungen mit dem EigRentG am 3.5.2008 vom Bundestag verabschiedete Einbeziehung der selbstgenutzten Wohnimmobilie in das Instrument der Riester-Rente entspricht inhaltlich weitgehend dem KaNaPE-Modell bzw. der Freiburger Zwei-Flanken-Strategie.

4.3 Institutionelle Ausgestaltung der Eigenheimrente

Mit dem im Wesentlichen zum 1.8.2008 in Kraft getretenen Eigenheimrentengesetz (EigRentG) wurde die zuvor beschränkte und unsystematische Einbeziehung des Wohneigentums in die Riester-Förderung stark erweitert. Die Motivation dieser Korrektur ist die zentrale Bedeutung des Eigenheims für die Altersvorsorge, vor allem in Form der Mietkostenersparnis bei Selbstnutzung. Im Grundsatz deckt sich die Reform mit den oben beschriebenen Ansätzen der nachgelagerten Besteuerung. Die wohnungswirtschaftlich verwendeten Altersvorsorgebeiträge werden als fiktiver Kapitalstock – auf dem sogenannten Wohnförderkonto – erfasst, der in der Ruhestandsphase als fiktive Riester-Rente besteuert wird (vgl. Abschnitt 4.3.5). Die Förderung wurde nicht nur durch den damit verbundenen Sonderausgabenabzug auf das Wohneigentum ausgeweitet, sondern auch durch die Altersvorsorgezulage. Hier wurde mit dem EigRentG eine weitgehende Analogie zu den bestehenden Spar-Produkten hergestellt. Die neuen Nutzungsmöglichkeiten der Förderung sind eine verbesserte Entnahmeregelung ohne Rückzahlungsverpflichtung (Abschnitt 4.3.2) sowie die direkte Verwendung der Altersvorsorgebeiträge für bestimmte Immobiliendarlehens-Produkte, die durch erweiterte Zertifizierungskriterien ermöglicht werden (Abschnitt 4.3.1). Neben den Zwecksparprodukten der Bausparkassen gehören

auch Produktvarianten bestimmter Genossenschaften zum erweiterten Produkt- bzw. Anbieterkreis (Abschnitt 4.3.3).

Seit der Reform durch das EigRentG, welche in Bezug auf die wohnungswirtschaftliche Komponente der Riester-Förderung eine konzeptionelle Neuausrichtung darstellt, wurden diverse Aspekte der Eigenheimrente angepasst, zuletzt mit dem AltvVerbG vom 24.6.2013, dessen Neuregelungen sich zum Teil aus den vorab kommunizierten Ergebnissen dieser Arbeit speisen. Die folgenden Ausführungen beziehen sich grundsätzlich auf den Stand vor dem AltvVerbG,[213] allerdings wird zusätzlich auf die Neuregelungen verwiesen. Die Diskussion von Reformansätzen in Kapitel 6 nimmt ebenfalls ausdrücklich Bezug auf die Maßnahmen des AltvVerbG.

4.3.1 Begünstigte Wohnung

Die Ausweitung der Riester-Förderung bezieht sich auf die sogenannte begünstigte Wohnung, die nach § 92a Absatz 1 Sätze 2 und 6 EStG in vier Varianten vorliegen kann: erstens als Wohnung im eigenen Haus, zweitens als eigene Eigentumswohnung, drittens als Genossenschaftswohnung, viertens als eigentumsähnliches oder lebenslanges Dauerwohnrecht. Miteigentum ist dabei ausreichend. Zusätzlich müssen diese begünstigten Wohnungen sich im EWR befinden und die Hauptwohnung bzw. der Lebensmittelpunkt der förderberechtigten Person sein.

Somit wird ausschließlich selbstgenutztes Wohneigentum gefördert; durch die konkrete Formulierung sind nicht nur vermietete Immobilien von der Förderung ausgeschlossen, sondern auch Ferienwohnungen o. ä. Grundsätzlich besteht natürlich auch bei vermieteten Immobilien das in Kapitel 2 beschriebene Zahlungsstromprofil eines Altersvorsorgeprozesses: Der Investition in die Immobilie stehen Erträge aus der Vermietung gegenüber. Diese tatsächlichen Zahlungsströme entfalten offensichtlich dieselbe Wirkung wie die fiktiven Zuflüsse aus der Selbstnutzung. Dennoch sprechen zwei Argumente gegen die Förderung innerhalb der Riester-Rente: Dies ist erstens die spezifische Risikostruktur, welche mit den Anforderungen der zweiten Altersvorsorgeschicht im Konflikt steht. Zweitens – und hauptsächlich – stehen der systemkonformen Besteuerung erhebliche praktische Hürden im Weg.

Die grundsätzliche Altersvorsorgefunktion von Immobilien wird gemäß dem alterssicherungspolitischen Maßstab des Drei-Schichten-Modells durch Verlustrisiken beeinträchtigt.[214] Die Investition in eine einzelne Immobilie ist eine nicht gestreute Kapitalanlage. Selbst wenn weitere Anlageprodukte im Portfolio des Vermieters eine gewisse Diversifikation gewährleisten, ist der Immobilienbesitzer dem Klumpenrisiko des Wertverlusts ausgesetzt.[215] Bei vermieteten Immobilien hängen der Marktwert und die erzielbare Miete direkt zusammen, so dass Wertänderungen sich in den Mieterträgen widerspiegeln – also

[213] Entsprechende Gesetzesverweise sind mit dem Zusatz a. F. (alte Fassung) versehen.

[214] Dies folgt aus der Synthese der Abschnitte 3.1.6 und 2.2.1 (bzw. 2.4.2).

[215] Zusätzlich zum unsystematischen Risiko des Wertverlustes einzelner Immobilien können natürlich auch allgemeine Trends den Wert von Immobilien einer bestimmten Art oder Region beeinflussen. In diesem Zusammenhang wird der Zusammenhang zwischen der Bevölkerungsalterung und der Immobiliennachfrage seit langem kontrovers diskutiert (vgl. Just, 2009).

in den Konsummöglichkeiten.[216] Diese Risiken bestehen natürlich auch bei selbstgenutzten Immobilien, schmälern aber analog die *fiktive* Miete und damit die auf dem Markt durch vergleichbare Mieten bewertete Mietkostenersparnis. Der immanente Nutzwert, d. h. der Nutzen aus dem Konsum des Wohnraums, bleibt allerdings weitgehend erhalten.[217]

Folglich sind die direkten Einkünfte im Alter, welche die Altersvorsorgefunktion bei fremdgenutzten Immobilien begründen, stärker risikobehaftet. Damit verliert die vermietete Immobilie zwar nicht ihre Eignung als Altersvorsorgevehikel. Das im Abgleich mit den Anforderungen der zweiten Altersvorsorgeschicht an eine „lebenslängliche, einkommensmäßige Absicherung"[218] recht hohe Verlustrisiko kann allerdings als gewichtiges Argument gegen die Einbeziehung in die staatliche Förderung der Altersvorsorge aufgefasst werden. Auch die klassischen Riester-Produkte sind natürlich mit Verlustrisiken behaftet, z. B. hinsichtlich der Zahlungsunfähigkeit des Anbieters oder der Emittenten der zugrunde liegenden Wertpapiere. Der entscheidende Unterschied ist, dass der Sparer gegen diese Risiken durch die verschiedenen Einlagensicherungssysteme der Anbieter-Branchen abgesichert ist. Insofern ist die Einschätzung der Risikoexponierung von Mietimmobilien zu präzisieren: Es liegen *nicht abgesicherte* (und somit für den Sparer relevante) Verlustrisiken vor. Eine Versicherung gegen diese Risiken ist bei einzelnen Immobilien praktisch auch kaum möglich.

Zusätzlich zu diesem alterssicherungspolitischen Einwand steht der Einbeziehung von Mietimmobilien in die Riester-Rente aus praktischer Sicht die (in Abschnitt 2.4.3 behandelte) unterschiedliche einkommensteuerliche Behandlung von Immobilien als Konsum- bzw. Investitionsgüter im Weg. Diese ist kaum mit der geltenden Steuersystematik der Alterseinkünfte (vgl. Abschnitt 3.1.6) zu vereinbaren. Denn die Riester-Förderung vermieteter Immobilien würde verlangen, die Mieteinkünfte nachgelagert zu besteuern – und zwar gemessen am Anteil des geförderten Kapitals. Entsprechend müssten aufgrund des Nettoprinzips (u. a.) auch die steuerlichen Abschreibungen verringert werden. Dies wäre nur mit unverhältnismäßig hohem Aufwand möglich, insbesondere bei Rückforderungen wegen Zweckentfremdung des geförderten Kapitals. Diese steuerliche Inkompatibilität besteht letztlich bei jeder – als Investitionsgut besteuerten – direkten Kapitalanlage. Bei den (indirekten) Produkten, die das AltZertG als Riester-Verträge zulässt, findet die Abschreibung der zugrunde liegenden Wirtschaftsgüter hingegen auf Ebene der Unternehmen oder Fonds statt.[219]

Aus jenem steuersystematischen Argument folgt im Übrigen die Bedingung, dass eine begünstigte Wohnung auch während der Ansparphase selbst genutzt werden muss. Aus konzeptioneller Sicht ist die Altersvorsorgefunktion – auch unter Berücksichtigung der

---

[216] Im Extrem können Mieteinnahmen auch komplett ausbleiben (Leerstandsrisiko).

[217] Die Marktrisiken sind bei selbstgenutzten Immobilien letztlich nur in Extremfällen relevant, nämlich wenn 1. die Notwendigkeit zur Aufgabe der Immobilie besteht und 2. der Verkauf oder die Verrentung mangels Nachfrage gar nicht oder nur mit erheblichen Einbußen möglich ist. Dies kann vor allem bei Pflegebedürftigkeit und Unmöglichkeit häuslicher Pflege der Fall sein (vgl. Abschnitt 6.3.2).

[218] Rürup und Myßen (2008), S. 190.

[219] Es ist auch kein Zufall, dass die Besteuerung der Zuflüsse der entsprechenden nicht geförderten Produkte mit Hilfe der Abgeltungssteuer nach einem vereinfachten Modell erfolgt.

Risikoexponierung – schon gewährleistet, sofern die Immobilie im Ruhestand selbst genutzt wird. Die steuerlichen Hürden stehen dem jedoch im Wege.

4.3.2 Erweiterte Entnahmeregelung

Die Entnahme eines sogenannten Altersvorsorge-Eigenheimbetrags zur Herstellung oder Anschaffung einer begünstigten Wohnung wurde durch das EigRentG in mehrfacher Hinsicht aufgewertet. Die zuvor begrenzt vorhandene Entnahmemöglichkeit während der Ansparphase wurde stark erweitert, und zusätzlich ist seit 2008 auch die Entnahme zu Beginn der Auszahlungsphase möglich.[220] Die unschädliche Entnahme während der Ansparphase ist nicht mehr auf 10.000 bis 50.000 Euro beschränkt, sondern durfte bis zu 75 oder 100 Prozent des Altersvorsorgevermögens betragen.[221] Anders ausgedrückt gab es keine Beschränkung, außer dass aus Verwaltungskostengründen mindestens 25 Prozent im Riester-Vertrag bleiben mussten, sofern das Kapital nicht komplett entnommen wurde.[222] Damit entfiel offensichtlich der Mindestbetrag, so dass auch einkommensschwächere Haushalte Zugriff auf ihr meist kleineres Altersvorsorgevermögen hatten. In einer Übergangsphase bis zum 31.12.2009 galt jedoch für Verträge, die vor 2008 abgeschlossen worden waren, weiterhin der Mindestentnahmebetrag von 10.000 Euro.[223] Seit dem AltvVerbG gelten aus Verwaltungskostengründen sowohl ein Mindestentnahmebetrag als auch ein Mindestbetrag, der bei unvollständiger Entnahme im Vertrag verbleiben muss. Beide sind absolut definiert und betragen im Normalfall 3.000 Euro.[224]

Die zweite bedeutsame Korrektur des vorherigen Entnahmemodells ist, dass die entnommenen Beträge nicht mehr zurückgeführt werden müssen.[225] Damit entsteht eine echte Wahlfreiheit zwischen verschiedenen Formen der Altersvorsorge. Als dritte Neuerung kann der Eigenheimbetrag auch für den Erwerb von Pflichtanteilen einer Wohnungsgenossenschaft verwendet werden, die zur Nutzung einer Genossenschaftswohnung berechtigen. Die verbesserte Entnahmemöglichkeit während der Sparphase gilt, soweit die vertraglichen Bestimmungen dies zulassen,[226] auch für vor dem 1.1.2008 abgeschlossene Verträge. Schließlich handelt es sich um eine Neuregelung des Altersvorsorge-Eigenheimbetrags, der auch schon zuvor existierte.

Um förderunschädlich zu sein, muss die Entnahme in unmittelbarem (zeitlichen und kausalen) Zusammenhang mit der Anschaffung bzw. Herstellung des Wohneigentums stehen. Das bedeutet, dass entsprechende Aufwendungen frühestens einen Monat vor der Beantragung der Entnahme bei der ZfA und spätestens zwölf Monate nach der Entnahme

---

[220] Die wohnungswirtschaftliche Verwendung ist bei bAV-Verträgen nicht möglich, auch nicht wenn es sich um Riester-gefördertes Kapital handelt. Dies gilt sowohl für die Entnahme als auch für die Tilgungsförderung.

[221] Die prozentuale Beschränkung gilt im Fall mehrerer Altersvorsorgeverträge für jeden Vertrag einzeln.

[222] Die Verwendung des Altersvorsorgevermögens bzw. der Förderung war und ist grundsätzlich nur bis zur Höhe der Anschaffungs-/Herstellungskosten zulässig.

[223] Angesichts der kurzen Ansparphase seit 2002 waren Entnahmen somit bis 2010 weitgehend ausgeschlossen (vgl. Abschnitt 5.14).

[224] Vgl. Abschnitt 6.3.5.1. Bei barrierereduzierenden Umbaumaßnahmen gelten höhere Mindestentnahmebeträge (vgl. auch Abschnitt 6.3.6).

[225] Die Rückzahlung von Eigenheimbeträgen ist aber durchaus noch freiwillig möglich, beispielsweise um die spätere Steuerlast im Alter zu senken (vgl. Abschnitt 4.3.5).

[226] Falls die Rückführung entnommener Beträge vertraglich festgelegt ist, bleibt diese Vereinbarung bestehen.

entstehen dürfen – und im Antrag nachgewiesen werden müssen.[227] Dies war auch vor dem EigRentG ähnlich geregelt, führte aber nun zu einer Beschränkung der Entnahmemöglichkeit auf nach 2007 angeschaffte oder hergestellte Immobilien.

U. a. wenn die Immobilie vor 2008 angeschafft oder hergestellt wurde, konnte von der mit dem EigRentG eingeführten Entnahme zur Entschuldung zu Beginn der Auszahlungsphase Gebrauch gemacht werden.[228] Nur zu diesem Zeitpunkt war es möglich, Altersvermögen für die Ablösung eines Kredits zu verwenden, der im unmittelbaren (kausalen) Zusammenhang zu vergangenen Herstellungs- bzw. Anschaffungskosten steht. Der unmittelbare zeitliche Zusammenhang entfiel hier also als Voraussetzung. Der (teilweise) Verzicht auf eine spätere Riester-Rente zur Vermeidung oder Verminderung von Tilgungsaufwendungen ist normalerweise aufgrund der Differenz zwischen Haben- und Sollzins vorteilhaft. Seit dem AltvVerbG ist die Entnahme zur Entschuldung vor 2008 erworbener Immobilien auch in der Ansparphase möglich (vgl. Abschnitt 6.3.5.2). Eine weitere Ausweitung der Entnahmekriterien betrifft die durch das AltvVerbG ab 2014 zulässige Verwendung für barriereredzierende Umbaumaßnahmen unter bestimmten Auflagen (vgl. Abschnitt 6.3.6).

4.3.3 Tilgungsförderung und resultierende Produkte

Abgesehen von den aufgewerteten Entnahmemöglichkeiten ist die zweite große Neuerung des EigRentG, dass Tilgungsleistungen in Immobiliendarlehen den Altersvorsorgebeiträgen gleichgestellt sind.[229] Voraussetzung ist, dass es sich bei den betreffenden Darlehen um zertifizierte Produkte gemäß AltZertG handelt. Dessen Bestimmungen wurden angepasst, um solche Produkte zu ermöglichen. Mit den Zertifizierungsbedingungen ist der unmittelbare Zusammenhang mit der wohnungswirtschaftlichen Verwendung abgedeckt. Analog zur oben beschriebenen Entnahme während der Ansparphase waren Tilgungsleistungen bis zum AltvVerbG allerdings nur dann wie Altersvorsorgebeiträge förderbar, wenn sie für nach 2007 angeschafftes bzw. hergestelltes Wohneigentum aufgebracht wurden.[230]

Als neue Wohn-Riester-Produkte sind seit 2008 nicht nur reine Darlehen zur Sofortfinanzierung möglich, bei denen Darlehensgewährung und Tilgungsbeginn direkt auf den Vertragsabschluss folgen. Zulässig sind auch Kombinationen aus Spar- und Darlehenskomponenten.[231] Allerdings muss die Darlehenskomponente vorab vertraglich vereinbart werden.[232] Naheliegend sind Bausparverträge, die grundsätzlich aus einer Ansparphase und einer darauffolgenden (optionalen) Darlehensphase bestehen. Zunächst fließt die Förderung also wie bei herkömmlichen Riester-Produkten zugunsten der Sparbeiträge, bei Zuteilung des Bauspardarlehens dann in die Tilgungsleistungen. Mit einem

[227] Vgl. BMF (2010), Randziffer 209.

[228] Grundsätzlich muss die Immobilie zum Zeitpunkt der Entnahme selbst genutzt werden. Es ist jedoch unerheblich, ob die Selbstnutzung während der Ansparphase durchgehend vorlag oder die Immobilie zwischenzeitlich vermietet wurde.

[229] Nur die Tilgungsleistungen werden gefördert, nicht die in Darlehensraten enthaltenen Zinsanteile.

[230] Als Ausnahme von dieser zeitlichen Beschränkung kann (und konnte) von der Entnahme zur Entschuldung *zu Beginn der Auszahlungsphase* Gebrauch gemacht werden.

[231] Vgl. § 1 Absatz 1a AltZertG.

[232] Es muss – präziser ausgedrückt – ein einheitlicher Altersvorsorgevertrag mit einem Darlehensanspruch des Sparers geschlossen werden.

Bausparvertrag lässt sich der spätere Wohneigentumserwerb gezielt vorbereiten. Der sofortigen Anschaffung einer Immobilie dienen (neben den üblichen Annuitätendarlehen) die sogenannten Kombi-Kredite der Bausparkassen, d. h. Kombinationen aus einem Bausparvertrag und einem Vorfinanzierungsdarlehen.[233] Die gesetzlichen Vorschriften (vor allem des AltZertG) beschränken die Produktgestaltung zwar nicht ausdrücklich auf die genannten Beispiele, sie entsprechen jedoch dem tatsächlichen Marktangebot. Die entsprechenden Produkttypen werden in den Abschnitten 4.3.3.1 bis 4.3.3.3 eingehender beschrieben.

Eine Beschränkung, die neben den in Abschnitt 3.2.2 erwähnten Restriktionen für diese Eigenheimrenten-Produkte gilt, ist, dass die vertraglich vereinbarte Tilgung des Darlehens spätestens mit 67 Jahren abgeschlossen sein muss. Es ist damit nicht nur ausgeschlossen, nach Vollendung des 68. Lebensjahres Förderung für Tilgungsleistungen in Anspruch zu nehmen, sondern auch in jüngeren Jahren, wenn die Endtilgung für einen zu späten Zeitpunkt vertraglich vorgesehen ist.[234] Produkte, deren Ausgestaltung die Altersvorsorgefunktion in dieser Weise beeinträchtigen, können nicht zertifiziert werden; abweichende Vertragsvereinbarungen im konkreten Fall sind förderschädlich.

Mit den neuen Produktmöglichkeiten ging mit dem durch das EigRentG geänderten AltZertG auch die Ausdehnung des Anbieterkreises einher, und zwar im Wesentlichen auf (inländische) Bausparkassen. Dies bedeutet jedoch nicht, dass die genannten Darlehens-Produkte nur von diesen Anbietern vertrieben werden dürfen. Grundsätzlich darf ein zulässiger Anbieter alle zulässigen Produkte anbieten, sofern das jeweilige Aufsichtsrecht dem nicht im Weg steht. Schließlich ist noch anzumerken, dass sich Tilgungsförderung und Entnahme nicht gegenseitig ausschließen; dem Sparer wurde hier möglichst große Flexibilität eingeräumt.

4.3.3.1 Annuitätendarlehen

Bei den geförderten „reinen" Darlehen handelt es sich fast ausschließlich um die in Deutschland für die Wohneigentumsfinanzierung üblichen Annuitätendarlehen. Anders als bei Tilgungsdarlehen, bei denen die Tilgungsleistung konstant ist, die Zinslast aber mit der Restschuld sinkt, ist bei Annuitätendarlehen die Summe aus Tilgung und Zins konstant. Durch die abnehmende Restschuld verschieben sich folglich die Anteile von Tilgung und Zins. Als Grund für die Dominanz der Annuitätendarlehen (in Deutschland) wird oft genannt, dass gleichbleibende Raten die Planbarkeit verbessern. Der Vorteil im Vergleich zu einem Tilgungsdarlehen ist jedoch vermutlich eher, dass die Belastung des Haushaltsbudgets zu Beginn geringer und später höher ist. Dies passt besser zu üblicherweise steigenden Einkommen im Lebenszyklus. Ein nachvollziehbarer Tilgungsplan lässt sich jedenfalls in beiden Fällen vorab aufstellen.

---

[233] Es handelt sich dabei normalerweise um ein Tilgungsaussetzungsdarlehen. Dies wird mit dem Beginn der Ansparphase eines Bausparvertrags gewährt. Bei Zuteilung des Bausparvertrags wird die Bausparsumme zur vollständigen Tilgung des TA-Darlehens verwendet. In der folgenden Darlehensphase wird dann das Bauspardarlehen getilgt.

[234] Falls allerdings die Endtilgung unvorhergesehen nicht rechtzeitig stattfindet, ist dies nicht förderschädlich. Entscheidend ist die ursprüngliche Planung bzw. vertragliche Vereinbarung.

Die Zahlungsströme eines Annuitätendarlehens sind determiniert, wenn drei der vier Variablen Laufzeit, Zinssatz, Kreditsumme und Annuität bekannt sind.[235] Aus Laufzeit und Zinssatz ergibt sich ein Annuitätenfaktor, mit dem die Kreditsumme auf die Laufzeit umgelegt wird bzw. die Kreditsumme für eine gegebene Annuität berechnet wird. Dies ist offensichtlich nur möglich, wenn der Zins während der Laufzeit gleich bleibt – unter dieser Annahme wird auch die Annuität berechnet. Üblich ist jedoch, dass die Zinsbindung nicht für die gesamte Laufzeit gilt. Am Ende der Zinsbindungsfrist ist deshalb das Darlehen dann noch nicht getilgt, so dass für die Verlängerung des Darlehens ein neuer Zinssatz ausgehandelt werden muss. Alternativ kann der Kreditnehmer eine Anschlussfinanzierung bei einem anderen Kreditinstitut abschließen, d. h. die Restschuld mit einem neuen Darlehen ablösen. Die Dauer der Zinsbindung (sowie der damit einhergehende Zinsaufschlag) sind grundsätzlich Verhandlungssache. Bei Annuitätendarlehen zur Immobilienfinanzierung sind Zinsbindungsfristen zwischen fünf und 25 Jahren üblich – so auch bei den entsprechenden Riester-Produkten.

Nur Darlehen mit gleicher Zinsbindungsfrist können direkt anhand der Darlehenszinssätze[236] verglichen werden. Dafür wird üblicherweise der effektive Jahreszinssatz herangezogen, der die jährlichen Kosten relativ zur Kreditsumme angibt. In diese Größe fließen neben dem nominalen Zins die Tilgungshöhe und -Termine, ggf. ein Disagio sowie weitere Kosten (z. B. Bearbeitungs- und Darlehensgebühren) ein.[237] Der durchschnittliche Effektivzinssatz der 15 günstigsten Riester-Darlehen betrug im Juli 2012 bei einer Kreditsumme von 150.000 Euro (70-prozentige Beleihung), dreiprozentiger Tilgung und zehnjähriger Zinsbindung beispielsweise ca. 2,7 Prozent.[238] Eine um fünf (zehn) Jahre längere Zinsbindung ist bei fast allen Anbietern möglich und kostet im Durchschnitt einen Zinsaufschlag von 0,3 (0,4) Prozentpunkten. Der nominale Darlehenszins liegt etwa 0,1 Prozent unter dem Effektivzins, es fallen mit anderen Worten Kreditkosten in ungefährer Höhe von einem Tausendstel der Kreditsumme an. Vergleichbare ungeförderte Produkte weisen bei den meisten Anbietern identische Zinssätze auf. Allerdings bieten viele der günstigsten Banken keine Riester-Darlehen an, so dass die geförderten Darlehen in der Spitzengruppe etwas teurer sein können.

Bei gleichen Zinssätzen haben Eigenheimrenten-Darlehen einen Vorteil: ein zusätzliches Sondertilgungsrecht, welches sich aus den Regelungen des AltZertG ergibt. Denn die Annuitäten eines geförderten Darlehens werden allein vom Sparer erbracht, die Zulagen hingegen werden bei der Berechnung der Annuitäten nicht berücksichtigt. Sie werden stattdessen als Sondertilgung verbucht, sobald sie von der ZfA gezahlt werden.[239] Eine

---

[235] Präziser ausgedrückt sind zwei Variablen aus Laufzeit, Zins und anfänglicher Tilgung notwendig. Letztere gibt das Verhältnis von Annuität und Kreditsumme an.

[236] Im Vertrieb der Banken wird der Darlehenszins mittlerweile fast durchgehend als „Sollzins" bezeichnet.

[237] Es gehen letztlich alle Faktoren ein, die in Verbindung mit dem regelmäßigen Kreditverlauf stehen; Gebühren für die Kontoführung und bei hohen Kreditsummen anfallende Wertermittlungskosten gehören beispielsweise nicht dazu.

[238] Die in diesem Absatz zur Veranschaulichung genannten Zahlen basieren auf einer Anbieterrecherche und auf Angaben der Finanzberatung FMH, die aktuelle Darlehenskonditionen bei den Anbietern abfragt (Stand: Juli 2012). Offensichtlich gelten Angaben zu Zinssätzen, Gebühren usw. nur für den genannten Stichtag, da sie als Ergebnis von Marktprozessen veränderlich sind.

[239] Um auch bei kleinen Darlehen sicherzustellen, dass der Sparer den Maximalbetrag von 2.100 Euro zur Tilgung verwenden kann, gibt es außerdem ein Sondertilgungsrecht für die mögliche Differenz zur Summe aus Regeltilgung und Zulagen.

solche Sondertilgung außerhalb der Annuitäten verringert die Restschuld und damit die Zinsbelastung. Bei gleichbleibenden Annuitäten erhöht sich so der Tilgungsanteil, wodurch sich die Zeit bis zur vollständigen Tilgung verringert bzw. die Restschuld am Ende der Zinsbindung geringer ist.[240]

Bei gleichen Effektivzinsen (und gleichen sonstigen Sondertilgungsrechten) können diese garantierten Sondertilgungsrechte für Haushalte mit hohem Zulagenanspruch spürbare Vorteile – dank beschleunigter Tilgung – mit sich bringen. Die durch die Sondertilgung ersparten Zinsen sind deshalb als Renditevorteil des geförderten Darlehens zu verstehen.[241] Ein – aus dieser Perspektive nicht unerhebliches – Unterscheidungsmerkmal der angebotenen Produkte ist, mit welchem Zinsaufschlag sich der Kreditnehmer weitere Sondertilgungsrechte erkaufen kann. Bei einigen Produkten sind gewisse Rechte Vertragsbestandteil, z. B. die Möglichkeit, jährliche Sondertilgungen bis zu einem festen Anteil der Kreditsumme vorzunehmen, bei anderen wird dafür ein Aufschlag von ungefähr einem halben Prozentpunkt fällig. Meist werden auch Mindestbeträge für eine Sondertilgung festgelegt.

Die Darlehen weisen außerdem verschiedene Beschränkungen der Kreditsumme auf. Zum einen gelten unterschiedliche absolute Ober- und Untergrenzen; die WL Bank vergibt beispielsweise ihren „VR BaufiRiester" nur zwischen 40.000 und 400.000 Euro.[242] Es gelten zum anderen Obergrenzen relativ zum Herstellungs- oder Anschaffungspreis der Immobilie. Diese liegen bei den angebotenen Produkten zwischen 72 und 110 Prozent, sind aber natürlich vom Einkommen und etwaigen Sicherheiten des Kreditnehmers abhängig – und mit Zinsaufschlägen verbunden.[243] Diese Beleihungsquote ist bei den Annuitätendarlehen der Banken und Vermittler normalerweise höher als bei den Kombi-Krediten der Bausparkassen.[244]

Wie bezüglich der Sondertilgungsmöglichkeiten angedeutet wurde, sind die angebotenen Darlehen nicht in gleicher Weise flexibel. Die Anpassung der (normalerweise monatlichen) Raten ist zwar bei allen Anbietern möglich, aber limitiert. Bei vielen Anbietern ist z. B. eine jährliche Anpassung auf ein bis fünf Prozent der Kreditsumme möglich, bei anderen sind zwei Änderungen während der Zinsbindung gestattet. Für weitere Tilgungsveränderungen werden allerdings Gebühren fällig, oft pauschal 100 Euro, seltener Zinszuschläge. Da es normalerweise vorteilhaft ist, überschüssige Mittel vorrangig zur Kredittilgung zu verwenden, weil die Sollzinsen gewöhnlich höher sind als die Rendite in

[240] Möglich wäre es auch, bei jeder Sondertilgung eine korrigierte Annuität bei beibehaltener Laufzeit zu berechnen. Dies wird jedoch selten so gehandhabt und spielt bei den bisher zertifizierten Produkten keine Rolle.

[241] Dies lässt sich am einfachsten unter der Annahme veranschaulichen, dass die Zinsbindung vor der vollständigen Tilgung des Darlehens endet. Hier ist der Vorteil an der geringeren Restschuld trotz identischer Annuitäten zu erkennen: Bei einem Darlehen über 100.000 Euro mit zehnjähriger Zinsbindung bei vier Prozent und anfänglicher Tilgung von zwei Prozent beträgt die Annuität etwa 6.000 Euro. Am Ende der Zinsbindungsfrist wäre eine Restschuld von ca. 75.500 Euro übrig. Fließen in dieses Darlehen jährlich Zulagen in Höhe von 454 Euro, entspricht dies einer Sondertilgung von ungefähr einer Monatsrate. So verbleibt nach zehn Jahren eine Restschuld von ca. 70.000 Euro. Im Fall ohne Förderung wäre diese Restschuld bei gegebener Annuität nur mit einem Zinssatz von 3,5 Prozent möglich gewesen. Die Effektivzinssatzdifferenz aufgrund der Sondertilgung beträgt in diesem einfachen Beispiel also ungefähr 0,5 Prozentpunkte.

[242] Stand: Juli 2012.

[243] Stand: Mai 2011.

[244] Vgl. Abschnitt 4.3.3.3. Einige Bausparkassen bieten mittlerweile auch Beleihungsquoten an, die über die üblichen 72 oder 80 Prozent hinausgehen, z. T. bis zu 100 Prozent.

Frage kommender Anlageprodukte, ist die Flexibilität im Zusammenhang mit Sondertilgungen und Tilgungsanpassungen von großer Bedeutung. Die Kombi-Kredite der Bausparkassen bieten gewöhnlich mehr Möglichkeiten der Sondertilgung.[245]

Hinsichtlich der Flexibilität ist anzumerken, dass es nicht möglich ist, ein gefördertes Darlehen ruhen zu lassen. Zwar ist gesetzlich geregelt, dass bei geförderten Sparverträgen die Eigenbeiträge ausgesetzt können. Bei den Tilgungsleistungen handelt es sich jedoch nicht um Altersvorsorgebeiträge, sie sind diesen lediglich bezüglich der Förderung gleichgestellt. Die grundsätzliche Pflicht, den Kredit gemäß den Vertragsbestimmungen zu tilgen, entfällt natürlich nicht. Bei Liquiditätsproblemen kann lediglich die Tilgung auf das Minimum reduziert werden, das üblicherweise ein Prozent beträgt.[246]

Bei den Darlehensprodukten[247] besteht eine weitere Besonderheit. Diese ergibt sich aus der Notwendigkeit für mittelbar begünstigte Ehegatten einen eigenen Altersvorsorgevertrag abzuschließen, damit das Ehepaar die maximale Förderung erhält. Dies ist bei Sparverträgen kein besonderes Problem, da mit den Banksparplänen kostengünstige Produkte zur Verfügung stehen, die auch minimal oder gar nicht bespart werden können. Hat ein Ehepaar ein Immobilien-Darlehen, sollen meist alle verfügbaren Mittel zur Tilgung verwendet werden, also auch die Zulagen des mittelbar begünstigten Ehegatten. In diesem Fall müsste jeder Ehegatte ein eigenes Riester-Darlehen aufnehmen. Zwar vergibt die Mehrheit der Anbieter Darlehen an Ehegatten ohne eigenes Einkommen, falls eine Bürgschaft des Ehepartners vorliegt, allerdings können hieraus zusätzliche Belastungen entstehen. Zum einen kann selbst bei hälftiger Aufteilung der Kreditsumme die Mindestkreditsumme unterschritten werden, zum anderen können Kosten durch höhere Zinssätze (aufgrund der kleineren Kreditsumme) auftreten. Auch Gebühren für Sondertilgungen und Tilgungsanpassungen fallen eventuell doppelt an.[248]

Diese Details erhöhen die Informationsanforderungen bei einem eigentlich unkomplizierten Produkt. Grundsätzlich ist zwar die Struktur der Zahlungsströme gut verständlich, und der Effektivzinssatz ist ein nachvollziehbares Vergleichskriterium. Kommt jedoch ein gewisser Flexibilitätsbedarf hinzu und sind unmittelbar begünstige Ehegatten involviert, kann die Auswahl und Handhabung eines geförderten Annuitätendarlehens durchaus kompliziert werden. Die Informationsdefizite, von denen Verbraucherschützer und Anbieter berichten, betreffen jedoch eher die Regelungen zur Aufgabe der Selbstnutzung, die oft zu restriktiv eingeschätzt werden.[249]

Die geförderten Annuitätendarlehen konkurrieren einerseits mit ungeförderten Immobiliendarlehen, andererseits mit den Kombi-Krediten der Bausparkassen. Bei kinderreichen Haushalten erhöhen die Kinderzulagen die Wahrscheinlichkeit, dass ein Riester-Produkt vorteilhaft ist. Hinzu kommt, dass der Anbieterwettbewerb auf diesem Teilmarkt in der

---

[245] Vgl. Abschnitt 4.3.3.3.

[246] Im Juli 2012 war dies bei allen Anbietern der Fall.

[247] Dies betrifft sowohl die Produkte der Bausparkassen als auch die hier behandelten Annuitätendarlehen.

[248] Zusätzliche Komplexität entsteht aus dem Erfordernis, beim Eigenheimkauf verschiedene Förderprogramme zu koordinieren. Da die Kreditprogramme der KfW eine Doppelförderung ausschließen, kann es vorteilhaft sein, die Fremdfinanzierung auf weitere Darlehen aufzuteilen, je nachdem ob dann die jeweiligen Förderkriterien noch erfüllt sind.

[249] Außerdem wird eine hohe Steuerbelastung im Alter befürchtet (vgl. Finanztest, 2011b, S. 4).

Einführungsphase möglicherweise etwas härter ist.[250] Bei den meisten Anbietern sind die Zinssätze der geförderten und ungeförderten Darlehen in etwa gleich, so dass die zusätzliche Sondertilgung durch die Zulagen den Unterschied ausmachen kann. Außerhalb dieser auf das Darlehen selbst fokussierten Betrachtung entsteht ein größerer Vorteil normalerweise durch die nachgelagerte Besteuerung in Verbindung mit der Progression des Einkommensteuertarifs. Im Frühjahr 2011 waren die Kombi-Kredite der Bausparkassen laut Finanztest (2011a) günstiger als die Annuitätendarlehen. Allerdings kann sich dies angesichts fluktuierender Zinsen und verändertem Wettbewerb jederzeit ändern. Davon abgesehen kann aber die höhere Beleihungsquote der Bankdarlehen für Haushalte mit ausreichend hohem Einkommen vorteilhaft sein.

4.3.3.2 Bausparverträge

Bausparer erwerben durch vertraglich festgelegte Sparbeiträge den Anspruch auf ein Bauspardarlehen. Der Bausparvertrag wird über eine bestimmte Bausparsumme abgeschlossen, die bei der sogenannten Zuteilung des Bausparvertrags, ausgezahlt wird. Sie besteht aus dem bis dahin angesparten Bausparguthaben (Sparleistungen und Zinsen) und dem Bauspardarlehen. Die Zuteilung erfolgt frühestens, wenn die vertraglich festgelegte Mindestansparung (meist 40 oder 50 Prozent der Bausparsumme) sowie die Mindestbewertungszahl erreicht sind. Dies ist bei Standardtarifen und Regelbesparung nach ca. sieben bis zehn Jahren der Fall. Bauspardarlehen dürfen – unabhängig von den Riester-Kriterien – nur für wohnungswirtschaftliche Zwecke verwendet werden.

Die Bewertungszahl bewertet die Sparleistung, die sich aus Einzahlungen und Erträgen im Verhältnis zur Bausparsumme und der Ansparzeit ergibt. Verträge mit höherer Bewertungszahl werden zuerst zugeteilt, andere Sparer müssen gegebenenfalls warten, obwohl sie sowohl das Mindestguthaben als auch die Mindestlaufzeit erreicht haben. Die Berechnung wird von den Bausparkassen nach unterschiedlichen Formeln vorgenommen. Einige Bausparkassen sehen als drittes Kriterium eine Mindestvertragsdauer vor, die meisten verzichten allerdings darauf, da ihre Bewertungszahl die Ansparzeit berücksichtigt.

In der Sparphase muss mindestens der vereinbarte Regelsparbeitrag erbracht werden, sonst kann die Bausparkasse den Vertrag kündigen. Der monatliche Regelsparbeitrag liegt je nach Tarif normalerweise zwischen zwei und sechs Promille der Bausparsumme. Das Guthaben wird im Vergleich zu reinen Sparprodukten niedriger verzinst.[251] Grundsätzlich ist es möglich, einen Bausparvertrag über die Regelbeiträge hinaus durch Sonderzahlungen zu besparen, um die Zeit bis zur Zuteilung zu verkürzen. Bei den meisten Anbietern sind erhöhte Sparbeiträge und Sonderzahlungen jedoch je nach Vertragsbedingungen zustimmungsbedürftig.[252] Insbesondere wenn die Kapitalmarktzinsen gesunken sind, verweigern Bausparkassen bei älteren Verträgen mit relativ hohen

[250] Diese Annahme erscheint zumindest in Bezug auf die Kombi-Kredite haltbar, da hier tatsächlich Vorzugszinsen im Vergleich zu den entsprechenden ungeförderten Produkten gewährt werden (Stand: Juli 2012; vgl. Abschnitt 4.3.3.3).

[251] Im Juli 2012 betrug der Guthabenzinssatz beispielsweise 0,5 bis 1,5 Prozent in den meisten Tarifen, Anfang 2014 werden meist 0,25 Prozent gewährt.

[252] Häufig gilt die Beschränkung, dass die Bausparsumme (oder die Hälfte davon) nicht überschritten werden darf. Ansonsten werden Zahlungen entweder nicht verzinst oder komplett zurückgewiesen.

Guthabenzinsen häufig die Annahme von Sonderzahlungen. Eine Verringerung der Sparbeiträge ist hingegen möglich, allerdings verzögert sich dann im Gegenzug die Zuteilung.

Theoretisch ist die isoliert betrachtete Darlehenskomponente eines Bausparvertrages günstiger als vergleichbare Annuitätendarlehen. Der Bausparer erkauft sich letztlich ein günstiges Darlehen durch Renditeverzicht in der Sparphase.[253] Bei einigen Anbietern fällt zusätzlich zur Abschlussgebühr eine Darlehensgebühr in ähnlicher Höhe an, sofern das Darlehen in Anspruch genommen wird. Gewöhnlich ist dann aber auch der Sollzins niedriger. Sondertilgungen bzw. die vorzeitige Endtilgung sind bei Bauspardarlehen grundsätzlich ohne Vorfälligkeitsentschädigungen oder andere Kosten möglich.

Nimmt man das Bauspardarlehen jedoch nicht in Anspruch, ist ein Bausparvertrag im Vergleich zu alternativen Anlageprodukten meist nachteilig. Aus diesem Grund gewähren Bausparkassen normalerweise einen Zinsbonus bei Verzicht auf das Darlehen. Dieser Bonus gleicht allerdings den Unterschied zur marktüblichen Rendite normalerweise nicht vollständig aus. Die verbleibende Differenz kann als Preis für die ursprünglich gewährte Wahlmöglichkeit interpretiert werden. Sobald jedoch entschieden ist, dass das Darlehen nicht benötigt wird, ist ein Wechsel zu einer anderen Sparform häufig sinnvoll.

Die bedingte Eignung von Bausparverträgen als reines Sparprodukt ist auch in der Abschlussgebühr begründet, die meist 1,0 oder 1,5 Prozent der Bausparsumme beträgt – und mitunter größer ist als die kumulierten Zinserträge der gesamten Ansparphase. Die Abschlussgebühr wird beim Darlehensverzicht normalerweise nicht zurückgezahlt.[254] Sonstige Kosten fallen meist nur in Form von jährlichen Kontoführungsgebühren (etwa 10 bis 50 Euro) an.

Weitere Unterschiede verschiedener Bausparprodukte ergeben sich im Wesentlichen aus den unterschiedlichen Möglichkeiten der Wahl- bzw. Mehrzuteilung. Ein Tarif mit Mehrzuteilung ermöglicht die Erhöhung des Bauspardarlehens auf Wunsch des Kunden, so dass mehr als die Bausparsumme ausgezahlt werden kann. Dafür müssen in der Darlehensphase allerdings höhere Tilgungsleistungen erbracht werden. Außerdem weisen Tarife mit dieser Option ein ungünstigeres Verhältnis von Haben- und Sollzinssatz auf. Ein Tarif mit Wahlzuteilung ermöglicht die vorzeitige Zuteilung des Bauspardarlehens (nach einer Mindestlaufzeit von z. B. zwei Jahren). Das Darlehen ist dann entsprechend gering – und wird nur zu einem höheren Zinssatz gewährt.

Angesichts dieser zahlreichen Möglichkeiten der Produktgestaltung haben die Bausparkassen jeweils verschiedene Tarife im Angebot. Ungeachtet der Unterschiede im Detail lassen sie sich üblicherweise grob in Tariftypen unterteilen. Der Standardtarif hat Sparbeiträge von vier bis sechs Promille, ein Mindestguthaben von 50 Prozent der Bausparsumme, Tilgungsbeiträge von ca. sechs Promille und einen Darlehens-Effektivzins von gut drei Prozent.[255] Bei größerem Fremdkapitalbedarf wird das Mindestguthaben gegen höhere Tilgungsleistungen reduziert. Ist aufgrund anderer Belastungen absehbar,

[253] Ob dieser grundlegende *Trade-off* auch durchgehend auf dem Markt zu beobachten ist, bleibt dahingestellt. Der Vergleich wird durch abweichende übliche Ausgestaltung (v. a. hinsichtlich Laufzeiten und jährlicher Tilgung) erschwert.

[254] Gegen diese Praxis klagten Verbraucherschützer in den Jahren 2008 und 2009 – jedoch ohne Erfolg.

[255] Stand: Februar 2014.

dass mehr Zeit zum Tilgen nötig ist, wird dies durch einen höheren Darlehenszinssatz abgegolten. Auch das Gegenstück mit schneller Tilgung und entsprechend niedrigem Sollzins wird angeboten. Für Kunden, die sich nicht sicher sind, ob sie das Bauspardarlehen überhaupt in Anspruch nehmen werden, gibt es eigene Tarife, die oft mit Namenszusätzen wie „Rendite“ oder „Ertrag“ versehen sind. Hier sind Haben- und Sollzinssätze sowie das Mindestguthaben höher. Außerdem werden Zinsboni oder Treueprämien bei Darlehensverzicht zugesagt. Schließlich gibt es Options-Tarife, bei denen Zinsen und Regelbeiträge im Nachhinein angepasst werden können, was aber grundsätzlich mit Kosten verbunden ist.

Aus dieser groben Kategorisierung wird deutlich, dass Bausparprodukte hohe Informationsanforderungen mit sich bringen. Das prinzipiell nachvollziehbare Grundschema eines günstigen Darlehens durch Verzicht auf marktübliche Guthabenverzinsung kann durch zahlreiche Stellschrauben durchaus kompliziert werden. Eine informierte Entscheidung für den richtigen Tarif setzt recht konkrete Vorstellungen bezüglich künftiger Einkünfte und Budgetbelastungen voraus.

Ein Vorteil von Bausparverträgen ist die Planungssicherheit dank der bei Vertragsabschluss vereinbarten Verzinsung des späteren Darlehens. Hierdurch ist der Kreditnehmer vor dem Risiko steigender Zinsen geschützt. Denn Falls das Zinsniveau sinkt, kann er auf das Darlehen verzichten. Die relativ niedrigen Guthabenzinsen können in diesem Zusammenhang als „Optionsprämie“ aufgefasst werden. Die Sicherheit, die aus diesem recht starren Konstrukt resultiert, geht jedoch mit geringer Flexibilität einher. Denn auch die Mindestspar- bzw. Tilgungsleistungen sowie das Mindestguthaben sind vorab festgelegt. Die Planungssicherheit wird im Übrigen dadurch beeinträchtigt, dass der Zuteilungstermin nicht genau definiert ist. Dies kann teure Zwischenkredite notwendig machen.

Die Besonderheit der geförderten Bausparverträge ist im Wesentlichen, dass die Altersvorsorgezulagen während der Sparphase das Bausparguthaben erhöhen und in der Tilgungsphase als Sondertilgung dienen. Hierbei ist zu berücksichtigen, dass auch die Beiträge der Sparphase als (vorgemerkte) Tilgungsleistungen zu verstehen sind, jedoch erst in das Wohnförderkonto eingestellt werden, wenn die erste Darlehenstilgung erfolgt. Von diesen Zahlungsströmen abgesehen gibt es nur wenige Abweichungen von den herkömmlichen Bauspartarifen: Die Abschlussgebühr ist gemäß den gesetzlichen Vorgaben auf die ersten fünf Jahre verteilt. Außerdem dürfen Sonderauszahlungen, die dazu dienen, den geförderten Höchstbetrag von 2.100 Euro auszuschöpfen, nicht verweigert werden. Direkt nach der Markteinführung waren außerdem die Zinskonditionen bisweilen günstiger als bei den ungeförderten Produkten. Dies war möglicherweise ein Mittel der Anbieter im Wettbewerb um Marktanteile. Diese kleinen Unterschiede wirken tendenziell zum Vorteil der Riester-Bausparverträge.

Auch bei geförderten Bausparverträgen ist von Bedeutung, ob ein mittelbar begünstigter Ehegatte ohne eigenes Einkommen einen eigenen Vertrag abschließen kann. Diese Voraussetzung für den Erhalt der vollen Förderung erfüllen aber die meisten Bausparkassen.

Wenn ein Haushalt zum Zeitpunkt der Anschaffung ein weiteres – häufig teureres – Darlehen aufnimmt, was häufig der Fall ist, kann es vorteilhaft sein, vom eigentlichen Gedanken, die Zulagen zur Sondertilgung für das Bauspardarlehen zu beantragen,

abzuweichen.[256] Die verfügbaren Mittel sollten soweit möglich zur Tilgung des teureren Darlehens verwendet werden, nicht für ein vergleichsweise günstiges Bauspardarlehen. Um dies zu ermöglichen, muss allerdings das andere Darlehen ebenfalls ein gefördertes sein, wie z. B. die in Abschnitt 4.3.3.1 beschriebenen Annuitätendarlehen.

Für Riester-geförderte Bausparverträge (und die unten beschriebenen genossenschaftlichen Produkte) können auch die bestehenden Förderinstrumente der Arbeitnehmersparzulage und der Wohnungsbauprämie in Anspruch genommen werden. Anders als bei KfW-Programmen ist die Doppelförderung also möglich. Anspruch auf die Wohnungsbauprämie (Arbeitnehmersparzulage) besteht bis zu einem zu versteuernden Einkommen von 25.600 (17.900) Euro bzw. dem doppelten Betrag bei Zusammenveranlagung. Diese Einkommensgrenzen können mit sehr viel höheren maßgeblichen Einnahmen einhergehen, so dass zumindest die Wohnungsbauprämie für einen großen Teil der Sparer in Frage kommt. Die Arbeitnehmersparzulage setzt Einkünfte aus nichtselbstständiger Arbeit voraus, wird also normalerweise nur gewährt, wenn auch maßgebliche Einnahmen vorliegen. Im Gegensatz zur Wohnungsbauprämie fördert die Arbeitnehmersparzulage auch die Darlehenstilgung.

4.3.3.3 Kombi-Kredite

Ebenfalls zum Zweck der Sofortfinanzierung werden parallel zu den Annuitätendarlehen auch zertifizierte Kombi-Kredite von den Bausparkassen angeboten. Hierbei handelt es sich um Kombinationen aus einem Bausparvertrag und einem Tilgungsaussetzungsdarlehen (TA-Darlehen) in einem einzigen Vertrag.[257] Dieses wird zeitgleich mit dem Abschluss des Bausparvertrags in Höhe der vereinbarten Bausparsumme gewährt. Wie der Name verrät, werden für das TA-Darlehen während der Laufzeit keine Tilgungsleistungen fällig, es fallen lediglich Zinszahlungen an. Diese sind nicht notwendigerweise – aber bei allen (bis Juli 2012) angebotenen Produkten– konstant. Neben dem Zinsdienst leistet der Kreditnehmer Sparbeiträge in den Bausparvertrag. Bei dessen Zuteilung wird das TA-Darlehen durch die Bausparsumme vollständig getilgt. Anschließend ist noch das Bauspardarlehen zu tilgen. Die Altersvorsorgezulagen fließen wie in Abschnitt 4.3.3.2 beschrieben in den Bausparvertrag – zunächst zur Erhöhung des Guthabens, dann als jährliche Sondertilgung. Im Vergleich zu einem Bausparvertrag sind die Zinsen des TA-Darlehens der Preis für das Vorziehen des Bauspardarlehens.

Es gibt im Kern drei Unterschiede im Vergleich zu den geförderten Annuitätendarlehen. Erstens sind die Zinssätze (des TA-Darlehens und des Bausparvertrags) grundsätzlich über die gesamte Laufzeit festgeschrieben. Allerdings sichert knapp die Hälfte der Anbieter den Zinssatz des TA-Darlehens nicht bis zur tatsächlichen Zuteilung des Bausparvertrags zu, sondern nur bis zur ursprünglich vorgesehenen Zuteilung. Dies ist nicht ganz unproblematisch, da die Zuteilung sich auch ohne Zutun des Sparers verzögern kann. Zweitens ist die Beleihungsquote bei den Kombi-Krediten der Bausparkassen meist niedriger. Bei den in Finanztest (2010, 2011a) als am günstigsten identifizierten Angeboten werden beispielsweise maximal 72 oder 80 Prozent des Kaufpreises gewährt. Bei Annuitätendarlehen

[256] Das Sondertilgungsrecht von maximal 2.100 Euro ist Teil der Vertragsbedingungen und bleibt erhalten.

[257] Häufig werden derartige Darlehen auch als endfällige oder tilgungsfreie Darlehen bezeichnet.

sind 100 Prozent nicht unüblich. Drittens sind (wie zuvor erwähnt) bei Bauspardarlehen Sondertilgungen kostenlos möglich. Bei den Annuitätendarlehen fallen hierfür zum Teil erhebliche Kosten an. Um die Flexibilität in der Ansparphase ist es hingegen schlechter bestellt. Nur bei etwa der Hälfte der Bausparkassen sind Sonderzahlungen gestattet, die über die gesetzlich zugesicherten 2.100 Euro im Jahr hinausgehen. Da diese der schnelleren Zuteilung und damit der vorzeitigen Tilgung des TA-Darlehens dienen, ist ebenfalls relevant, ob durch die vorzeitige Tilgung Kosten entstehen – bzw. ob sie überhaupt vertraglich gestattet ist.

Zum Vergleich der Kombi-Kredite untereinander kann der Gesamteffektivzinssatz herangezogen werden, den die Anbieter angeben müssen. Dieser bezieht sich nicht nur auf die komplette Laufzeit und berücksichtigt damit die Zinssätze des TA-Darlehens und des Bausparvertrags, sondern enthält auch alle weiteren Kosten der Finanzierung, z. B. Abschluss- und Kontoführungsgebühren. Im Gegensatz zu Annuitätendarlehen ist bei den Kombi-Krediten keine Restschuld nach der Zinsbindungsdauer zu beachten. Aus diesem Grund ist der Vergleich dieser Produkttypen nicht ohne Weiteres anhand des Effektivzinssatzes möglich. Allerdings zeigt eine Vergleichsrechnung von Finanztest (2011a), dass im Frühjahr 2011 der Gesamteffektivzinssatz der Kombi-Kredite für einen Modellhaushalt[258] ohnehin niedriger war als der Effektivzinssatz von Annuitätendarlehen mit 20-jähriger Zinsbindung.[259] Zum genannten Zeitpunkt waren die Kombi-Kredite eindeutig günstiger, da ein vergleichbarer Gesamteffektivzinssatz der Annuitätendarlehen höher als der für diese Produkte veröffentlichte wäre. Denn zum einen fallen durch die Tilgung der Restschuld eventuell zusätzliche Kosten an, zum anderen sind Gebühren für die Kontoführung und Wertermittlung nicht in diesem Effektivzinssatz enthalten. Die Vorteilhaftigkeit der Vorfinanzierungsprodukte liegt anscheinend auch daran, dass einige Bausparkassen im Rahmen der Kombi-Kredite Vorzugszinsen für das TA-Darlehen gewähren – eine LBS laut Finanztest (2011a) sogar nominal 0,3 Prozentpunkte im Vergleich zu ihrem ansonsten identischen ungeförderten Angebot.

Die Information über Vorfinanzierungsprodukte fällt theoretisch leichter, im Wesentlichen aufgrund der vorgeschriebenen Angabe des Gesamteffektivzinses. Darüber hinaus ist vor allem zu beachten, ob der Darlehenszins bis zur tatsächlichen Zuteilung des Bausparvertrags garantiert ist. In der Praxis sehen Verbraucherschützer allerdings bei den Kombi-Krediten besonders große Defizite hinsichtlich der Produktinformation. Finanztest (2011b) bemängelt vor allem die „unübersichtliche und verwirrende Darstellung“[260], aber auch fehlende Angaben. Außerdem muss wie bei allen anderen Eigenheimrenten-Produkten gegebenenfalls in Erfahrung gebracht werden, ob ein Zweitvertrag für Ehegatten ohne Einkommen möglich ist.

---

[258] Es gelten bezüglich dieses Haushalts folgende Annahmen: Ehepaar (beide 38 Jahre alt) mit zwei Kindern, für die noch 15 Jahre lang Zulagen fließen werden; 150.000 Euro Kreditsumme für einen Hauskauf zu 210.000 Euro; jeweils 35.000 Euro Jahreseinkommen; Abschluss zweier Kreditverträge zu je 75.000 Euro. Stand des Vergleichstests: 1.2.2011.

[259] Der Gesamteffektivzinssatz lag im günstigsten Fall bei 4,46 Prozent. Derjenige der zehn getesteten Bausparkassen-Angebote betrug im Durchschnitt 4,4 Prozent, wobei allerdings zwei teure Angebote verzerrend wirkten. Ohne diese Anbieter ergab sich ein durchschnittlicher Gesamteffektivzins von 4,25 Prozent; der Testsieger bot sogar 3,87 Prozent.

[260] Vgl. Finanztest (2011b), S. 4.

4.3.4 Erwerb von weiteren Pflichtanteilen an Wohnungsgenossenschaften

Aus der Auflistung der begünstigten Wohnungen in Abschnitt 4.3.1 geht hervor, dass seit 2008 auch die selbstgenutzte Genossenschaftswohnung gefördert wird. Das genossenschaftliche Wohnen wird oft als dritte Säule zwischen Wohneigentum und Miete bezeichnet. Die Identität [261] von Eigentümer und Nutzer sowie das auf Dauer angelegte gemeinschaftliche Eigentum garantieren Genossenschaftsmitgliedern grundsätzlich ein lebenslanges Wohnrecht. Das genossenschaftliche Nutzungsverhältnis unterscheidet sich entsprechend vom normalen Mietverhältnis, vor allem in über das Mietrecht hinausgehendem Schutz vor Kündigung und Verdrängung, z. B. durch den Ausschluss von Eigenbedarfskündigungen, sowie umfangreichere Mitspracherechte.

Die besondere Stellung der Wohnungsgenossenschaften[262] folgt aus ihrer Organisationsform: Es handelt sich – knapp umrissen – um einen dauerhaften Zusammenschluss von Personen zum Erreichen wirtschaftlicher Ziele, insbesondere die langfristige Bereitstellung bezahlbaren Wohnraums für die Mitglieder. Es gibt in Deutschland rund 2.000 Wohnungsgenossenschaften mit insgesamt ca. drei Millionen Mitgliedern, die etwa fünf Mio. Bewohnern[263] über zwei Mio. Wohnungen zur Verfügung stellen.[264] Voraussetzung für diese wirtschaftliche Förderung ist in der Regel die Mitgliedschaft in der Genossenschaft und die Einbringung von Eigenkapital durch den Kauf von Geschäftsanteilen. Um Anspruch auf genossenschaftlichen Wohnraum zu erhalten, sind sogenannte Geschäfts- oder Pflichtanteile zu erwerben, meist in einem vorgegebenen Verhältnis zur Größe der Wohnung.[265]

Ökonomisch lässt sich die Stellung des genossenschaftlichen Wohnens – in Abweichung von der (juristisch) korrekten Terminologie – als Mietwohnverhältnis mit eigentumsähnlichem Charakter umschreiben. Durch „Teileigentum" an einer Wohnung wird erstens die „Miete" – allgemeiner: die laufende Nutzungsgebühr – gesenkt. Zweitens werden gewisse Eigentumsrechte mitsamt den damit verbundenen Befugnissen und Risiken auf den Nutzer der Wohnung übertragen. Der für die Altersvorsorge entscheidende grundsätzliche Zusammenhang ist, dass mit dem Anteilserwerb die Wohnkosten (auch im Alter) gesenkt werden können.

Auf diesen ökonomischen Zusammenhang zielt die Riester-Förderung des genossenschaftlichen Wohnens ab: Gefördert wird einerseits der erwähnte Kauf von Pflichtanteilen durch die Entnahme eines Eigenheimbetrags. Andererseits ist auch der Erwerb weiterer

---

[261] Durch das genossenschaftliche Identitätsprinzip verschmelzen die verschiedenen Funktionen der Mitglieder. Sie sind Eigentümer, Entscheidungsträger aber auch Abnehmer der erbrachten Leistung, deren Veranlasser und Betreiber sie sind.

[262] Sie werden auch als Wohnungsbaugenossenschaften, Baugenossenschaften, Bauvereine oder Bau- und Sparvereine bezeichnet. Die feinen Unterschiede sind für die Eigenheimrente unerheblich.

[263] Familienangehörige von Genossenschaftsmitgliedern haben auch ohne eigene Mitgliedschaft das Nutzungsrecht, daher die Abweichung der Zahlen.

[264] Vgl. GdW (2010).

[265] Außerdem können weitere Pflichtanteile das Stimmrecht innerhalb der Genossenschaft ausweiten, sofern die Satzung dies zulässt. Alle darüber hinaus erworbenen Geschäftsanteile sind *freiwillige Anteile*. Mit diesen Einlagen sind keine zusätzlichen Stimmrechte verbunden, aber sie erwirtschaften eine Dividende (oder werden verzinst). Es handelt sich also um eine direkte Geldanlage – die schon vor dem EigRentG als geförderter Banksparplan zertifiziert werden konnte.

Geschäftsanteile zur Reduzierung der Wohnkosten im Alter förderfähig. Zulässig und als Form der Altersvorsorge gefördert ist damit auch der kontinuierliche Ansparprozess in Genossenschaftsanteilen, also eine neue Produktklasse nach dem Schema der geförderten Sparverträge. Zuvor konnten Wohnungsgenossenschaften lediglich Sparpläne mittels einer Spareinrichtung anbieten.

Es gilt das allgemeine Prinzip, dass den Sparleistungen ein lebenslanger Zufluss im Alter gegenübersteht. Diese Leistung ist (in der Regel)[266] die Verminderung des Nutzungsentgelts für eine Genossenschaftswohnung, vergleichbar mit der Mietkostenersparnis im Alter beim Eigenheim. In Analogie zum Auszahlungsplan bei Sparverträgen kann die Reduktion der Miete auch befristet sein, wenn im Gegenzug eine Teilkapitalverrentung spätestens ab dem 85. Lebensjahr vereinbart ist (z. B. durch ein Versicherungsprodukt).[267] Der GdW (2009) geht dabei davon aus, dass die Genossenschaften die Variante der befristeten Wohnkostenreduzierung vorziehen, um das Langlebigkeitsrisiko der Kunden teilweise auf Versicherer zu übertragen.[268]

Die Altersvorsorgebeiträge, d. h. auch die Zulagen, fließen direkt in das Geschäftsguthaben. Die Erträge dieses Guthabens werden nicht ausgezahlt, sondern reinvestiert. Normalerweise fallen Erträge von Genossenschaftsanteilen in Form von jährlichen Dividenden an. Die Leistung der Auszahlungsphase, d. h. die fiktive Erstattung eines Teils der Nutzungsgebühr, ist gesetzlich nicht exakt vorgegeben. Sie könnte ermittelt werden, indem die Annuitäten einer Rentenversicherung mit einem Rückkaufwert in Höhe des akkumulierten Geschäftsguthabens berechnet werden. Ähnliche aktuarische Methoden werden auch bei anderen genossenschaftlichen Angeboten verwendet, etwa bei Mietvorauszahlungen oder dem Erwerb von Dauerwohnrechten.[269] Nach einer Modellrechnung von Crome und Metzmacher (2007) können bei ausreichend langer Ansparphase monatliche Beiträge in der Größenordnung von 50 Euro bei (hinsichtlich der jüngeren Vergangenheit realistischen) Dividenden zwischen zwei und vier Prozent zu Mietreduktionen von 20 bis 30 Prozent führen.[270]

Das AltZertG lässt als Anbieter dieser Produkte (eingetragene) Wohnungsgenossenschaften zu, deren Satzung den Erwerb weiterer Geschäftsanteile vorsieht, aber gleichzeitig ausschließt, dass sich daraus Verpflichtungen wie z. B. Nachschüsse bei einer Insolvenz ergeben. Es gelten ansonsten die oben erläuterten Zertifizierungsvoraussetzungen: Die „Auszahlung" darf frühestens mit dem 60. bzw. 62. Lebensjahr[271] beginnen und muss gleichbleibend oder steigend sein, die Abschluss- und Vertriebskosten sind auf mindes-

[266] Die Genossenschaft hat aber auch die Möglichkeit, die für andere Riester-Produkte üblichen Auszahlungsformen (lebenslange Leibrente oder Auszahlungsplan mit Teilkapitalverrentung ab dem 85. Lebensjahr) vertraglich vorzusehen.

[267] Theoretisch ist auch bei Genossenschaften die Auszahlung in Form einer lebenslangen Leibrente möglich, praktisch aber wohl kaum relevant.

[268] Vgl. GdW (2009), S. 56.

[269] Theoretisch könnten die Geschäftsanteile auch sukzessive gekündigt werden, um das Nutzungsentgelt zu reduzieren. Es kann hier aber je nach vertraglicher Ausgestaltung zu Konflikten mit der Zertifizierungsbedingung der lebenslangen Leistung bzw. des festgelegten Auszahlungsplans kommen.

[270] Vgl. Crome und Metzmacher (2007), S. 39ff.

[271] Das 60. Lebensjahr gilt für vor dem 1.1.2012 abgeschlossene Verträge. Für ab diesem Zeitpunkt abgeschlossene Verträge gilt grundsätzlich das 62. Lebensjahr. Beginnt die Leistung aus einem gesetzlichen Alterssicherungssystem des Sparers jedoch vor dem 60. bzw. 62. Lebensjahr des Sparers, ist auch ein entsprechend früherer Beginn zulässig.

tens fünf Jahre zu strecken,[272] Erträge müssen reinvestiert werden und die Übertragung auf andere Riester-Verträge und Anbieter muss möglich sein.

Eine Besonderheit des Sparens in weiteren Geschäftsanteilen einer Genossenschaft besteht im Zusammenhang mit der Nominalwertgarantie. Die Wohnungsgenossenschaften, die keine Kreditgeschäfte betreiben dürfen, mussten vor dem AltvVerbG die notwendigen Sicherheiten extern bei einer Versicherung oder einem Kreditinstitut beschaffen. Aus den Kosten dieser externen Sicherung (und weiteren Besonderheiten) ergeben sich Markteintrittsschwellen für Wohnungsgenossenschaften. Dies und die Erleichterung durch das AltvVerbG werden in Abschnitt 6.3.7 erörtert. Inwiefern das bisherige Fehlen eines Marktes mit dieser und anderen Hürden zusammenhängt, sei dahingestellt. In jedem Fall gab es Ende 2012 nur zwei Anbieter mit insgesamt einem aktiven Vertrag; etwa zehn weitere Wohnungsgenossenschaften hatten nach Auskunft des GdW vorbereitende Schritte für ein entsprechendes Angebot unternommen.

4.3.5 Wohnförderkonto und nachgelagerte Besteuerung

Von den Reformvorschlägen zur nachgelagerten Besteuerung der wohnungswirtschaftlichen Verwendung, namentlich KaNaPE und Zwei-Flanken-Strategie, weicht das EigRentG fast nur bei der Terminologie ab: Der fiktive, nachgelagert zu besteuernde Kapitalstock wird Wohnförderkonto genannt. Auf diesem Konto werden sowohl entnommene Eigenheimbeträge erfasst als auch die den Altersvorsorgebeiträgen gleichgestellten Tilgungsleistungen inklusive Zulagen. Damit bemisst das Wohnförderkonto das in der Immobilie gebundene geförderte Kapital, so wie das Altersvorsorgevermögen das in einem Sparvertrag gebundene Kapital ausweist.

Bei Eigenheimrenten-Produkten mit vorgelagerter Ansparphase (z. B. Bausparverträgen) sind die anfänglichen Sparbeiträge zwar als Tilgungsleistungen zu verstehen, werden aber erst bei der ersten Darlehenstilgung in das Wohnförderkonto eingestellt. Beim Sparen in weiteren Geschäftsanteilen einer Genossenschaft werden die Altersvorsorgebeiträge und ihr Ertrag zu Beginn der Auszahlungsphase in das Wohnförderkonto eingestellt. Dieser Zeitpunkt ist vergleichbar mit der Zuteilung eines geförderten Bausparvertrags: Zuvor wurden Sparleistungen erbracht, die nun mitsamt ihren Erträgen wohnungswirtschaftlich verwendet werden. Alternativ kann auch die Parallele zu einem klassischen Riester-Vertrag gezogen werden, bei dem zu Beginn der Auszahlungsphase ein Eigenheimbetrag entnommen wird.[273]

Zur Gleichstellung der Vorsorgewege werden die im Altersvorsorgevermögen neben Eigenbeiträgen und Zulagen enthaltenen Erträge beim Wohnförderkonto simuliert, indem unterstellt wird, dass auch das Immobilienkapital eine Rendite bringt. Konkret wird der Stand des Wohnförderkontos am Jahresende um zwei Prozent erhöht, so dass es sich grundsätzlich aus kumulierten Eigenbeiträgen, Zulagen und sogenannten Erhöhungsbeträgen zusammensetzt. Es handelt sich hierbei offensichtlich um eine recht einfache, pau-

[272] Alternativ können die Abschluss- und Vertriebskosten auch als Prozentsatz von den Altersvorsorgebeiträgen abgezogen werden.

[273] Folglich ist auch die Entnahme während der Ansparphase aus dem Altersvorsorgevermögen bei der Genossenschaft möglich.

schale Regelung, vermutlich um übermäßigen administrativen Aufwand zu vermeiden. Mit der Erhöhung am Jahresende[274] wird auch auf unterjährige Verzinsung verzichtet.

Auch zu Beginn der Auszahlungsphase wird das Wohnförderkonto ein letztes Mal erhöht, und zwar unabhängig vom Datum um zwei Prozent. Aus dem Stand des Wohnförderkontos ergibt sich dann eine fiktive Rente, wobei eine jährliche, konstante Leistung unterstellt wird, die bis zum 85. Lebensjahr fließt. Es erfolgt also keine übliche Annuitätenberechnung mit Verzinsung des Restkapitals, sondern die Division des Wohnförderkontos durch die verbleibenden Lebensjahre bis zum Alter von 85. Somit weicht die fiktive Leistung von der aktuarisch ermittelten Leibrente aus einem gleich großen Altersvorsorgevermögen ab. Die fehlende Verzinsung des Restkapitals bewirkt im Vergleich eine Verringerung, falls eine längere Lebenserwartung als 85 Jahre unterstellt wird, ergibt sich ein gegenläufiger Effekt.

Das Wohnförderkonto wird jährlich um den Verminderungsbetrag (die fiktive Leistung) verringert, bis es schließlich spätestens mit 85 Jahren vollständig zurückgeführt ist. Die Verminderungsbeträge erhöhen in diesen Jahren das jeweils zu versteuernde Einkommen, werden also nachgelagert besteuert. Optional ist auch die einmalige Besteuerung des Wohnförderkontos möglich.[275] Mit dem EigRentG wurde diese Möglichkeit nur zu Beginn der Auszahlungsphase eingeräumt, seit dem AltvVerbG ist die Einmalbesteuerung aber auch zu einem beliebigen späteren Zeitpunkt möglich. Um die Einmalbesteuerung in Anspruch zu nehmen, beantragt der Kunde beim Anbieter die „Auflösung des Wohnförderkontos". Das zu versteuernde Einkommen des betreffenden Jahres erhöht sich dann um 70 Prozent des sogenannten Auflösungsbetrags. Es wird mit anderen Worten im Fall der Einmalbesteuerung ein Abschlag von 30 Prozent vorgenommen. Theoretisch dient dieser der Äquivalenz der beiden Besteuerungsvarianten im Barwert. Vor allem die Progression des Einkommensteuertarifs würde bei voller Besteuerung des Wohnförderkontos normalerweise zu einer insgesamt höheren Steuerlast führen.[276]

Um die Steuerschuld im Alter, die aus dem Wohnförderkonto resultiert, zu reduzieren, kann der Sparer vor Beginn der Auszahlungsphase den Stand des Wohnförderkontos vermindern.[277] Dazu müssen Zahlungen zugunsten eines eigenen Riester-Vertrags erbracht werden.[278] Es handelt sich bei diesen Sparleistungen formal nicht um Altersvorsorgebeiträge, im Fall der schädlichen Verwendung des Altersvorsorgevertrags werden sie jedoch als Teil des Altersvorsorgevermögens betrachtet, d. h., es kommt zur Rückforderung der Zulagen und Steuervorteile (die auf den aus dem Wohnförderkonto „gelöschten" Betrag entfallen). Im Gegenzug bleibt das Wohnförderkonto auf dem (geminderten) Stand. Den Sparern wird mit anderen Worten die Möglichkeit eröffnet, durch Minde-

[274] Beiträge und Zulagen, die eigentlich dem Beitragsjahr zuzuordnen, aber noch nicht eingegangen sind, werden ignoriert.

[275] Vgl. § 92a Absatz 2 Satz 6 EStG a. F.

[276] Als offizielle Begründung wird im Gesetzentwurf lediglich angeführt, dass der Sparer „dem Staat das Geld frühzeitig zur Verfügung stellt" (vgl. Bundesregierung, 2008). Der Maßstab der Barwertäquivalenz ist somit zwar sachlogisch, jedoch nicht offiziell. Probleme im Zusammenhang mit der Einmalbesteuerung, vor allem hinsichtlich der Begründung und Bemessung des Abschlags, werden in Abschnitt 6.3.3 ausführlich diskutiert.

[277] Vgl. § 92a Absatz 2 Satz 4 Nr. 1 EStG a. F.

[278] Handelt es sich um einen Vertrag bei einem anderem Anbieter als dem, der das Wohnförderkonto führt, muss beiden Anbietern die Zahlung und ihr Zweck mitgeteilt werden

rungszahlungen wohnungswirtschaftliches, auf dem Wohnförderkonto erfasstes Kapital nachträglich umzuwidmen: Die entsprechenden Beträge werden behandelt, als wären sie nie wohnungswirtschaftlich verwendet worden, sondern von Anfang an geförderte Altersvorsorgebeiträge zu einem klassischen Riester-Vertrag gewesen. Die grundsätzliche Sinnhaftigkeit dieser Sonderregelung wird in Abschnitt 6.3.4 hinterfragt.

Mit dem Wohnförderkonto gehen zusätzliche (Informations-) Pflichten der Anbieter einher. So muss z. B. dem Kunden jährlich der Stand des Wohnförderkontos bescheinigt werden. Das Wohnförderkonto ist grundsätzlich vom Anbieter zu führen, und zwar vertragsbezogen. Bei einem Anbieterwechsel wird das Wohnförderkonto auf den neuen Anbieter übertragen. Auch bei vollständiger Entnahme oder abgeschlossener Darlehenstilgung findet normalerweise eine Übertragung auf die ZfA statt, bei gezahlten Minderungsbeträgen jedoch auf den betreffenden Riester-Vertrag (ggf. bei einem anderen Anbieter). Falls infolge einer Ehescheidung (bzw. Auflösung einer eingetragenen Partnerschaft) das Wohneigentum übertragen wird, gilt dies auch für das Wohnförderkonto. Bei teilweiser Eigentumsübertragung, geschieht dies im entsprechenden Verhältnis. Der Anbieter des ursprünglichen Eigentümers muss dann auch das übertragene Wohnförderkonto verwalten.

4.3.6 Aufgabe der Selbstnutzung

Die erweiterten wohnungswirtschaftlichen Nutzungsmöglichkeiten der Riester-Förderung müssen offensichtlich mit spezifischen Regelungen einhergehen, die festlegen, wann die Begünstigung des selbstgenutzten Wohneigentums nicht mehr vorliegt. Es ließe sich auf den ersten Blick von einem zusätzlichen Tatbestand der schädlichen Verwendung sprechen: der Aufgabe der Selbstnutzung (nach § 92a Absatz 3 EStG). Allerdings ist darauf hinzuweisen, dass hierbei offiziell nicht von „schädlicher Verwendung" die Rede ist; dieser Begriff bezieht sich (abweichend vom Sprachgebrauch) nur auf geförderte Sparverträge. Dementsprechend unterscheiden sich auch die Rechtsfolgen von schädlicher Verwendung und Aufgabe der Selbstnutzung. Dennoch bietet sich eine vergleichende Betrachtung an, da in beiden Fällen der „Zweckentfremdung" eine hypothetische Situation ohne die Riester-Förderung hergestellt werden soll.

Die Aufgabe der Selbstnutzung liegt vor, wenn eine begünstigte Wohnung entweder nicht mehr selbst bewohnt wird oder sich nicht mehr im Eigentum des Sparers befindet. Zu beachten ist jedoch der Zusatz „nicht nur vorübergehend" in § 92a Absatz 3 Satz 1 EStG. Hierzu wird allerdings keine konkrete Höchstdauer gesetzlich geregelt; aus einem Schreiben des BMF geht aber der Orientierungsmaßstab von einem Jahr hervor – wohlgemerkt bei „Würdigung des Einzelfalls".[279] Bei Aufgabe der Selbstnutzung besteht grundsätzlich Mitteilungspflicht gegenüber dem Anbieter bzw. der ZfA.[280]

Ist der Tatbestand „nicht nur vorübergehende Aufgabe der Selbstnutzung" erfüllt, wird das Wohnförderkonto aufgelöst, d. h., es wird unterstellt, dass dem Sparer eine Leistung in voller Höhe des Wohnförderkontos zufließt. Dieser fiktive Zufluss wird wie eine Leis-

[279] BMF (2013), Randziffer 257. Konkrete Vorgaben, nach welchen Maßstäben der Einzelfall zu würdigen ist, werden nicht gemacht. Grundsätzlich ist die ZfA zuständig.

[280] Die Mitteilungspflicht entfällt, sobald das Wohnförderkonto komplett zurückgeführt ist.

tung aus einem Altersvorsorgevertrag behandelt und deshalb in voller Höhe den sonstigen Einkünften zugerechnet. Der Stand des Wohnförderkontos wird also sofort nachgelagert besteuert.[281] Da sich diese Vorschrift auf das Wohnförderkonto bezieht, gelten offenbar für die beiden Varianten der wohnungswirtschaftlichen Verwendung dieselben Regeln. Denn die Entnahme des Altersvorsorge-Eigenheimbetrags erhöht ebenso das Wohnförderkonto wie die Bedienung eines geförderten Darlehens. Analog zur schädlichen Verwendung des Altersvorsorgevermögens bei Sparverträgen kann es auch hier zu lediglich anteiligen Rückforderungen kommen. Dies ist z. B. der Fall, wenn der Stand des Wohnförderkontos nur zum Teil auf einen anderen Riester-Vertrag eingezahlt wird oder wenn beim Immobilienwechsel die Anschaffungs- und Herstellungskosten geringer sind als der Stand des Wohnförderkontos.[282]

Es existieren einige Ausnahmen, bei denen die Aufgabe der Selbstnutzung nicht die eigentlich vorgesehenen Rechtsfolgen hat. Dazu zählt die erwähnte Möglichkeit der Einzahlung auf einen (eigenen) zertifizierten Altersvorsorgevertrag. Dies muss innerhalb eines Jahres nach Ablauf des Veranlagungszeitraums, in dem die Selbstnutzung aufgegeben wurde, erfolgen.[283] Weiterhin ist ein berufsbedingter Umzug zulässig,[284] sofern die Selbstnutzung nach der berufsbedingten Abwesenheit, jedoch spätestens mit 67, wieder aufgenommen wird. In diesem Fall ist ein Antrag bei der ZfA mit entsprechenden Nachweisen nötig. Unter dieser Bedingung ist auch eine befristete Vermietung zulässig. Wenn Krankheit oder Pflegebedürftigkeit es unmöglich machen, die begünstigte Wohnung tatsächlich zu bewohnen, liegt auch keine förderschädliche Verwendung vor. Allerdings muss die Wohnung im Eigentum des Sparers bleiben und ihm zum Wiedereinzug zur Verfügung stehen. Die Wohnung darf folglich nicht von Dritten genutzt werden, abgesehen vom Ehegatten bzw. Lebenspartner. Es kommt in diesen Fällen zwar nicht zur Rückabwicklung der Förderung, allerdings kann für Tilgungsleistungen während einer beruflich bedingten Abwesenheit auch keine weitere Förderung in Anspruch genommen werden, da keine wohnungswirtschaftliche Verwendung gemäß § 92a Absatz 1 Satz 1 EStG vorliegt.

Auch ein Immobilienwechsel ist möglich. Die Aufgabe der Selbstnutzung ist also nicht förderschädlich, wenn damit die Anschaffung oder Herstellung einer anderen begünstigten Wohnung einhergeht. Dieser Wechsel musste nach dem EStG alter Fassung innerhalb eines Jahres vor oder maximal vier Jahre nach Ablauf des Veranlagungszeitraums, in dem die Selbstnutzung aufgegeben wurde, erfolgen. Mit dem AltvVerbG wurden diese Reinvestitionsfristen auf zwei bzw. fünf Jahre verlängert.[285]

Der Tod der begünstigten Person bedeutet ebenfalls die Aufgabe der Selbstnutzung. Die daraus resultierenden Forderungen des Fiskus (s. u.) beziehen sich dann auf die Erbmasse

[281] Dieses Verfahren weicht von dem bei schädlicher Verwendung des Altersvorsorgevermögens ab, was zu deutlich verschiedenen Zahlungsströmen führen kann (vgl. Abschnitt 6.3.2.1).

[282] Im zweiten Fall kann die Differenz allerdings auf einen eigenen Riester-Vertrag eingezahlt werden.

[283] Bedenkt man, dass die Überführung auch andersherum möglich ist, wird auch an dieser Stelle deutlich, dass letztendlich jeder Riester-Vertrag ein Eigenheimrenten-Vertrag ist.

[284] Die nachzuweisenden beruflichen Gründe können auch vom Ehegatten bzw. Lebenspartner ausgehen.

[285] Vgl. Abschnitt 6.3.2.2

bzw. werden in der letzten Einkommensteuerveranlagung berücksichtigt. Falls allerdings der hinterbliebene Ehegatte weiterhin Bewohner ist und innerhalb eines Jahres auch Eigentümer der Immobilie wird, wird das Wohnförderkonto einfach auf dessen Namen weitergeführt. Ein eigener Riester-Vertrag ist für die Übertragung nicht notwendig; ggf. führt die ZfA das Wohnförderkonto fort.[286]

Wird die Selbstnutzung erst während der Auszahlungsphase aufgegeben, kommt dasselbe Verfahren zur Anwendung: Der verbliebene Stand des Wohnförderkontos wird besteuert. Lediglich bei Inanspruchnahme der Einmalbesteuerung ist eine zusätzliche Rege-Regelung nötig, da auch der gewährte Abschlag (teilweise) zurückzufordern ist. Dieser Betrag (30 Prozent des Wohnförderkontos zu Beginn der Auszahlungsphase) wird ebenfalls sofort besteuert.[287] In den ersten zehn Jahren der Auszahlungsphase wird dabei der 1,5-fache Betrag angesetzt. Falls die Auszahlungsphase schon länger als 20 Jahre dauert, erfolgt keine Besteuerung des Abschlags. Auch beim Tod des Begünstigten wird der Abschlag (bzw. die resultierende Steuerschuld) nicht zurückverlangt.[288]

[286] Eine weitere Ausnahme im Zusammenhang mit Ehewohnungen gibt es im Fall der richterlichen Zuweisung der Wohnung an den Ehegatten des Begünstigten. Das Wohnförderkonto wird ungeachtet der Zuweisung für den Begünstigten weitergeführt.

[287] Vgl. § 22 Nr. 5 Satz 6 EStG.

[288] Vgl. Abschnitt 6.3.3.3 zu den Verzerrungen, die aus diesen Besteuerungsregeln resultieren.

5 Empirie der Riester- und Eigenheimrente

Mit dem Anliegen, eine erste umfassende empirische Analyse der Riester-Rente – insbesondere der im Jahr 2008 eingeführten Eigenheimrente – vorzulegen, werden in diesem Kapitel die wissenschaftlich verfügbaren sowie eigens beschaffte und erstellte Datenquellen ausgewertet. Das empirische Fundament für die Analyse der Riester-Rente im Allgemeinen sind Makrodaten in Form der regelmäßigen Veröffentlichungen von ZfA, BMAS und StBA sowie exklusiver Sonderauswertungen der Zulagenstatistik. Da statistische Informationen über den Teilmarkt der Eigenheimrente bisher in keiner wissenschaftlich zugänglichen Datenquelle vorliegen, wurden eigens Vertragsdaten mehrerer Bausparkassen beschafft und zu einer arbeitsfähigen Datenbasis aufbereitet, welche als Stichprobe ca. drei Viertel des Marktes abdeckt. Das resultierende Mikrodaten-Panel der Jahre 2008 bis 2010 wird im Hinblick auf zwei Ziele ausgewertet: Zum einen werden die vorhandenen und eigenen Auswertungen für das Kollektiv der Riester-Sparer repliziert, um Abweichungen und Übereinstimmungen der Eigenheim-Sparer aufzuzeigen. Zum anderen sind mit der Mikrodatenbasis weitaus detaillierte Darstellungen und Regressionsanalysen möglich. Als weitere Mikrodatenquelle wird ergänzend das SOEP herangezogen. Die Datenverfügbarkeit, ihre Verbesserungsmöglichkeiten sowie die verwendeten Datenquellen werden vorab in Abschnitt 5.1 behandelt.

In Abschnitt 5.2 werden zunächst die Gesamtzahlen der Altersvorsorgeverträge und Zulagenempfänger dargestellt. Die Diskrepanz zwischen diesen Größen zeigt, dass – aus unterschiedlich problematischen Gründen – nicht für jeden Vertrag die Förderung in Anspruch genommen wird (vgl. Abschnitt 5.3). Die Abschnitte 5.4 bis 5.7 beschreiben die Riester-Sparer differenziert nach diversen sozio-ökonomischen Merkmalen: Geschlechtsspezifische Besonderheiten werden in Abschnitt 5.4 herausgearbeitet, Abschnitt 5.5 stellt die Altersstruktur der Riester-Sparer dar. In Abschnitt 5.6 werden die Riester-Sparer nach der Zugehörigkeit zu verschiedenen Alterssicherungssystemen unterteilt. Die Einkommensstruktur der geförderten Personen wird in Abschnitt 5.7 behandelt. Gegenstand von Abschnitt 5.8 ist die Sparleistung der Riester-Sparer, welche Voraussetzung für die ausführliche Untersuchung der Zulagenförderung in Abschnitt 5.9 ist.

Ein besonderer Schwerpunkt des empirischen Teils liegt auf der unvollständigen Inanspruchnahme der Zulagenförderung, die u. a. anhand von Ausschöpfungsquoten und Kürzungshäufigkeiten veranschaulicht, plausibilisiert und hinsichtlich ihrer Gründe untersucht wird (Abschnitt 5.10). Denn angesichts des kompensatorischen Charakters der Riester-Rente offenbart die unvollständige Ausschöpfung der Förderung Effizienzmängel des Förderinstruments – und entsprechende politische Implikationen. Abschnitt 5.11 untersucht ergänzend zur Zulagenförderung die darüber hinausgehende steuerliche Komponente der Riester-Förderung sowie abschließend die aus Zulagen und Sonderausgabenabzug bestehende Gesamtförderung.

Abschnitt 5.12 vergleicht die Riester-Rente in Ost- und Westdeutschland hinsichtlich ihrer Verbreitung sowie diverser in den vorangegangenen Abschnitten thematisierter sozio-ökonomischer Merkmale. Abschnitt 5.13 konzentriert die räumliche Betrachtung auf die Eigenheimrente, indem insbesondere die Verbreitung im ländlichen bzw. urbanen Raum analysiert wird.

Die nachfolgenden Abschnitte 5.14 und 5.18 ergänzen die Marktanalyse um Einzelaspekte der Eigenheimrente: Abschnitt 5.14 bietet erste Erkenntnissen bezüglich der Kapitalentnahme aus Riester-Verträgen zur Finanzierung von Wohneigentum, Abschnitt 5.15 untersucht die Bausparsummen und -Salden als spezifische Merkmale der geförderten Bausparverträge. Die Muster von Anbieterwechseln und Kapitalübertragungen werden in Abschnitt 5.16 untersucht, wobei der zeitliche Verlauf, die beteiligten Anbietertypen und das Volumen der übertragenen Vermögen behandelt werden. Abschnitt 5.17 präsentiert erste (begrenzte) Erkenntnisse zu den bisher im Gegensatz zu den Bausparverträgen wenig verbreiteten geförderten Annuitätendarlehen. Schließlich richtet Abschnitt 5.18 den Blick in die Zukunft und stellt eine Schätzung des Nachfragepotenzials der Eigenheimrente an – welches durch das Altersvorsorge-Verbesserungsgesetz 2013 signifikant vergrößert wurde. Abschnitt 5.19 beschließt das umfangreiche Empirie-Kapitel 5 mit einem zusammenfassenden Überblick.

5.1 Vorbemerkungen zur Datenlage

Ein zentraler Teil dieser Arbeit ist die umfassende empirische Analyse der Riester-Rente, insbesondere der Eigenheimrente. Die Machbarkeit und die Aussagekraft empirischer Untersuchungen sind offensichtlich von den verfügbaren Informationen abhängig. Der zwangsläufige Ansatzpunkt ist also die Sichtung aller in Frage kommenden Datenquellen, um zunächst die Datenlage einzuschätzen. Angesichts der so identifizierten Informationslücken ergeben sich drei Aufgaben: Erstens sind die bereits verfügbaren Daten für einen empirischen Marktüberblick auszuwerten. Zweitens sind für weiter- und tiefergehende Untersuchungen zusätzliche Daten zu beschaffen. Drittens sind Wege aufzuzeigen, auf denen die Datenlage für künftige Forschungsvorhaben verbessert werden kann.

Die beiden erstgenannten Aufgaben folgen direkt aus dem Anspruch, einen fundierten empirischen Marktüberblick zu geben. Die dritte Aufgabe ist auf die Zukunft (und das graduelle Fortschreiten wissenschaftlicher Prozesse) gerichtet und geht über eigene empirische Untersuchungen hinaus. Als hypothetischer Fixpunkt dient diesem methodologischen Teil die Vorstellung eines dauerhaften Informationssystems, welches die (noch zu beschreibenden) Informationslücken schließt und regelmäßige, fundierte empirische Auswertungen zulässt. Die kontinuierliche Erfassung der wohnungswirtschaftlich eingesetzten Altersvorsorgeförderung ist bedeutsam, da mit der Abschaffung der Eigenheimzulage eine wichtige Datenquelle zur Wohneigentumsbildung verloren ging. Wohlgemerkt ist die Beschränkung auf die wohnungspolitische Wirkung der Eigenheimrente aufgrund der Substitutionsbeziehungen zwischen den Produkttypen letztlich kaum möglich. Als Orientierungsmaßstab dient also eine Datenbasis bzw. ein Informationssystem für die gesamte Riester-Rente.

Die wichtigste Anforderung an eine solche Datenbasis ist, dass sich die enthaltenen Informationen auf Individuen, einzelne Verträge oder Haushalte beziehen. Denn solche Mikrodaten sind die wesentliche Voraussetzung für wissenschaftliche Wirkungsanalysen. Für die Aussagekraft einer Datenbasis ist die Art der verfügbaren Informationen entscheidend; für das angestrebte Informationssystem sind einerseits spezifische Variablen zur Riester- bzw. Eigenheimrente von besonderer Bedeutung, andererseits möglichst umfangreiche Angaben zu sozio-ökonomischen und sozio-demografischen Aspekten. Be-

lastbare Aussagen sind nur auf Grundlage einer ausreichend repräsentativen Datenbasis möglich. Die Repräsentativität einer Datengrundlage hängt hauptsächlich vom Umfang und von der Erhebungsmethodik ab – sofern es sich nicht um eine Vollerhebung handelt. In diesem Zusammenhang sind selbstverständlich die Restriktionen des Datenschutzrechts zu berücksichtigen. Da mit Hilfe der Datenbasis eine dauerhafte Marktbeobachtung ermöglicht werden soll, ist eine regelmäßige Aktualisierung notwendig. Hierbei ist eine möglichst geringe Verzögerung wünschenswert, vor allem unter Berücksichtigung der politischen Implikationen wissenschaftlicher Ergebnisse. Schließlich muss eine solche Datenbasis zumindest für die Forschung zugänglich sein, um explorative Datenanalysen zu ermöglichen und den üblichen Prozess wissenschaftlicher Überprüfung und Korrektur zu gewährleisten.

Abschnitt 5.1.2 beschreibt die verfügbaren Mikrodatenquellen und erläutert, inwiefern sie den genannten Kriterien (nicht) genügen. In Abschnitt 5.1.3 werden Möglichkeiten untersucht, die vorhandenen Datenquellen sinnvoll anzupassen sowie zusätzliche (besser geeignete) Datenquellen zu erschließen. Vorab gibt Abschnitt 5.1.1 einen Überblick über vorhandene Makrodaten, d. h. aggregierte Angaben, bei denen es sich um Auswertungen von Mikrodaten handelt. Denn gerade in Ermangelung von verwendbaren Mikrodaten können zusammengefasste Angaben wie Durchschnittswerte, Anzahlen und Summen entscheidende Informationslücken schließen. So stützen sich auch große Teile der Marktanalyse in Kapitel 5 auf die nachfolgend beschriebenen Datengrundlagen.

5.1.1 Makrodatenquellen

Für einen empirischen Überblick zum Riester-Markt stehen im Wesentlichen drei amtliche Informationsquellen zur Verfügung. Es handelt sich dabei nicht um öffentliche Datensätze, sondern um regelmäßig veröffentlichte aggregierte Auswertungen. Zu diesen Makrodaten gehören erstens die vom BMAS publizierten Vertragszahlen (nach Vertragsart). Weitere aggregierte Informationen lassen sich zweitens aus den jährlichen Berichten der ZfA (zuletzt Stolz und Rieckhoff, 2012) gewinnen, deren Auswertungen der Zulagenstatistik im Wesentlichen über die Zahl der Zulagenempfänger, Summen und Mittelwerte der Zulagenzahlungen sowie einige sozio-ökonomische Größen (Einkommen, Alter usw.) informieren. [289] Weitere Informationen, insbesondere zum Zusammenwirken von Zulagen und Steuervorteilen bieten drittens die Veröffentlichungen des StBA, zum Teil gemeinsam mit der ZfA (zuletzt Gerber, 2011a bzw. Gerber und Rieckhoff, 2010). Darin werden Daten der Einkommensteuerstatistik mit Daten der Zulagenstatistik verknüpft und ausgewertet. Die Erkenntnisse aus diesen Makrodaten werden in Kapitel 5 dargestellt. Zunächst erfolgt jedoch die Beschreibung der jeweiligen Datengrundlagen mit Hinweisen zu Auswertungsmethodik und Aussagekraft.

Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) veröffentlicht quartalsweise die bei den Anbietern erfasste Zahl der abgeschlossenen Altersvorsorgeverträge.[290] Diese wird

[289] Neben den regelmäßigen Auswertungen der einzelnen Beitragsjahre (Stolz und Rieckhoff 2005, 2006, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012), die einzeln betrachtet Querschnittsanalysen sind, ist mit Wels und Rieckhoff (2011) auch eine erste Längsschnittanalyse (für die Beitragsjahre 2002 bis 2006) verfügbar.

[290] Zuletzt: BMAS (2013) mit Stand 30.9.2013.

weiter in Versicherungs-, Bankspar-, Investmentfonds- und Eigenheimrenten-Verträge unterschieden. Die Bezugnahme auf einzelne Verträge lässt keinen direkten Rückschluss auf die Anzahl geförderter Personen zu, da grundsätzlich die Möglichkeit besteht, mehr als einen Altersvorsorgevertrag abzuschließen. Außerdem sind ruhende Verträge sowie Verträge, für die keine Förderung beantragt oder gewährt wurde, in den BMAS-Zahlen enthalten. Zumindest im Hinblick auf die Eigenheimrenten-Verträge sind die Angaben zudem zeitlich verzögert.[291]

Tabelle 3: Makrodaten der ZfA (2008)

Merkmal	Aggregation	Auswertungskriterien
Grundzulage (ja/nein)	Anzahl	Geschlecht Ost/West
Berufseinsteigerbonus (ja/nein)	Anzahl	
Kinderzulage (ja/nein)	Anzahl	Geschlecht
Zulage (Betrag)	Summe Arithm. Mittel	
Grundzulage (Betrag)	Summe Arithm. Mittel	 Geschlecht
Berufseinsteigerbonus (Betrag)	Summe Arithm. Mittel	 Geschlecht
Kinderzulage (Betrag)	Summe Arithm. Mittel	 Geschlecht
Anlegertyp (GRV, Beamte usw.)	Rel. Häufigkeit	
Altersvorsorgebeitrag	Summe Arithm. Mittel	(Verteilung auf) Anbietertypen Anbietertyp
Maßgebliche Einnahmen	Rel. Häufigkeit in sechs Klassen	Anlegertyp
Kinderzahl	Rel. Häufigkeit	Geschlecht
Alter	Rel. Häufigkeit in fünfjährigen Klassen	
Zulagenausschöpfung/Kürzungsgrad	Rel. Häufigkeit in fünf Klassen Arithm. Mittel	Zulagenart Zulagenart & Geschlecht
Zulagenquote	Gewichtetes* arithm. Mittel	Geschlecht & Ost/West

*Gewichtet mit Altersvorsorgebeitrag (vgl. Abschnitt 5.9.3.2)
Quelle: Eigene Darstellung auf Basis von Stolz und Rieckhoff (2011).

5.1.1.1 Zulagenstatistik (ZfA)

Die jährlichen Auswertungen der ZfA beziehen sich auf die Personenebene, genauer: auf die Gesamtheit der Zulagenkonten. Ein Altersvorsorgevertrag wird erst dann von der ZfA erfasst, wenn ein Zulagenantrag eingeht und daraufhin ein Zulagenkonto angelegt wird. Zwar wird theoretisch ebenfalls ein Zulagenkonto eröffnet, wenn vom zusätzlichen Sonderausgabenabzug Gebrauch gemacht wird, jedoch ist der notwendige Datenfluss zwischen der Finanzverwaltung und der ZfA noch nicht ausreichend gewährleistet, so dass sich die Auswertungen der ZfA bisher auf die Zulagenempfänger beschränken.[292] Neben deren Anzahl wird auch die Alters- und Einkommensstruktur dargestellt, außerdem der

[291] Vgl. Abschnitt 5.2.

[292] Vgl. Rieckhoff et al. (2010), S. 655. Eine dem FZG vorliegende Sonderauswertung des Beitragsjahres 2008 (ZfA, 2011a) enthält erstmals Angaben über die steuerliche Förderung.

jeweilige Anteil verschiedener begünstigter Personenkreise. Darüber hinaus werden Angaben zur Höhe der Altersvorsorgebeiträge und den darin enthaltenen Zulagen gemacht, und zwar unterteilt nach diversen Anbietertypen. Hinsichtlich der Zulagen werden u. a. die Zusammensetzung von Grund- und Kinderzulagen sowie die Häufigkeit von Kürzungen aufgezeigt. Außerdem werden der Anteil gekürzter Zulagen und die durchschnittliche Zulagenförderung ermittelt. Auch das Verhältnis zu den Gesamtbeiträgen wird (als Zulagenquote) dargestellt. Einige der genannten Informationen werden zudem nach Geschlecht und Region (Ost-/Westdeutschland) bereitgestellt. Tabelle 3 gibt einen Überblick der enthaltenen Informationen für das Beitragsjahr 2008 in Stolz und Rieckhoff (2011).[293]

Der Informationsgehalt dieser Auswahl an aggregierten Daten wird unvermeidlich durch eingeschränkte Aktualität gemindert. Bedingt durch das Förderverfahren und dessen Fristen erscheinen die jährlichen Berichte fast drei Jahre nach dem Ende desjenigen Beitragsjahres, auf welches sie sich beziehen. Dies ist unvermeidbar, da Zulagenanträge bis zu zwei Jahre nach dem betreffenden Beitragsjahr beim Anbieter eingehen dürfen. Bei einigen Anträgen entsteht weiterer Verzug, beispielsweise weil der Anbieter fehlende Angaben einholen muss, bevor er sie an die ZfA weiterleitet. Diese verwendet als Stichtag für die Daten-Auswertung den 15. Mai des dritten auf das Beitragsjahr folgenden Jahres in der Annahme, dass bis dahin nahezu alle Zulagenanträge vorliegen.[294] Bis zur endgültigen Veröffentlichung sind bisher normalerweise etwa drei bis sechs Monate vergangen. Die Publikation zum Beitragsjahr 2008 liegt erst seit November 2011 vor, da größere Umstellungen der Auswertungsmethodik notwendig waren, was vor allem an den Neuerungen der Eigenheimrente liegt. Damit sind die regelmäßigen Veröffentlichungen der ZfA für die Beitragsjahre 2002 bis 2009 verfügbar, es werden aber auch vorläufige Angaben zu den noch nicht abgeschlossenen Beitragsjahren 2009 und 2010 gemacht. Die Veröffentlichung zum Beitragsjahr 2008 deckt sich weitgehend mit dem Schema der Veröffentlichungen für die vorangegangenen Beitragsjahre, d. h., es wird auch nach Anbietertypen differenziert. Somit sind erstmalig – beschränkte – Aussagen zur Eigenheimrente auf Grundlage der Zulagenstatistik möglich. Zusätzlich liegen dem FZG zwei Sonderauswertungen des Beitragsjahrs 2008 vor. Eine dieser exklusiven Auswertungen (ZfA, 2011a) deckt sich angesichts des Stichtags 15.5.2011 weitgehend mit der entsprechenden ZfA-Veröffentlichung (Stolz und Rieckhoff, 2011), allerdings werden alle Angaben getrennt nach Bundesländern gemacht, einige außerdem nach Geschlecht. Die zweite Sonderauswertung zum Stichtag 15.2.2011 (ZfA, 2011b) bezieht sich ausschließlich auf die Riester-Sparer der Bausparkassen. Ende 2012 erschienen die ZfA-Auswertungen für 2009.[295]

5.1.1.2 Steuerstatistik (StBA)

Ein noch größerer zeitlicher Verzug gilt für die Auswertungen des StBA, die sogar mit einer Verzögerung von über vier Jahren erscheinen. Sie liegen für die Veranlagungsjahre

[293] Die veröffentlichten Informationen sind im Vergleich der Beitragsjahre nahezu deckungsgleich.

[294] Vgl. Stolz und Rieckhoff (2010), S. 355.

[295] Vgl. Stolz und Rieckhoff (2012).

2002 bis 2008 vor.[296] Es ist darin vom Veranlagungs-, nicht vom Beitragsjahr die Rede, da es sich um eine kombinierte Datenbasis aus den ZfA-Daten und der Einkommensteuerstatistik[297] handelt. Die Ergebnisse letzterer liegen aufgrund dreijähriger Einreichungsfristen bei der Einkommensteuererklärung etwa dreieinhalb Jahre nach dem jeweiligen Veranlagungszeitraum vor, woraus sich der zusätzliche Verzug erklärt. Da es sich im Kern um eine Steuerstatistik handelt, beziehen sich einige der Auswertungen auf Steuerpflichtige, nicht auf geförderte Personen (bzw. Zulagenkonten).[298]

Die Veröffentlichungen des StBA enthalten u. a. Angaben zur Altersstruktur, dem Anteil der Geschlechter, zu Kinderzahlen, zur Zulagen- und Steuerförderung und zu Gesamtförderquoten. Die Auswertungen sind aber nicht produktspezifisch, so dass Schlussfolgerungen zur Eigenheimrente unmöglich sind. Es werden zudem bei diversen Angaben nur Personen erfasst, deren Daten aus der Zulagen- und Steuerstatistik verknüpft werden konnten. Deshalb fehlen etwa 30 Prozent der Zulagenempfänger, da sie keine Einkommensteuererklärung abgegeben haben (oder fehlerhafte Daten die Verknüpfung verhindern). Davon ausgehend, dass auf eine Einkommensteuererklärung überwiegend bei niedrigem Einkommen verzichtet wird, ist die sozio-ökonomische Struktur der verknüpften Daten im Vergleich zur Grundgesamtheit verzerrt.

5.1.2 Mikrodatenquellen

Bisher existiert keine Mikrodatenquelle, welche die Riester-Rente zum Hauptgegenstand hat. Allerdings sind einzelne Angaben zur Riester-Rente in breiter angelegten Datenquellen zu finden, welche der Forschung als „Datensätze zur wissenschaftlichen Nutzung" (*Scientific Use Files*, SUF) zur Verfügung stehen.[299] Dazu gehören zum einen amtliche Datenquellen wie der Mikrozensus (MZ) sowie die Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS), zum anderen von Forschungs- und Dienstleistungseinrichtungen erhobene Daten wie das Sozio-oekonomische Panel (SOEP) oder die SAVE-Studie. Nachfolgend werden diejenigen Datenquellen beschrieben, die am ehesten den zuvor genannten Anforderungen genügen könn(t)en. Tabelle 4 zeigt die wichtigsten Mikrodatenquellen und ihre Beschränkungen im Überblick.

5.1.2.1 Mikrozensus (MZ)

Der Mikrozensus (MZ) ist eine repräsentative Stichprobe aus der Grundgesamtheit der deutschen Wohnbevölkerung im Umfang von etwa einem Prozent. Demnach werden derzeit etwa 830.000 Personen (in ca. 370.000 Haushalten) befragt. Damit ist der Mikrozensus die mit Abstand größte Haushaltsstichprobe in Deutschland. Das SUF ist wiederum eine (systematisch-zufällige) 70-Prozent-Stichprobe der im Mikrozensus erfassten

[296] Kriete-Dodds und Vorgrimler (2007), Kriete-Dodds (2008) und Gerber (2010, 2011a, b, 2012). Zum Veranlagungsjahr 2004 existiert keine vergleichbare Veröffentlichung, in Gerber (2010) sind jedoch entsprechende Auswertungen in begrenztem Umfang enthalten.

[297] Die Einkommensteuerstatistik wird gemäß StStatG seit dem Veranlagungsjahr 2001 jährlich aus den Daten der dezentralen Finanzverwaltung erstellt (vgl. Abschnitt 5.1.2.5).

[298] Der wesentliche Unterschied ist, dass durch das Ehegatten-Splitting zwei Personen einem Steuerpflichtigen entsprechen können. Allerdings ist auch in diesen Fällen der individuelle Bezug herstellbar.

[299] Die Rechtsgrundlage der Bereitstellung (anonymisierter) Mikrodaten an Forschungseinrichtungen wurde mit dem sogenannten Wissenschaftsprivileg im Bundesstatistikgesetz von 1987 geschaffen (vgl. § 16 Abs. 6 BStatG).

Haushalte, welche außerdem faktisch anonymisiert (d. h. vergröbert) ist. Neben einem Teil der Beobachtungen fehlen gegenüber den Originaldaten auch einige Variablen.[300]

Wie jede amtliche Statistik wird der MZ auf Grundlage eines Gesetzes erhoben (hier: Mikrozensusgesetz, MZG). Zweck des MZ ist die Beschaffung von Informationen „über die Bevölkerung, den Arbeitsmarkt sowie die Wohnsituation der Haushalte".[301] Hierdurch sollen Datenlücken zwischen zwei Volkszählungen (Zensus) geschlossen werden. Einzigartig ist die Auskunftspflicht der zur Befragung ausgewählten Haushalte – welche für die Aussagekraft der Daten eindeutig vorteilhaft ist.[302] Bekanntlich hat sich diese Verpflichtung aber auch als gesellschaftspolitisch problematisch herausgestellt und erstens wiederholt zu Protesten der Bevölkerung geführt, zweitens zu vergleichsweise restriktiven Datenschutzbestimmungen.

Diese (und weitere) Informationen werden jährlich – also regelmäßig und mit hoher Frequenz – erhoben, wobei wie erwähnt ein Prozent der deutschen Haushalte befragt. Diese Grundgesamtheit ergibt sich aus der Hochrechnung der letzten Volkszählung (bis vor kurzem aus dem Jahr 1987).[303] Seit dem MZ 2005 findet die Erhebung kontinuierlich über das ganze Jahr verteilt statt, wobei pro Quartal jeweils ein Viertel der ausgewählten Haushalte befragt wird.[304] Die Auswahl ist als einstufige Klumpenstichprobe gestaltet, bei der statistisch abgegrenzte Auswahleinheiten (z. B. zusammengesetzt aus Gebäuden oder Gebäudeteilen) zufällig gezogen werden, woraufhin alle Haushalte und Personen innerhalb dieser „Auswahlbezirke" (meist in computergestützten Interviews, CAPI) befragt werden. Nach dem Prinzip der partiellen Rotation wird jährlich ein Viertel der Haushalte ausgetauscht, so dass ein Haushalt für eine Dauer von vier Jahren in der Stichprobe bleibt (und Panel-Analysen grundsätzlich ermöglicht werden).[305]

Das Rotationsprinzip spiegelt sich auch in der Befragungsgestaltung wider: Jedes Jahr wird ein umfangreiches Grundprogramm abgefragt, das u. a. grundlegende Angaben zu Alter, Geschlecht, Einkommen, Ausbildung und Erwerbstätigkeit beinhaltet. Gewisse Informationen werden demgegenüber nur alle vier Jahre in variierenden Zusatzprogrammen erhoben; dazu gehört auch das Themenfeld „Altersvorsorge", welches alle vier Jahre abgedeckt wird – auch im aktuellen MZ 2009. Abgefragt wurden in diesem Zusammenhang aber nur Angaben zur bAV, privaten Lebens- oder Rentenversicherungen und vermögenswirksamen Leistungen.[306] Der Mikrozensus enthält somit aktuell keine

[300] Unter bestimmten Voraussetzungen wird der Zugang zur gesamten Datenbasis entweder als standardisierter *On-Site*-Datensatz (bei den Statistischen Landesämtern) oder durch kontrollierte Datenfernverarbeitung gewährt.

[301] § 1 Abs. 2 MZG 2005.

[302] Von der Auskunftspflicht sind einige Fragen ausgenommen.

[303] Da mit dem Zeitraum zwischen zwei Volkszählungen die Fortschreibungsfehler zunehmen und damit die Repräsentativität der Mikrozensus-Stichproben abnimmt, ist laut Krug et al. (2001) etwa alle zehn Jahre eine neue Volkszählung notwendig. Der in 2011 durchgeführte Zensus war jedoch der erste seit 24 Jahren.

[304] Zuvor galt das sogenannte Berichtswochenprinzip, nach dem alle Befragungen innerhalb einer bestimmten Woche durchgeführt werden mussten.

[305] Die derzeit aktuellste Version des Mikrozensus-Panels bezieht sich auf die Jahre 2001 bis 2004, wobei die Informationen zur Altersvorsorge hauptsächlich aus 2001 stammen.

[306] Es handelt sich um die Variablen EF393, EF394 und EF395. Außerdem gibt die jährliche Befragung Auskunft über den GRV-Versichertenstatus (EF391 und EF392).

Informationen über Riester-Verträge der Haushalte, geschweige denn über Spezifika der Eigenheimrente.

5.1.2.2 Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS)

Auch die EVS ist eine amtliche Statistik; sie wird auf der Rechtsgrundlage des Gesetzes über die Wirtschaftsleistung privater Haushalte (PrHaushStatG) von 1961 erhoben. In Folge der ersten Befragungen in 1962/63, 1969 und 1973 wird die EVS im fünfjährigen Rhythmus durchgeführt, zuletzt im Jahr 2008. Mit dem Ziel, eine Datenbasis zur wirtschaftlichen Situation, insbesondere zu den Einkommens- und Konsumverhältnissen der Bevölkerung zu schaffen, werden vor allem Informationen über die Einnahmen und Ausgaben der privaten Haushalte gesammelt.[307] Abgesehen vom Frageprogramm und der Erhebungsfrequenz ist ein wesentlicher Unterschied zum Mikrozensus, dass die Teilnahme nicht verpflichtend ist. Dies bedeutet unter anderem, dass die EVS keine Zufallsstichprobe ist.

Erhebungseinheiten der EVS sind Privathaushalte am Ort der Hauptwohnung, wobei als Haushalt eine Wirtschaftsgemeinschaft aufgrund Verwandtschaft oder persönlicher Verbundenheit verstanden wird – sofern es sich nicht um (ebenfalls berücksichtigte) Einpersonenhaushalte handelt. Anders als im MZ wird auch die ausländische Bevölkerung einbezogen.[308] Nicht berücksichtigt sind hingegen Haushalte bzw. Personen, die in Gemeinschaftsunterkünften leben oder überhaupt keinen festen Wohnsitz haben. Haushalte mit sehr hohem Nettoeinkommen (mehr als 18.000 Euro im Monat) werden zwar erfasst, aber aufgrund der geringen Fallzahl nicht ausgewiesen.

Während das StBA für die Organisation der EVS zuständig ist, obliegt die Durchführung den Statistischen Landesämtern, die nach vorgegeben Quotenplänen Haushalte auswählen, anwerben und befragen. Die wesentlichen Auswahlkriterien ergeben sich aus einer Quotierung (in sogenannten Quotierungszellen) nach Haushaltstypen, sozialer Stellung und Haushaltsnettoeinkommen. Das Erhebungssoll beträgt bezogen auf Deutschland 0,2 Prozent der Grundgesamtheit des jeweils aktuellen MZ.[309] Bedingt durch die Freiwilligkeit sowie den umfangreichen und komplexen Fragenkatalog wurde das Erhebungssoll jedoch mehrfach nicht erreicht. So lag beispielsweise der angestrebte Stichprobenumfang der EVS 2008 bei 77.680 Haushalten, zu Beginn des Jahres waren aber nur 58.984 Haushalte teilnahmebereit, von denen schließlich ca. 55.000 (in allen Erhebungsteilen) verwertbar waren. Dies entspricht einer Ausfallquote (*unit non-response*) von ca. 6,5 Prozent, insgesamt wird das Erhebungssoll um ca. 30 Prozent unterschritten.

Das Erhebungsprogramm der EVS besteht (wie oben angedeutet) aus mehreren Erhebungsteilen. Im allgemeinen Teil werden neben der Zusammensetzung der Haushalte vielfältige sozio-ökonomische Informationen ermittelt, u. a. zur Wohn- und Vermögenssi-

[307] Zu den wichtigen amtlichen Funktionen der EVS gehört ihr Beitrag zur Ermittlung des Verbraucherpreisindex und der Sätze von Sozialleistungen wie dem Arbeitslosengeld II.

[308] Dies gilt seit 1993. Die Auswertung ausländischer Haushalte und Personen ist allerdings problematisch, weil spezifische Hochrechnungsfaktoren fehlen.

[309] Das Erhebungssoll wird allerdings disproportional auf die Bundesländer verteilt, um zu vergleichbaren relativen Standardfehlern je Quotierungszelle zu gelangen.

tuation. Zusätzlich führen die Teilnehmer während eines Quartals ein Haushaltsbuch, in dem Einnahmen (nach Art und Quelle) und Ausgaben (privater Konsum, Steuern, Abgaben, Sozialversicherungsbeiträge, Vermögensbildung, Schuldbedienung) detailliert aufgezeichnet werden.[310] In den Fragebögen der EVS 2008 sind erstmals spezifische Fragen zur Riester-Rente enthalten. Allerdings wurden die erhobenen Informationen nicht in die Datenbasis übernommen, was nach telefonischer Auskunft des StBA auf die mangelhafte Qualität der Angaben sowie die geringe Rücklaufquote zurückzuführen ist.

5.1.2.3 Sozio-oekonomisches Panel (SOEP)

Das Sozio-oekonomische Panel (SOEP) ist eine der umfangreichsten nicht-amtlichen Wiederholungsbefragungen Deutschlands, welche seit 1984 jährlich stattfindet. Hervorgegangen aus einem Sonderforschungsbereich der Universitäten Frankfurt, Mannheim und Berlin ist das SOEP am Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung (DIW) angesiedelt. Die Erhebung des SOEP findet meist in der ersten Jahreshälfte statt, wobei die Weiterverfolgung der Panelmitglieder und deren Befragung von Infratest durchgeführt werden. Hierbei kommen verschiedene Methoden zum Einsatz, am häufigsten sind persönliche, zunehmend auch computergestützte Interviews. Es handelt sich grundsätzlich um ein Haushaltspanel, es werden aber auch individuelle Informationen von den befragten Erwachsenen erhoben. Standardmäßig werden jedes Jahr vor allem folgende Themengebiete abgedeckt: Demografie, Arbeitsmarkt und Beschäftigung, Steuern und soziale Sicherung, Einkommen, Wohnen, Gesundheit, Bildung, Leistungen privater Haushalte, Grundorientierungen sowie gesellschaftliche Partizipation und Integration. Hinzu kommen wellenspezifische Erhebungsschwerpunkte wie z. B. Vermögensaspekte (1988, 2002, 2007). In den Jahren 2004, 2006, 2007 und 2010 enthielten die Personenfragebögen auch eine Frage zur Teilnahme an der Riester-Rente. Konkret wurde gefragt, ob irgendwann seit dem 31.12. 2001 ein Vertrag abgeschlossen wurde.

Die Erhebungsgesamtheit des SOEP ist die gesamte Wohnbevölkerung, also auch in Deutschland lebende Ausländer. Die ursprüngliche (proportional geschichtete) Stichprobe im Jahr 1984 umfasste knapp 6.000 Haushalte mit ca. 12.000 Personen. Nach 25 Wellen waren hiervon im SOEP 2008 noch etwa 3.200 Haushalte (5.626 Personen) vorhanden, was 53 Prozent entspricht. Die Panelsterblichkeit liegt damit in etwa auf dem Niveau vergleichbarer US-amerikanischer Wiederholungsbefragungen wie z. B. der *Panel Study of Income Dynamics* (PSID).[311] Zur Erweiterung der Stichprobe wurden im Laufe der Zeit insgesamt sieben Ergänzungsstichproben gezogen. Im Jahr 2000 wurde beispielsweise mit der Stichprobe F der Gesamtumfang des Panels annähernd verdoppelt. In den aktuellen Wellen (zuletzt 2010) stehen für die meisten Auswertungen etwa 19.000 Personen in ca. 11.000 Haushalten zur Verfügung. Neben der Vergrößerung der Stichgröße haben die Ergänzungen das Ziel, durch gezieltes *Oversampling*[312] auch Auswertungen von Subpopu-

[310] 20 Prozent der Haushalte führen zusätzlich ein sogenanntes Feinaufzeichnungsheft, in welchem der Konsum von Nahrungs- und Genussmitteln besonders ausführlich festgehalten wird.

[311] Im PSID waren nach 21 Jahren noch ca. 49 Prozent der ursprünglich Befragten vorhanden (vgl. Zabel, 1998).

[312] Oversampling bedeutet, dass Teilgruppen der Grundgesamtheit in der Stichprobe bewusst überrepräsentiert sind, um statistisch robustere und präzisere Schätzwerte zu erhalten. Die Verzerrung der Stichprobenanteile ist durch entsprechende Gewichtungsfaktoren zu korrigieren.

lationen zu ermöglichen, die in einer proportional geschichteten Stichprobe aufgrund der zu geringen Fallzahl nur eingeschränkt aussagekräftig wären.

5.1.2.4 SAVE-Studie

Die SAVE-Studie des *Munich Center for the Economics of Aging* (MEA)[313] ist eine Panel-Erhebung mit dem (namensgebenden) Zweck, die Erforschung der Ersparnisbildung und des Sparverhaltens zu unterstützen. Im Vergleich zum SOEP oder den genannten amtlichen Datenquellen ist die Bandbreite der sozio-ökonomischen Informationen geringer, da die Schwerpunkte ausdrücklich auf verhaltenspsychologischen Aspekten und subjektiven Einschätzungen liegen. Die Befragung wird seit dem Beginn im Jahr 2001 jährlich (von Infratest)[314] durchgeführt, zuletzt 2010.

Das SAVE-Panel setzt sich aus verschiedenen Stichproben zusammen. Die ursprüngliche Quotenstichprobe war anhand des MZ nach den Kriterien Geschlecht, Alter, Haushaltsgröße und Erwerbsstatus quotiert. In 2003 und 2006 wurde die Erhebung durch mehrstufige, geschichtete Zufallsstichproben jeweils maßgeblich erweitert. Die Schichtung erfolgt nach dem Erwerbs-, Berufs- und Ehestatus sowie nach Regionen (West/Ost). Die Repräsentativität der Stichproben wird durch Hochrechnungsfaktoren gesteigert, welche mit Hilfe des Mikrozensus kalibriert werden. Die Panel-Population im Jahr 2009 stammt zu ca. 90 Prozent aus einer Zufallsstichprobe. Von den knapp 3.500 Haushalten des Jahres 2006 sind in 2009 noch etwa zwei Drittel im Panel. Die jährliche Panelsterblichkeit beträgt in diesem Zeitraum also ca. 20 Prozent.[315]

Auch beim SAVE-Panel verändert sich das Fragenprogramm zwischen den einzelnen Wellen. Zum Themenbereich der Riester-Rente werden seit 2003 durchgehend die Anzahl der Riester-Verträge, das Guthaben am Jahresende und die Höhe der Beiträge abgefragt – wobei die monetären Größen sich jeweils auf das Vorjahr beziehen.[316] Anfänglich (bis 2006) wurde auch das Guthaben am Anfang des Jahres erhoben, seit 2007 außerdem nach der Informationsquelle über die Riester-Rente gefragt. Da es sich bei der SAVE-Studie um ein Haushaltspanel handelt, beziehen sich diese Angaben auf den gesamten Haushalt, sind also gegebenenfalls Summen über mehrere Personen und Verträge. Die Fragenbögen der Jahre 2008 und 2010 enthalten über die wiederkehrenden Fragen hinaus zusätzliche Fragenkataloge zur Riester-Rente. In 2008 wurden Informationen zum Informationsverhalten der Sparer erhoben, z. B. wo Informationen eingeholt wurden (Freunde, Arbeitskollegen, Anbieter, unabhängige Berater usw.) und wie viele Angebote von Anbietern eingeholt wurden. Auch der Anbietertyp wurde abgefragt (Bank, Versicherung, andere), wobei auch berücksichtigt wurde, ob es sich um die Hausbank bzw. einen Anbieter, zum dem bereits Geschäftsbeziehungen bestehen, handelt. Vor dem Hintergrund der Diskussion um mögliche Mitnahmeeffekte sollten die Befragten auch angeben, ob und welche Richtung sich ihre Ersparnis aufgrund eines Riester-Vertrags verändert hat.

---

[313] Bis 2011 stand MEA für „Mannheim Research Institute for the Economics of Aging".

[314] Die derzeit vorbereitete Welle 2011 wird in Kooperation mit dem Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung erhoben.

[315] Vgl. Börsch-Supan et al. (2009) für eine methodologische Beschreibung der SAVE-Studie.

[316] Hierbei sollen die Befragten auch angeben, ob es sich um eine Schätzung handelt, oder die Angaben den Vertragsunterlagen entnommen wurden.

Schließlich wurde gefragt, ob aufgrund der zum Befragungszeitpunkt bereits in groben Zügen angekündigten Eigenheimrente ein Vertragsabschluss geplant sei.[317] In der SAVE-Welle 2010 wurde die Förderberechtigung abgefragt (ja, nie, nicht mehr), auch gesondert für den Partner. Außerdem wurde der Anbietertyp (nach dem Schema von ZfA und BMAS) erhoben. Weiterhin wurden Veränderungen der Eigenbeiträge (erhöht, reduziert, unverändert) und Förderquoten (bis 25 Prozent, zwischen 25 und 49 Prozent, über 50 Prozent) abgefragt.[318] Auch Kündigungen und das „Stilllegen" von Verträgen werden (unter Nennung von Gründen) erfasst.

Die SAVE-Studie ist die einzige Mikrodatenquelle mit differenzierten Angaben zur Riester-Rente; für das Jahr 2009 ist auf Grundlage der Welle 2010 auch die Identifizierung von Eigenheimrenten-Verträgen möglich. Der relativ geringe Anteil von Haushalten mit Eigenheimrenten-Verträgen (0,5 Prozent, elf Haushalte) bewirkt jedoch in Verbindung mit der vergleichsweise kleinen Stichprobe (ca. 2.000 Haushalte), dass keine statistische Inferenz zu diesem spezifischen Aspekt möglich ist. Selbst die Aussagekraft in Bezug auf die 444 Haushalte (22 Prozent) mit Riester-Vertrag ist relativ begrenzt.

5.1.2.5 Faktisch anonymisierte Einkommensteuerstatistik (FAST)

Die in Abschnitt 5.1.1 beschriebene Mikrodatengrundlage der Auswertungen des StBA (zuletzt Gerber, 2011) steht der Wissenschaft – mit einigen Einschränkungen – ebenfalls zur Verfügung: Die faktisch anonymisierte Einkommensteuerstatistik (FAST) ist eine Stichprobe[319] aus der Lohn- und Einkommensteuerstatistik, deren Grundgesamtheit aus allen Einkommensteuerveranlagten und Steuerpflichtigen mit abgegebener Lohnsteuerkarte (bzw. elektronischer Lohnsteuerbescheinigung) besteht.[320] Die Erhebungseinheit sind nicht Personen oder Haushalte, sondern wie erwähnt Steuerpflichtige (ca. 35 Mio.). Die Einkommensteuerstatistik ist eine Sekundärerhebung aus den Arbeitsdaten der dezentralen Finanzverwaltung, welche über die Landesfinanzbehörden an das StBA weitergeleitet werden. Der Zweck der Erhebung ist die Untersuchung der Struktur und Wirkungsweise der Einkommensteuer sowie ihre wirtschaftliche und soziale Bedeutung.[321] Da die Daten aus einer Arbeitsstatistik generiert werden, decken sich die enthaltenen Merkmale weitgehend mit den Feldern der Einkommensteuerformulare.[322] Somit sind die Beträge der Altersvorsorgezulage(n) und des Sonderausgabenabzugs (als Informationen zur Riester-Rente)[323] neben einigen sozio-demografischen Informationen und exakten Einkommensvariablen enthalten.

---

[317] Die entsprechende Frage ist allerdings durch den Verweis auf „Steuerzahlungen im Ruhestand" nicht neutral formuliert. Sie impliziert, dass dies nur oder hauptsächlich für die Eigenheimrente gilt.

[318] Hinsichtlich der Förderquoten ist die Fragestellung etwas missverständlich, da unklar ist, ob sie sich auf die Eigenbeiträge oder die Altersvorsorgebeiträge beziehen.

[319] Die Stichprobenbeschränkung dient im Wesentlichen der Begrenzung des Datenvolumens, hat aber auch den Nebeneffekt einer gewissen Anonymisierung.

[320] Geringfügig Beschäftigte, deren Lohnsteuer pauschal vom Arbeitgeber getragen wird, sind nicht enthalten.

[321] Die Statistik erfüllt auch konkrete fiskalpolitische Aufgaben, da auf ihrer Grundlage die Gemeindeverteilung der Einkommensteuer vorgenommen wird. Auch Teile der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung speisen sich aus der Einkommensteuerstatistik.

[322] Dies lässt Rückschlüsse auf die Datenqualität zu: Die für die Arbeit der Finanzbehörden im Einzelfall notwendigen Angaben sind plausibilitätsgeprüft und valide, bei anderen Variablen können Qualitätseinbußen auftreten.

[323] Im Wesentlichen sind dies (in FAST 2004) die Variablen c65894 bis c65898.

Als SUF werden Daten in Form einer zehnprozentigen, nach dem Gesamtbetrag der Einkünfte geschichteten Zufallsstichprobe bereitgestellt. Dies geschieht auf Grundlage des BstatG, mit dessen „Wissenschaftsprivileg" die Anforderung einer faktischen Anonymisierung einhergeht.[324] Dies wird durch die Verdichtung bestimmter Merkmale bewerkstelligt, indem z. B. Werte in Klassen zusammengefasst oder Ober- und Untergrenzen definiert werden.[325] Erstmals wurden die FAST-Daten für das Veranlagungsjahr 1998 bereitgestellt und in der Folge im dreijährigen Rhythmus. Die SUFs standen bisher etwa fünf Jahre nach dem Ende des Veranlagungsjahres zur Verfügung. Während das StBA bereits das Veranlagungsjahr 2007 der Einkommensteuerstatistik ausgewertet hat, ist die aktuellste Version des FAST-SUF das Jahr 2004. Die mangelnde Aktualität der FAST-Daten ist ihre entscheidende Einschränkung.

[324] Es wird keine absolute Anonymität der Erhebungseinheiten verlangt, vielmehr muss sichergestellt sein, dass deren Identifizierung „nur mit unverhältnismäßig großem Aufwand" möglich ist (vgl. Merz et al., 2004, S. 1080).

[325] Die Anonymisierung wird unterschiedlich stark für verschiedene Einkommensbereiche der Stichprobe vorgenommen (vgl. Höhne et al., 2003).

Tabelle 4: Mikrodatenquellen zur Riester-Rente

	Institution	Kurzbeschreibung	Frequenz/Stand	Stichprobe	Riester-Informationen
Mikrozensus	Statistische Ämter der Länder und des Bundes	Repräsentativstatistik der deutschen Wohnbevölkerung mit Auskunftspflicht	Jährlich seit 1957; zuletzt 2009	Einstufige Klumpenstichprobe; 1 Prozent; 2009: 370.000 Haushalte, 830.000 Personen; SUF: faktisch anonymisierte 70-prozentige Zufallsstichprobe	Keine
EVS	Statistische Ämter der Länder und des Bundes	Repräsentative Haushaltserhebung der Wohnbevölkerung	Erstmals 1962/63, seit 1975 5-jährlich; zuletzt 2008	Quotenstichprobe; 0,2 Prozent (Erhebungssoll); 2008: 55.000 Haushalte	In 2008 erstmals gefragt, jedoch nicht in Datenbasis enthalten.
SOEP	Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW)	Wiederholungsbefragung der Wohnbevölkerung (Panel)	Jährlich seit 1984; zuletzt 2010	Proportional geschichtete Zufallsstichprobe (Oversampling); 2010: 19.000 Haushalte, 11.000 Personen	2004, 2006, 2007, 2010: Vertragsabschluss seit 2001 (ja/nein)
SAVE	Munich Center for the Economics of Aging (MEA)	Wiederholungsbefragung der Wohnbevölkerung (Panel) mit Schwerpunkt auf Ersparnis/Sparverhalten	Jährlich seit 2001; zuletzt 2010	Proportional geschichtete Zufallsstichprobe (z. T. auch Quotenstichprobe); 2010: 2.000 Haushalte	2008: u. a. Informationsverhalten, Anbietertyp, Veränderung der Ersparnis durch Riester-Rente, Interesse an Eigenheimrente; 2010 (Beitragsjahr 2009): u. a. Förderberechtigung, Anbietertyp, Veränderung der Eigenbeiträge, Förderquote, Kündigung, Stilllegung
FAST	Landesfinanzbehörden, StBA	Sekundärerhebung der Lohn- und Einkommensteuerstatistik aller Steuerpflichtigen	Seit 1998 3-jährlich; zuletzt 2004	Geschichtete Zufallsstichprobe; zehn Prozent; faktisch anonymisiert, 2004: 3,5 Mio. Steuerpflichtige	Altersvorsorgezulagen, Sonderausgabenabzug

Quellen: Börsch-Supan et al. (2009), StBA (2005), Merz et al. (2004), StBA (2011c, 2012a), Buschle und Schwabbacher (2010), Haisken-DeNew und Frick (2005), Internetauftritte der genannten Institutionen.

5.1.3 Ansätze zur Verbesserung der Datenlage

5.1.3.1 Erweiterung des Mikrozensus

Die vorangegangenen Ausführungen verdeutlichen, dass es derzeit keine Mikrodatenquelle gibt, die nach den genannten Kriterien geeignet für Analysen der Eigenheimrente ist. So ist der Mikrozensus hochgradig repräsentativ und enthält umfangreiche sozioökonomische Informationen. Die Aktualität der Daten ist angesichts des zwei- bis dreijährigen Zeitraums zwischen Jahresende und Bereitstellung des SUF vertretbar. Vorteilhaft ist auch die jährliche Erhebung – zumindest des Grundprogramms.

Das entscheidende Problem des MZ ist offensichtlich das Fehlen jeglicher Angaben zur Riester-Rente. Theoretisch ließe sich dieser Mangel beheben, indem entsprechende Fragen hinzugefügt werden. Die zunehmende individuelle und fiskalische Bedeutung der Altersvorsorge im Allgemeinen und der Riester-Rente im Speziellen erscheint als ausreichende Legitimation zur Integration entsprechender Fragenkomplexe in das jährlich erhobene Fragenprogramm des Mikrozensus. Während eine Vielzahl von Fragen zur Riester-Rente grundsätzlich nützlich wären, z. B. ähnlich wie in der SAVE-Studie zu Beiträgen, Zulagen und Altersvorsorgevermögen, sind die praktischen Restriktionen einer solchen Erweiterung groß. Befragungen der Nutzer des MZ-SUF zeigen, dass es zahlreiche Erweiterungs- und Verbesserungswünsche gibt, zwischen denen angesichts der verfügbaren Ressourcen abgewogen werden muss.[326] Um mit minimalem Aufwand eine arbeitsfähige Datenbasis herzustellen, wäre eine vergleichsweise kleine Ergänzung auf Personenebene notwendig. Es müsste erstens abgefragt werden, ob (mindestens) ein Riester-Vertrag vorliegt. Zweitens wäre der Produkttyp in Erfahrung zu bringen, um die Eigenheimrenten-Verträge zu identifizieren.

Anders als bei der SAVE-Studie ist beim MZ von ausreichender Repräsentativität bei Betrachtung eines so seltenen Merkmals wie vorliegenden Eigenheimrenten-Verträgen auszugehen. Dadurch wäre mit großer Wahrscheinlichkeit ein aussagekräftiger soziodemografischer/-ökonomischer Vergleich nach Produktkategorien möglich. Im Sinne der kontinuierlichen Auswertung wäre die Erweiterung des jährlichen Grundprogramms vorzuziehen. Die genauere Untersuchung des Förderinstruments im Hinblick auf Zulagenausschöpfung, Sparverhalten usw. kann offensichtlich nur mit Hilfe zusätzlicher Informationen erreicht werden. Da der direkte Ansatz, den Fragenkatalog zu erweitern, wie erwähnt problematisch ist, bietet sich die Erweiterung auf dem Weg der Datenkombination mit anderen Mikrodatenquellen an.

5.1.3.2 Erweiterung des SOEP

Während bei der EVS (mit der niedrigen Erhebungsfrequenz) und beim SAVE-Panel (mit der kleinen Stichprobe) kaum behebbare Hürden der Verwendung für ein kontinuierliches Informationssystem zur Riester- bzw. Eigenheimrente bestehen, ist die Erweiterung des SOEP vorstellbar. Die im Vergleich zu den SAVE-Daten ungefähr fünffache Stichprobengröße ermöglicht für viele Fragestellungen ausreichend repräsentative Ergebnisse. Im Rahmen dieser Arbeit werden beispielsweise die Zahl der Förderberechtigten und ihre

[326] Vgl. Lüttinger et al. (2007).

Unterteilung in Gruppen wie GRV-Pflichtversicherte, Beamte usw. auf Grundlage des SOEP geschätzt. Für kleine Teilstichproben wie z. B. Inhaber von Eigenheimrenten-Verträgen ist dies jedoch zu bezweifeln.

Unter dem Vorbehalt, dass der Nutzwert für Auswertungen zur Eigenheimrente begrenzt ist, wäre die Erweiterung des SOEP um (regelmäßige) Fragen zur Riester-Rente nützlich. Der Fragenkatalog der SAVE-Studie 2010 kann hierbei als Vorlage dienen, wobei jedoch die oben erwähnten Unschärfen der Fragestellung zu vermeiden sind. Zu bedenken ist die scheinbar gescheiterte Befragung zur Riester-Rente in der EVS 2008, die zu grundsätzlicher Skepsis hinsichtlich des Rücklaufs und der Datenqualität mahnt. Um diesen Problem entgegenzuwirken, ist eine stärkere Bezugnahme auf die einheitlichen jährlichen Bescheinigungen der Anbieter (gemäß § 7 Abs. 4 AltZertG bzw. § 92 EStG) in Betracht zu ziehen.[327] Die Beantwortung der Fragen dürfte erheblich leichter fallen, wenn sich der Fragebogen bzw. der Interviewer auf einheitlich bezeichnete (oder besser einheitlich nummerierte) Felder beziehen kann.

5.1.3.3 Datenkombination von MZ und FAST

Ein verbreitetes Problem der empirischen Sozialwissenschaft ist, dass benötigte Informationen nur in getrennten Datengrundlagen vorliegen. Zur Kombination von (Mikro-) Datensätzen wurden im Laufe der letzten vier Jahrzehnte zahlreiche statistische Verfahren entwickelt, welche im Folgenden kurz kategorisiert werden, um die grundlegende Methodik verdeutlichen.[328] In Ermangelung einer einheitlichen Sprachregelung wird der Oberbegriff „Datenkombination" verwendet. Damit ist allgemein die Zusammenführung von Informationen aus mindestens zwei Datenquellen gemeint. Das Grundprinzip lässt sich anhand zweier Datenquellen erläutern: Die Variable X wird nur in der sogenannten Spender-Datenquelle beobachtet, während die Variable Y ausschließlich in den Empfänger-Daten vorliegt. Die Variable Z ist in beiden Quellen vorhanden. Das Ziel ist die möglichst valide Einbindung von X im Empfängerdatensatz, um schließlich statistische Aussagen über die gemeinsame Verteilung von X und Y im (erweiterten) Empfängerdatensatz zu generieren.

Hierbei sind zunächst Verfahren zu unterscheiden, bei denen Informationen für identische Merkmalsträger (z. B. Personen oder Haushalte) bzw. nicht identische – aber ähnliche – Merkmalsträger kombiniert werden. Erstere umfassen (nach D'Orazio et al., 2001) das *Data Merging* und das *Record Linkage*[329], bei nicht-identischen Merkmalsträgern sind vor allem Regressionsverfahren und *statistisches Matching*[330] von Bedeutung. Sie lassen sich vor dem Hintergrund des *unit non-response* als Imputationsverfahren auffassen. Denn wie erläutert, fehlen bestimmte Merkmale (X oder Y) in den verschiedenen Teilpopulationen jeweils gänzlich.

---

[327] Vgl.

Tabelle 54 in Anhang A.

[328] Einen umfassenden Überblick geben Little und Rubin (2002).

[329] Eine verbreitete Bezeichnung für *Record Linkage* ist „exaktes Matching".

[330] Statistisches Matching wird in der deutschsprachigen Literatur häufig als „Datenfusion" bezeichnet.

Sofern die Datenkombination für identische Merkmalsträger möglich ist, sind *Data Merging* oder *Record Linkage* aufgrund der „relativ unkritischen statistischen Eigenschaften“ [331] normalerweise vorzuziehen. [332] Denn die vermiedene Identifizierung ähnlicher Merkmalsträger ist eine naheliegende Quelle von Ungenauigkeiten, die letztlich die statistische Inferenz beeinträchtigen. In der Praxis liegen jedoch meist keine Datensätze mit (einer ausreichenden Zahl an) identischen – und als solche identifizierbaren – Merkmalsträgern vor. Die dann notwendigen Imputationsansätze lassen sich wiederum in explizite und implizite Verfahren gliedern. Bei den expliziten Imputationsverfahren werden – vereinfacht ausgedrückt – fehlende Werte in den Empfänger-Daten durch Mittelwerte von ähnlichen, homogenen Gruppen der Spender-Daten eingesetzt. Bei der impliziten Imputation wird ein tatsächlich beobachteter Wert eines möglichst ähnlichen Merkmalsträgers zugewiesen. Die Ähnlichkeit der Merkmalsträger kann mit Hilfe vielfältiger Methoden ermittelt werden. Meist kommen recht einfache Distanzmaße (Prospensity Scores) zur Anwendung, um sogenannte statistische Zwillinge zu identifizieren.

Vorbehaltlich der genannten Mindesterweiterung des Mikrozensus um Informationen zur Produktkategorie wäre eine Datenkombination mit FAST-Spender-Daten möglich, in welchen Angaben zur Zulagenförderung und zum Sonderausgabenabzug enthalten sind. Hierfür müssten beide Datenquellen für ein identisches und möglichst aktuelles Berichtsjahr vorliegen. Dies ist derzeit nicht der Fall, da die FAST-Daten bisher nur für 1998, 2001, 2004 und 2007 (seit Juni 2013) als SUF zur Verfügung stehen. Bei Beibehaltung des bisherigen Bereitstellungsrhythmus' könnten die Steuerdaten des Jahres 2010 in 2016 ausgewertet werden. Selbst wenn dann die notwendigen Informationen in den jeweiligen MZ-SUF vorlägen, wäre die Aktualitätsanforderung nicht erfüllt. Davon abgesehen wären voraussichtlich ausreichende Matching-Variablen enthalten, sowohl sozio-demografische (Alter, Geschlecht, Kinderzahl usw.) als auch ineinander überführbare Einkommensvariablen. Die Abweichungen der Erhebungsgesamtheiten (Wohnbevölkerung gegenüber Steuerpflichtigen) wären zumindest hinsichtlich der Riester-Rente unproblematisch. Die unterschiedliche Definition der Erhebungseinheiten erschwert allerdings personenbezogene Auswertungen in ähnlicher Weise wie bei den Auswertungen des StBA (vgl. Abschnitt 5.1.1). Dennoch wären angesichts der genauen Einkommensangaben und der großen Stichprobe sehr exakte einkommensspezifische Analysen der Riester-Rente möglich – bei entsprechenden Angaben im MZ auch gesondert für Inhaber von Eigenheimrenten-Verträgen. Zusätzlich stehen zur Untersuchung wohnungswirtschaftlicher Aspekte vor allem im MZ diverse Informationen zur Verfügung.

5.1.3.4 Zugang zu ZfA-Daten

Der Erweiterung bereits verfügbarer Mikrodatenquellen sind die beschriebenen Grenzen gesetzt. Da die vollständige Erhebung einer neuen Datenbasis angesichts des großen Aufwands ausgeschlossen ist, bleibt als letzte Möglichkeit, bereits vorhandene, jedoch nicht verfügbare Daten zugänglich zu machen. Naheliegend sind in diesem Zusammen-

[331] Buck (2006), S. 9.

[332] Die in Abschnitt 5.1.1 beschriebene Verknüpfung von Steuer- und ZfA-Daten wäre gemäß dieser Terminologie anhand der verfügbaren Informationen als *Record Linkage* zu bezeichnen.

hang die Daten der ZfA, welche auch den in Abschnitt 5.1.1 beschriebenen regelmäßigen Auswertungen zugrunde liegen. Der ZfA liegt für die Abwicklung des Zulageverfahrens notwendigerweise eine Vollerhebung der Zulagenkonten bzw. aller Personen mit Zulagenantrag vor. Um die Möglichkeiten zu eruieren, diese umfangreiche Datenbasis der Wissenschaft zugänglich zu machen, wurde im Rahmen des dieser Dissertation zugrunde liegenden Forschungsprojekts u. a. ein Fachgespräch veranstaltet, an dem neben der ZfA bzw. der Deutschen Rentenversicherung (DRV) auch die beteiligten Ministerien BMVBS, BMF und BMAS teilnahmen.[333]

Bevor erläutert wird, weshalb die Möglichkeiten, auf diesem Weg zu arbeitsfähigen Daten zu gelangen, begrenzt sind, soll die Datenbasis charakterisiert werden. Die Vollerhebung der Zulagenkonten hat im Status quo den vorrangigen Zweck einer Arbeitsstatistik: Sie dient dem amtlichen Auftrag, das Zulageverfahren durchzuführen, d. h. der Zulagenermittlung, der Berechnung von Rückforderungen usw. Aus diesem Grund sind mindestens diejenigen Variablen enthalten (und von arbeitsfähiger Datenqualität), die für das Zulageverfahren notwendig sind. Hierzu gehören als grundlegende sozio-demografische Information das Alter, das Geburtsdatum und der Wohnort. Die Kinderzahl ist (mindestens) bekannt, wenn Kinderzulagen beantragt wurden. In diesem Fall – und falls ein Ehepartner mittelbar berechtigt ist – lassen sich auch Ehepaare zuordnen. Zu den zahlreichen spezifischen Riester-Variablen gehören exakte Angaben der monetären Größen wie Zulagen und Eigenbeiträge, aber auch nominalskalierte Variablen, die z. B. Auskunft über Gründe für Zulagenkürzungen oder die Art des Zulagenanspruchs geben. Mittlerweile ist auch die steuerliche Förderkomponente in den ZfA-Daten erfasst. Zudem sind die maßgeblichen Einnahmen verzeichnet und nach ihrer Art (z. B. Besoldung oder Bruttoarbeitsentgelt) unterteilt. Dabei handelt es sich um sehr zuverlässige Angaben, da es sich nicht um Einschätzungen der Riester-Sparer handelt, sondern um amtlich ermittelte Werte. Auch schädliche Verwendungen und Anbieterwechsel sind dokumentiert. Eine vollständige Aufstellung der zahlreichen enthaltenen Variablen geht aus BMF (2007) hervor. Es lässt sich zusammenfassend feststellen, dass die spezifischen Informationen zur Riester-Rente weit über die bisher beschriebenen Datenquellen hinausgehen. Dies gilt trotz der Einschränkung, dass Variablen, die durchgehend oder im Einzelfall irrelevant für die Arbeit der ZfA sind, fehlen können bzw. nicht plausibilitätsgeprüft sind.[334] Aufgrund dieser Eigenschaft einer Arbeitsstatistik beschränkt sich die Datenbasis auf die wichtigsten sozioökonomischen Informationen (Alter, Geschlecht, Einkommen, Wohnort). Anhand dieser Informationen sollte die Anreicherung aus Spender-Datenquellen wie dem Mikrozensus möglich sein.

Die Datenbank der ZfA hat grundsätzlich Panel-Charakter. Denn die Daten liegen zu allen Beitragsjahren vor und lassen sich im Längsschnitt verknüpfen. Dies wurde auch schon

[333] Die folgenden Ausführungen beziehen sich größtenteils auf diese Veranstaltung im Juni 2012, die in Anhang A (

Tabelle 54) protokolliert ist.

[334] Die Variablenaufstellungen im Anhang von BMF (2007) unterscheiden sich in Bezug auf den Datentransfer (u. a.) nach „Muss-" und „Kann-Variablen".

für eine von Mitarbeitern der ZFA/DRV veröffentlichte Auswertung genutzt.[335] Die Erhebung der Daten findet durch die laufend eingehenden Anträge kontinuierlich statt. Die Aktualität der beitragsjahrbezogenen Daten ist natürlich durch die Fristen für Zulagenanträge beschränkt, so dass der ZfA etwa zweieinhalb Jahre nach Ende eines Beitragsjahres weitgehend endgültige Daten vorliegen. Die Datenbasis der ZfA ist somit ein hochgradig repräsentatives Panel, das exakte und umfangreiche Informationen zur Riester-Rente enthält, so aktuell wie möglich ist und regelmäßig aktualisiert wird. Damit genügen die ZfA-Daten den meisten der eingangs erwähnten Anforderungen an eine Datenbasis für ein Informationssystem zur Riester-Rente. Allerdings ist das Kriterium der wissenschaftlichen Verfügbarkeit derzeit nicht erfüllt.

Der Bereitstellung stehen drei Hürden im Weg, welche sich aus der Eigenschaft der ZfA-Daten als Arbeitsstatistik der Finanzbehörden ergeben. Die ZfA ist zwar organisatorisch bei der DRV angesiedelt, ist jedoch eine dem BMF unterstehende Finanzbehörde. Damit handelt es sich um Steuerdaten, für welche die Regelungen des Gesetzes über Steuerstatistiken (StStatG) gelten. Hierdurch ist die Datenweitergabe zwar nicht grundsätzlich ausgeschlossen, unterliegt aber strengen Bedingungen. Ein Beispiel für wissenschaftlich zugängliche Steuerdaten ist FAST. Abschnitt 5.1.2.5 erwähnt die faktische Anonymisierung als Voraussetzung der Datenweitergabe. Eine ähnliche Verfahrensweise – Merkmalsanpassungen und Stichprobenauswahl – ist grundsätzlich auch bei den ZfA-Daten möglich, so dass die Hürde „Datenschutz" technisch überwindbar ist. Offensichtlich geht mit derartigen Datenarbeiten ein gewisser finanzieller Aufwand einher. Für die Bereitstellung, Dokumentation und Aktualisierung (usw.) wären weitere Kosten anzusetzen. Es ist jedoch davon auszugehen, dass der Gesamtaufwand für die Bereitstellung einer geeigneten Datenbasis nicht prohibitiv ist. Denn auch in dieser Hinsicht kann die Analogie zu den FAST-Daten gezogen werden, bei der die Erhebungsgesamtheit sogar deutlich größer ist.

Entscheidend jedoch ist, ob der politische Wille besteht, der schließlich – unter Abwägung der Kosten und etwaiger anderer Nachteile – zu einem gesetzgeberischen Auftrag führen kann, eine Riester-Datenbasis bereitzustellen. Die wesentliche Hürde ist mit anderen Worten der fehlende Auftrag des Gesetzgebers, ohne den schlicht keine Rechtsgrundlage der Datenweitergabe existiert – und damit für die ZfA auch keine Möglichkeit. Zwar wird die Datenlage zur Altersvorsorge in Deutschland in den zuständigen Ressorts als unbefriedigend eingeschätzt.[336] Sofern aber in der Vergangenheit Überlegungen zur Bereitstellung der ZfA-Daten angestellt wurden, hat die Abwägung bisher offenbar keinen solchen Auftrag hervorgebracht. Ein Grund dafür mag sein, dass die ZfA (nach eigener Auskunft)[337] mit ihren Aufgaben ausgelastet ist und somit zunächst freie Kapazitäten geschaffen werden müssten. Möglicherweise besteht aber auch Unklarheit über den Er-

[335] Vgl. Wels und Rieckhoff (2011).

[336] Vgl.

Tabelle 54; So ist erst Schoder (2011) eine umfassende empirische Bestandsaufnahme des Altersvorsorgestatus im Drei-Schichten-Modell gelungen, was nur mit Hilfe verschiedener Methoden der Datenkombination möglich war.

[337] Vgl.

Tabelle 54.

kenntnisgewinn, der auf Basis der ZfA-Daten möglich wäre. So eignen sich z. B. die exakten und fast vollständig verfügbaren Arbeitseinkommen (auch in der Definition des SGB) für aufschlussreiche Untersuchung der Einkommensabhängigkeit der Partizipation und Zulagenausschöpfung. Dies gilt umso mehr, da für viele Fälle die Zuordnung von Ehepaaren möglich ist. So könnte eine bisher ungeklärte Frage untersucht werden, nämlich ob die Förderung den einkommensschwächeren Haushalten über- oder unterdurchschnittlich häufig zugutekommt.[338] Gerade durch die Panel-Struktur könnte das Sparverhalten im Zeitablauf betrachtet werden, z. B. die Anpassung von Eigenbeiträgen in Folge von Zulagenkürzungen oder Muster von Kündigungen und Anbieterwechseln. Letztlich könnten im Panel auch (erstmals) die individuell akkumulierten Anwartschaften recht treffsicher geschätzt werden, wenn alle Zahlungsströme (Beiträge, Zulagen, Entnahmen) enthalten sind.[339] Die wohnungswirtschaftlich relevanten Aspekte der Riester-Rente wären ebenfalls auswertbar, z. B. die Sparprozesse in Bausparverträgen oder Entnahmen von Eigenheimbeträgen. Anhand der Ortsangaben könnten die meisten Auswertungen in räumlicher Differenzierung vorgenommen werden.

Davon ausgehend, dass diese (und andere) Vorteile der ZfA-Datenbasis weitgehend bekannt sind, aber bisher nicht für eine politische Initiative ausgereicht haben, ist möglicherweise ein pragmatischer Vorschlag notwendig, der den Aufwand begrenzt und gleichzeitig wertvolle Erkenntnisse ermöglicht. Für die Bereitstellung sinnvoll ausgewählter Teile der Datenbasis ließe sich vermutlich einfacher politische Unterstützung finden. Je wertvoller die wissenschaftlichen Analysen dieser Datenbasis ausfallen, desto größer könnte die Bereitschaft zur Auswertung eines solchen SUF werden. Die Kostenreduktion kann grundsätzlich erreicht werden, indem – ausgehend von der (hypothetischen) vollständigen Datenbasis – die Stichprobe, die Anzahl der Variablen und/oder die Spanne der Beitragsjahre verkleinert werden. Denn dies sind die drei Dimensionen eines Panels.

Da die Aufbereitung von nicht arbeitsfähigen Daten üblicherweise mit besonders hohem Aufwand verbunden ist, dürfte die Beschränkung auf zentrale, bereits validierte Variablen vielversprechend sein. In diesem Zusammenhang könnte auch auf andere Datenarbeiten, wie etwa die Verknüpfung von Ehepaaren, verzichtet werden. Vergleichsweise geringe Einsparungen sind durch kleine Stichproben zu erwarten, da die üblichen Speicher- und Rechenkapazitäten von behördlichen und universitären Rechenzentren bei den betreffenden Datenvolumina keine Engpässe darstellen. Dennoch wäre eine Zehn-Prozent-Stichprobe (wie beim FAST-SUF) voraussichtlich ausreichend für eine Vielzahl repräsentativer Analysen. Lediglich kleinräumige geografische Auswertungen würden dadurch erschwert. Zu bedenken ist im Zusammenhang mit der Stichprobengröße, dass allein die Entwicklung eines Schichtungsschemas für Zufallsstichproben umfangreiche Arbeiten an der vollständigen Datenbasis voraussetzt. Der Verringerung der Längsschnitt-Dimension, d. h. die Beschränkung auf eines oder wenige Beitragsjahre dürfte den Aufwand wirkungsvoller begrenzen als eine reine Stichprobenreduktion. Denn mit der Zeit hat sich der Variablenkatalog verändert, sowohl hinsichtlich der Anzahl, als auch in Bezug auf die

[338] Zuletzt wirft Rürup (2012) diese Frage auf. Das Fehlen von Angaben zu Kapitaleinkommen verhindert die Untersuchung nicht.

[339] Gebühren und Zinsgutschriften lassen sich Kenntnis der Anbieter und Produkttypen abschätzen.

Definition von Ausprägungen. Bei der Bereitstellung eines einzigen (aktuellen) Beitragsjahres könnten entsprechende Anpassungen oder Datendokumentationen entfallen. Auch im Allgemeinen gilt, dass die Dokumentation eines „ZfA-SUF“ mit überschaubarem Aufwand einherginge. Denn mit diversen BMF-Schreiben und Kommunikationshandbüchern der ZfA sind bereits verwendbare Dokumentationen vorhanden, wenngleich ursprünglich für andere Zwecke.

Zusammenfassend könnte sich ein sinnvoll reduziertes SUF auf ein aktuelles Beitragsjahr und eine möglichst unkompliziert geschichtete Zufallsstichprobe im Umfang von fünf bis zehn Prozent beschränken. Dabei sind die Schichtungskriterien abhängig von den enthaltenen Variablen zu bestimmen, da mit der Variablenbeschränkung eine Vorentscheidung getroffen wird, welche Analysen die Datenbasis erlaubt. Die Stichprobe muss dann im Hinblick auf die relevanten Merkmale möglichst repräsentativ sein, weshalb die Schichtungskriterien einen Bezug zum Untersuchungsgegenstand aufweisen und in sich möglichst homogen sein sollten. Soll beispielsweise die Einkommensabhängigkeit der Zulagenausschöpfung untersucht werden, werden offensichtlich (u. a.) das Einkommen, die entsprechenden Zahlungsströme sowie vermerkte Kürzungsgründe benötigt. Die Zufallsstichprobe sollte mindestens (proportional) nach Einkommensklassen geschichtet sein, um die Einkommensverteilung der Grundgesamtheit abzubilden. Falls die räumliche Verteilung eines oder mehrerer Merkmale untersucht werden soll, sind nicht nur die entsprechenden Variablen einzubeziehen. Außerdem sollte das Verhältnis der gewählten räumlichen Einheiten bei der Stichprobenziehung durch proportionale Schichtung näherungsweise abgebildet werden. (Je nach Anzahl der Beobachtungen innerhalb der räumlichen Einheiten ist ggf. der Stichprobenumfang zu erhöhen.) Bei vielen der denkbaren thematischen Schwerpunkte ist im Übrigen die Schichtung nach Produkt- bzw. Anbieterkategorien wichtig.

Abgesehen von der (oben als nicht trivial beurteilten) Bereitstellung von Mikrodaten sind für die Steuerung der Alterssicherungs- und Wohnungspolitik auch Makrodaten nützlich. Zwar ist der Informationsgehalt aggregierter Daten vergleichsweise beschränkt, die oben genannten Hürden sind jedoch kaum relevant. Denn zum einen ist die Rechtsgrundlage geklärt, zum anderen ist der zusätzliche Aufwand relativ gering. Vor allem für die Wohnungspolitik bedeuten aggregierte Angaben zur wohnungswirtschaftlichen Dimension der Riester-Rente nach dem Wegfall der Eigenheimzulagenstatistik einen wertvollen Erkenntnisgewinn. Aufbauend auf den bisherigen Auswertungen der ZfA und des StBA erschienen zwei Maßnahmen für ein kontinuierliches „wohnungspolitisches Monitoring“ sinnvoll. Erstens könnten in den beitragsjahrbezogenen Veröffentlichungen der ZfA die produktspezifischen Auswertungen erweitert werden, so dass z. B. auch die Zulagenförderung der Eigenheimsparer isoliert und im Vergleich betrachtet werden kann. In der Systematik von Tabelle 3 bedeutet diese Erweiterung der regelmäßigen Berichte, dass nicht nur die durchschnittlichen Altersvorsorgebeiträge nach Anbietertypen ausgewertet werden, sondern auch die Zulagen, deren Ausschöpfung sowie das Alter, das Geschlecht, das

Einkommen und/oder die Kinderzahl.[340] Auf Basis der vollständigen Zulagenstatistik wären auch valide Aussagen über räumliche Verteilungen (auf Ebene der Bundesländer oder differenziert nach urbanen bzw. ländlichen Regionen) möglich. Einige dieser Erweiterung sind nach Auskunft der ZfA ohnehin angedacht und können in Abstimmung mit den beteiligten Ministerien geschehen.[341]

Zweitens wäre die kurzfristige Auswertung jahresbezogener Merkmale zweckmäßig, welche nicht von den Fristen der Zulagenanträge abhängig sind. Dies betrifft in erster Linie Entnahmeanträge, die hinsichtlich ihrer Anzahl, der Beträge (Mittelwerte, Verteilung) und der Verwendung (Anschaffung, Entschuldung) untersucht werden können.[342] Entsprechende Auswertungen könnten voraussichtlich in der ersten Hälfte des Folgejahres vorgenommen werden und entweder veröffentlicht oder direkt an interessierte Regierungsstellen (wie z. B. das BMVBS) übermittelt werden.[343]

5.1.3.5 Beschaffung von Anbieterdaten

Bei den einzelnen Anbietern der Riester-Produkte liegen der Zulagenstatistik ähnliche Daten vor. Es handelt sich grob zusammengefasst um den auf die jeweiligen Kunden bezogenen Ausschnitt der ZfA-Daten. Denn zum einen wird ein großer Teil der Informationen von den Anbietern der ZfA gemeldet. Zum anderen teilt die ZfA wiederum den Anbietern die Ergebnisse des Zulageverfahrens mit. Dieser Datentransfer findet in normierter, von der Finanzverwaltung vorgegebener Form statt, so dass die dezentralen Anbieterdaten zumindest theoretisch in einheitlicher Struktur vorliegen. Der Vergleich von Anbieter- und ZfA-Daten zeigt, dass es sowohl Variablen gibt, die nur bei der ZfA vorliegen, als auch solche, über die nur die Anbieter verfügen. Ein wichtiges Beispiel für den ersten Fall sind die maßgeblichen Einnahmen, welche die ZfA ermitteln muss, um Zulagenanträge (von unmittelbar Begünstigten) zu bearbeiten. Die Anbieter haben höchstens eine freiwillige Angabe der Kunden, aber auch diese nur selten.[344] Andersherum verzeichnen die Anbieter beispielsweise den Stand des Altersvorsorgevermögens, weil derartige Angaben für das Rechnungswesen benötigt werden. Auch bei den Kundendatenbanken, welche die Anbieter vorhalten, lässt mithin der Erhebungszweck auf die Inhalte schließen. Allerdings ist die Funktion nicht so klar und einseitig definiert wie bei der ZfA. Es handelt sich bei den Anbieterdaten nicht nur um eine Arbeitsstatistik, die ausschließlich den gesetzlichen Meldepflichten und der Unterstützung des Rechnungswesens dient. Vielmehr ist davon auszugehen, dass die meisten Anbieter die Kundendaten gezielt für eigene Marktforschung verwenden.

---

[340] Auch Schätzungen des in Bausparverträgen angesparten Altersvorsorgevermögens bzw. der kumulierten Tilgungsraten eines Beitragsjahres wären sinnvoll – wenngleich etwas aufwändiger.

[341] Vgl.

Tabelle 54 in Anhang A.

[342] Bei mehreren Tausend Entnahmen pro Jahr kann auch eine grobe Regionalisierung vorgenommen werden.

[343] Vgl.

Tabelle 54 in Anhang A.

[344] In den meisten Kürzungsfällen lassen sich die maßgeblichen Einnahmen jedoch berechnen. Dies zeigen Auswertungen von diversen Anbieterdatenbanken, die am FZG u. a. im Rahmen dieses Forschungsprojekts durchgeführt wurden.

Auch unter Berücksichtigung der Restriktionen des Datenschutzes und der Kosteneffizienz der Datenerhebung und -Speicherung ist davon auszugehen, dass bei vielen Anbietern Informationen vorliegen, die über eine Zulagenstatistik hinausgehen. Hierzu gehören Angaben zu weiteren Sparprodukten oder Versicherungen bei demselben Anbieter oder auch Umfrageergebnisse aus Kundenrundschreiben. Es steht allerdings zu bezweifeln, dass etwaige zusätzlich erhobene Informationen der Anbieter ohne Weiteres bereitgestellt werden. Ungeachtet der Unterschiede hinsichtlich enthaltener Variablen lässt sich zusammenfassen, dass es sich sowohl bei den ZfA-Daten als auch bei den Anbieterdaten um Mikrodaten mit umfangreichen Informationen zur Riester-Rente handelt. Ohne genaue Kenntnis der vollständigen Daten wird festgehalten, dass die zuverlässigen Einkommensangaben der amtlichen Daten und die Möglichkeit, gewisse Verknüpfungen auf Haushaltsebene vorzunehmen, sehr wertvoll sind.

Die Unterschiede zwischen den Daten und der ZfA, welche für die Möglichkeit einer arbeitsfähigen Datenbasis ausschlaggebend sind, resultieren größtenteils aus der Dezentralität der Anbieterdaten. Zunächst wäre die Repräsentativität einer zusammengefügten Anbieterdatenbasis schwierig zu gewährleisten. Denn eine Vollerhebung ist angesichts der großen Zahl der Anbieter mit prohibitivem Beschaffungsaufwand verbunden, und auch eine Zufallsstichprobe aus der Grundgesamtheit der Riester-Verträge ist praktisch unmöglich. Es bleibt die Möglichkeit, eine Klumpenstichprobe zu ziehen, indem zunächst einige Anbieter ausgewählt werden, deren Daten vollständig verwendet werden. Die Auswahl der Klumpen müsste nach Quoten erfolgen, welche die relative Häufigkeit der Produkttypen in der Stichprobe widerspiegeln. Die Beschränkung auf einige Anbieter führt aber voraussichtlich zu Verzerrungen gewisser Merkmale im Vergleich zur Grundgesamtheit. Denn häufig weisen die Kundenstämme von Unternehmen (mit unterschiedlichen Profilen und Marketingstrategien) deutliche sozio-ökonomische Unterschiede auf. Diese Anbietereffekte können durch die Einbeziehung möglichst vieler Anbieter effektiv reduziert werden, aber eben nur mit unverhältnismäßigem Beschaffungsaufwand. Vergleichsweise effizient ist demgegenüber die Auswahl möglichst großer „Anbieter-Klumpen", um bei gegebener Klumpenanzahl einen möglichst großen Teil der Grundgesamtheit abzudecken. Dieser Ansatz wurde in der vorliegenden Arbeit verfolgt, jedoch beschränkt auf den Bereich der Bausparkassen. Es wurde der komplette Bestand geförderter Bausparverträge von fünf der größten Bausparkassen beschafft.[345] Hinsichtlich einiger Merkmale ist die Repräsentativität der Daten offensichtlich beschränkt; z. B. ist die räumliche Verteilung durch die Einbeziehung von (nur) drei regional tätigen Landesbausparkassen mit Sicherheit verzerrt. Bei anderen Merkmalen können Tendenzaussagen über Verzerrungen getroffen werden. (So ist durch das Fehlen von nord- und ostdeutschen Landesbausparkassen eine leichte Überschätzung der Durchschnittseinkommen plausibel, Verzerrungen der Altersstruktur hingegen weniger.) In diesen Fällen ist allein durch die Stichprobengröße – es werden je nach Beitragsjahr mindestens zwei Drittel der Grundgesamtheit abgedeckt – das mögliche Ausmaß der Verzerrung begrenzt.

[345] Die Datenbasis wird in Abschnitt 5.1.4 beschrieben.

Neben der beschränkten Repräsentativität einer Anbieterdatenbasis ist auch von vergleichsweise hohem Aufwand der Datenbeschaffung und -Bearbeitung auszugehen. Wie sich auch bei der Datenbeschaffung für diese Arbeit gezeigt hat, verursachen Kontaktaufnahme, Verhandlung und laufende Abstimmung mit den Anbietern erhebliche Transaktionskosten.[346] Ein ungleich größerer Aufwand entsteht durch die verschiedenen Arbeiten, die schließlich eine arbeitsfähige Mikrodatenbasis gewährleisten, da es sich gemessen am Anspruch wissenschaftlicher Untersuchungen um Rohdaten handelt. Denn trotz des normierten Datentransfers weisen die Datenbanken der Anbieter recht große Unterschiede auf. Dies betrifft nicht nur die (unproblematische) Benennung der Variablen, sondern vor allem die Definition ihrer Ausprägungen. Um die Daten zu vereinheitlichen, müssen also sehr detaillierte Prüfungen der Daten erfolgen. Zudem ist die Datenqualität teilweise nicht ausreichend für eine robuste statistische Interferenz, was sich an der Häufigkeit fehlender Werte (*item non-response*) bzw. unplausibler Werte zeigt. Auch hier sind umfassende Datenarbeiten vonnöten. Dies umfasst beispielsweise die Erarbeitung einer Datendokumentation, die Imputation fehlender Werte und das systematische Verwerfen ganzer Beobachtungen. Aufgrund der Heterogenität der verschiedenen Anbieterdatenbanken sind diese Arbeitsschritte überwiegend vor der Vereinheitlichung, d. h. einzeln für jede Datenquelle, durchzuführen.[347]

Selbstverständlich entsteht auch bei den kooperierenden Anbietern ein nicht unerheblicher Aufwand, hauptsächlich in Form von Personalkosten oder Vergütungen von externen Dienstleistern, die mit dem Datenmanagement betraut sind. Weitere Gründe, keine Daten bereitzustellen, ergeben sich aus Befürchtungen, dass die Forschungsergebnisse Unternehmenszielen schaden könnten, sowie aus Bedenken bezüglich des Datenschutzes und der Kundenakzeptanz. Folglich müssen für die Anbieter Anreize existieren, die sie trotzdem zur Teilnahme bewegen. Nach Auskunft der Kooperationspartner handelt es sich dabei erstens um den allgemeinen Wunsch, die Wissenschaft zu unterstützen, zweitens um Interesse an den konkreten Forschungsergebnissen, aus denen zum Teil auch Anregungen für eigene Marktforschungsvorhaben erwartet werden. Drittens stellt auch die Teilnahme am politischen Dialog einen Anreiz dar.[348] Weiterhin ist zu berücksichtigen, dass die Teilnahmebereitschaft umso größer ist, je mehr andere Unternehmen ihre Teilnahme bereits zugesichert haben. Dies mag mit mehreren der genannten Anreize in Verbindung stehen, vor allem scheint es sich aber um die Befürchtung zu handeln, dass wenige Anbieter den Aufwand der Datenbereitstellung in Kauf nehmen, wodurch die resultierende Datenbasis zu klein oder zu wenig repräsentativ ist, um aussagekräftige Ergebnisse zuzulassen.

Aufgrund der genannten Nachteile, die größtenteils aus der Freiwilligkeitsbedingung sowie aus der Dezentralität und Heterogenität der Datenbanken resultieren, sind die Anbie-

[346] Häufig hängt die Teilnahmebereitschaft davon ab, ob im Gegenzug Berichte über die Daten und deren Auswertung vereinbart werden.

[347] Wird eine Datengrundlage angestrebt, die sich auf die Bausparkassen beschränkt, begünstigt die Marktstruktur eine effiziente Erhebung. Denn die LBSen sind zwar auch hinsichtlich ihrer Daten weitgehend unabhängig voneinander, die Kommunikation kann jedoch gebündelt werden. Zudem wäre durch die Einbeziehung der meisten LBSen und der beiden größten privaten Bausparkassen mit etwa zehn Anbietern annähernd der gesamte Markt abgedeckt.

[348] Die Tatsache, dass die in dieser Arbeit verwendeten Daten im Rahmen eines ministeriellen Ressortforschungsprojektes beschafft wurden, hat laut eigener Auskunft die Teilnahmebereitschaft der Anbieter erhöht

terdaten weniger für eine repräsentative und kontinuierliche Datenbasis geeignet als die Daten der ZfA. Die Verwendung von Anbieterdaten ist dennoch eine aus praktischen Gesichtspunkten wertvolle Alternative. Denn die Beschaffung ist zwar aufwändig, sie ist aber – im Unterschied zu behördlichen Daten – ohne spezifische Rechtsgrundlage möglich. Aus diesem Grund stellen die nachfolgenden Untersuchungen neben den verfügbaren Makrodatenquellen auf eigens beschaffte Mikrodaten der Bausparkassen ab.

5.1.4 Verwendete Anbieter-Mikrodatenbasis

5.1.4.1 Datenbeschreibung

Es existieren wie oben erläutert keine öffentlich bzw. für die Wissenschaft zugänglichen Datenquellen, die detaillierte Analysen zur Eigenheimrente zulassen. Aus diesem Grund wurden für die vorliegende Arbeit Mikrodaten von fünf Bausparkassen beschafft und zu einer arbeitsfähigen Datenbasis aufbereitet. Es handelt sich dabei um Vertragsdaten zu allen geförderten Bausparverträgen der folgenden Anbieter: Bausparkasse Schwäbisch Hall (BSH), Wüstenrot (WUE) sowie der Landesbausparkassen West (LBS WE), Baden-Württemberg (LBS BW) und Bayern (LBS BY). Der Stand der Daten ist Mai 2011,[349] also übereinstimmend mit den wichtigsten in Kapitel 5 verwendeten Auswertungen der ZfA. Somit sind Analysen der Beitragsjahre 2008 bis 2010 möglich, wobei die letzten beiden Jahre vorläufigen Charakter haben.

Die exakten Stichprobenanteile der fünf Anbieter werden aus Gründen der Vertraulichkeit nicht angegeben. Grundsätzlich entspricht das Vertragsvolumen der LBSen den Proportionen der betreffenden Bundesländer. Der bundesweite Anbieter BSH hat im Jahr 2008 einen relativ geringen Anteil an der Stichprobe, der sich in der Folge jedoch stark erhöht. Dieser Trend gilt auch für WUE, die absolute Zahl der Verträge ist jedoch weitaus kleiner. Daraus folgt, dass die Stichprobe in 2008 durch den Anbieter LBS WE dominiert wird – und in der Folge gemeinsam durch LBS WE und BSH (vgl. Tabelle 5).

Tabelle 5: Stichprobenanteile der Anbieter (2008 bis 2010)

	2008	2009	2010
LBS WE	sehr groß	groß	groß
LBS BW	mittel	mittel	mittel
LBS BY	mittel	mittel	mittel
WUE	klein	klein	mittel
BSH	klein	groß	sehr groß

Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis der Anbieterdaten.

Um statistische Analysen zu ermöglichen, mussten die Rohdaten der Anbieter zunächst aufwändig bearbeitet werden. Denn die Daten stammen direkt aus dem Kontensystem der Anbieter, sind somit nicht aufbereitet, dokumentiert oder auf Plausibilität geprüft. Von der resultierenden Inkonsistenz innerhalb der einzelnen Anbieter-Datenquellen abgesehen, sind die Daten der Anbieter auch sehr unterschiedlich. Dies betrifft vor allem den Variablenkatalog und die unterschiedlichen Definitionen der Variablenausprägung.

[349] Die Daten von BSH beziehen sich auf den Dezember 2011.

An dieser Stelle wird lediglich die endgültige Datenbasis, welche für die folgenden Auswertungen relevant ist, kurz beschrieben. Die aufbereitete, endgültige Datenbasis – nachfolgend als „Anbieterdaten" bezeichnet – umfasst ca. 831.911 Datensätze. Mit dem Begriff „Datensatz" wird eine einzelne Beobachtung im Panel bezeichnet, d.h. ein Vertrag in einem Beitragsjahr. Hierbei ist zu berücksichtigen, dass nach dem Stichtagsprinzip nur solche Datensätze enthalten sind, die am 31.12. des betreffenden Beitragsjahres vorhanden sind.[350]

Tabelle 55 in Anhang B listet zu Dokumentationszwecken die wesentlichen Variablen mitsamt Angaben zu ihren Ausprägungen, zu fehlenden Werten sowie zu etwaigen Besonderheiten und Anbieterunterschieden auf.[351] Daraus geht unter anderem hervor, dass einige Variablen bei einzelnen Anbietern nicht vorhanden sind. Deshalb sind nicht alle der folgenden Auswertungen mit der vollständigen Datenbasis möglich. Die auf einen Teil der Stichprobe beschränkten Auswertungen werden jeweils als solche gekennzeichnet. Die Dimensionen des Panels werden durch die fortlaufende Vertrags- bzw. Personennummer – im Querschnitt – und das Beitragsjahr (Längsschnitt) aufgespannt. Für jede Person liegen sozio-demografische Variablen wie das Geburtsdatum, das Geschlecht und die Postleitzahl vor. Auf Jahresbasis lassen sich sozio-demografische Informationen auch indirekt aus der Art der Förderberechtigung (mittelbar/unmittelbar) und der Anzahl der Kinderzulagen gewinnen. Als wesentliche sozio-ökonomische Information lassen sich für einen Teil der Datenbasis die maßgeblichen Einnahmen imputieren. Da die Quelldaten jedoch auch den Anbietern vorwiegend als Arbeitsstatistik zur Erfüllung ihrer Berichtspflichten dienen, besteht die Datenbasis hauptsächlich aus spezifischen Riester-Variablen. Hierzu gehören monetäre Größen wie Zulagenbeträge, Eigenbeiträge, aber auch nominalskalierte Variablen, die Informationen über Zulagenanträge, Kürzungsgründe u. ä. enthalten. Außerdem gibt die Datenbasis Auskunft über vertragsspezifische Aspekte, beispielsweise Eröffnungs- und Enddaten, Bausparsummen und -Salden, die Anzahl der Einzahlungen, Einzugsermächtigungen und Dauerzulagenanträge. Auch Anbieterwechsel sind (unter Angabe der beteiligten Unternehmen) erfasst. Schließlich wurde die Datenbasis auch (durch Datenkombination) um Variablen aus externen Datenquellen erweitert, wobei es sich hauptsächlich um räumlich differenzierte Angaben handelt (z. B. das Bundesland, den Land-/Stadtkreis und regionale Baulandpreise).

5.1.4.2 Repräsentativität der Stichprobe

Belastbare Aussagen sind anhand dieser Stichprobe aus der Grundgesamtheit aller Eigenheimrenten-Verträge nur möglich, wenn sie ausreichend repräsentativ ist. Empirisch repräsentativ ist eine Stichprobe, wenn sie unverzerrte, d. h. zumindest näherungsweise korrekte Aussagen, über die Grundgesamtheit zulässt. Dies kann durch den Abgleich von Informationen überprüft werden, die sowohl für die Grundgesamtheit als auch für die Stichprobe vorliegen. Als Vergleichsmaßstäbe stehen zur Verfügung: 1. Anzahl der Zula-

[350] Diese Einschränkung wird für die Untersuchung von Anbieterwechseln und Kündigungen aufgehoben (vgl. Abschnitt 5.16). Ansonsten beeinträchtigt das Stichtags-Kriterium die überwiegend auf Zulagenempfänger bezogenen Auswertungen nicht, da nur in vernachlässigbar wenigen Fällen eine Altersvorsorgezulagen in Verträge fließen, die am 31.12. nicht mehr im Bestand sind.

[351] Auf eine detaillierte methodologische Dokumentation der umfangreichen Arbeiten auf dem Weg von inkompatiblen Rohdaten zu einer einheitlichen Datengrundlage wird verzichtet, da der damit verbundene Erkenntnisgewinn gering ist.

genempfänger, 2. Anzahl der Verträge, 3. diverse aggregierte Kennziffern (Altersvorsorgebeiträge, Zulagen), 4. diverse Durchschnittswerte. Der Vergleich von Durchschnittswerten ist besonders wichtig, da mit der Größe einer Stichprobe zwar die Wahrscheinlichkeit ihrer Repräsentativität steigt, aber trotzdem Verzerrungen auftreten können.

Die Datengrundlage der ZfA-Auswertungen sind alle Zulagenempfänger. Zwar wird die Zahl der Zulagenempfänger mit Eigenheimrenten-Vertrag nicht getrennt nach Anbietertypen ausgewiesen, aus den durchschnittlichen Altersvorsorgebeiträgen und dem zugehörigen Aggregat lässt sie sich jedoch berechnen.[352] Tabelle 6 stellt diese Zahl der Anzahl der Zulagenempfänger in den Anbieterdaten gegenüber und zeigt, dass in den drei erfassten Beitragsjahren mindestens 70 Prozent der Grundgesamtheit durch die Stichprobe abgedeckt sind.

Der Vergleich mit den Vertragszahlen des BMAS ist demgegenüber problematisch. Wie Tabelle 6 zeigt, sind diese nämlich durchgehend zu niedrig. Denn gemäß den offiziellen Angaben ergibt sich eine mehr als hundertprozentige Abdeckung in allen Beitragsjahren; dies ist offensichtlich unmöglich. Eine naheliegende Erklärung ist, dass Verzögerungen bei der Weitergabe der Vertragszahlen durch die Anbieterverbände auftreten. Diese Vermutung wird durch Äußerungen von Anbietervertretern gestützt. Die anhand der Zulagenempfänger ermittelte 75-prozentige Abdeckung der Stichprobe ergibt sich in etwa für die Vertragszahlen, wenn die BMAS-Zahlen aus dem zweiten Quartal des Folgejahres zugrunde gelegt werden. Vorausgesetzt, dass der Grund für die Abweichung tatsächlich Verzögerungen sind, betragen diese also etwa ein halbes Jahr. Inwiefern auch bei anderen Anbietertypen Verzögerungen auftreten, ist nicht bekannt. Ob es sich um ein grundsätzliches Problem handelt oder eher um Friktionsverluste bei neuen Anbieterverbänden, ist unklar. Es ist z. B. durchaus denkbar, dass bei den vergleichsweise neuen Anbietern die Kommunikationskanäle (noch) schlechter funktionieren. Für die Beurteilung der Repräsentativität scheiden die Vertragszahlen als Vergleichsmaßstab jedenfalls aus.

Stolz und Rieckhoff (2011) beziffern die Summe der Altersvorsorgebeiträge nach Anbietertypen für 2008 bis 2010; aus ZfA (2011a) lassen sich Zulagenaggregate für 2008 berechnen. Tabelle 6 weist die Anteile der Stichprobe an diesen Größen aus. Die Abdeckung entspricht in 2009 und 2010 der oben ermittelten. In 2008 ist der Anteil am Altersvorsorgebeiträge-Aggregat größer als an der Zahl der Zulagenempfänger. Die zwangsläufige Abweichung des durchschnittlichen Altersvorsorgebeitrags in 2008 geht ebenfalls aus Tabelle 6 hervor. Während die Werte in 2009 und 2010 um ein bis zwei Prozent von der Grundgesamtheit abweichen und somit die Repräsentativität bestätigen, ist die zwölfprozentige Überschreitung in 2008 bemerkenswert. Denn da die Stichprobe 71 Prozent der Zulagenempfänger umfasst, haben die verbleibenden 29 Prozent einen durchschnittlichen Altersvorsorgebeitrag von ca. 430 Euro geleistet. Angesichts der (auch in der Stichprobe zu beobachteten) erheblichen Anbieterunterschiede ist dieses Ergebnis denkbar – bringt jedoch eine leichte Einschränkung der Repräsentativität für das Beitragsjahr 2008 mit sich. Die Zulagenquote (als Anteil der Zulagen an den Altersvorsorgebeiträgen; vgl.

[352] Die entsprechende Sonderauswertung (ZfA, 2011b) beziffert die Zulagenempfänger der Bausparkassen im Beitragsjahr 2008 abweichend auf 43.146 Personen, der Stichtag ist jedoch der 15.2.2011.

Abschnitt 5.9.3) liegt in den Anbieterdaten zwar leicht unter dem Niveau der Grundgesamtheit, die Differenz beträgt allerdings maximal 1,4 Prozentpunkte. Aus dieser Ähnlichkeit lässt sich ableiten, dass die Stichprobe in Bezug auf die für die Zulagenquote relevanten Größen insgesamt repräsentativ ist. Dies sind im Wesentlichen die Kinderhäufigkeit, die Häufigkeit des Berufseinsteigerbonus sowie die Einkommensverteilung.[353]

Tabelle 6: Repräsentativität der Anbieter-Stichprobe (2008 bis 2010)

	2008	2009	2010
	Zulagenempfänger		
Anbieter-Stichprobe	31.561	184.955	294.984
Grundgesamtheit (ZfA)	44.500*	252.074	383.797
Anteil (Prozent)	71	73	77
	Verträge		
Anbieter-Stichprobe	46.313	275.209	510.389
Grundgesamtheit (BMAS)	22.000	197.000	491.000
Anteil (Prozent)	211	140	104
	Altersvorsorgebeiträge (Aggregat in Mio. Euro)		
Anbieter-Stichprobe	21,7	149,6	282,9
Grundgesamtheit	29,3*	205,1*	368,3*
Anteil (Prozent)	74	73	77
	Grundzulagen (Aggregat in Mio. Euro)		
Anbieter-Stichprobe	4,7		
Grundgesamtheit	6,0		
Anteil (Prozent)	78		
	Kinderzulagen (Aggregat in Mio. Euro)		
Anbieter-Stichprobe	2,1		
Grundgesamtheit	2,8		
Anteil (Prozent)	75		
	Altersvorsorgebeiträge (Pro-Kopf in Euro)		
Anbieter-Stichprobe	631,1	813,7	959,7
Grundgesamtheit	719,4	837,9	978,8
Abweichung (Prozent)	14	3	2
	Zulagenquoten (in Prozent)		
Anbieter-Stichprobe	31,0	23,4	41,2
Grundgesamtheit	29,7	22,4	39,8
Abweichung (Prozentpunkte)	–1,3	–1,0	–1,4

*Schätzwerte

Quelle: Eigene Darstellung auf Basis von ZfA (2011a, 2011b), BMAS (2011b), Stolz und Rieckhoff (2011); eigene Berechnungen auf Basis der Anbieterdaten.

Es wurde zunächst gezeigt, dass der Umfang der Stichprobe groß ist. Dies wirkt sich zwar nach dem Gesetz der großen Zahlen positiv auf die Repräsentativität aus, ist aber keine hinreichende Bedingung. Denn auch eine große Stichprobe kann systematische Abwei-

[353] Die Aussage gilt streng genommen nur für die Gesamtbetrachtung der genannten Eigenschaften, denn theoretisch können gegenläufige Verzerrungen sich auch gegenseitig aufheben und zu diesem Ergebnis führen.

chungen zur Grundgesamtheit aufweisen. Es handelt sich bei den vorliegenden Daten weder um eine Zufallsstichprobe aus der Grundgesamtheit aller Eigenheimrenten-Verträge, noch um eine nach gezielten Kriterien definierte Quotenstichprobe. Die Stichprobenauswahl ist vielmehr von der Kooperationsbereitschaft der Anbieter abhängig. Außerdem wurden aus Effizienzgründen nur größere Anbieter angefragt. Für die Repräsentativität ist (aufgrund der jeweiligen Vollerhebung bei den Anbietern) entscheidend, ob es zwischen den Verträgen der Kooperationspartner und der anderen Anbieter signifikante Unterschiede gibt.

Es kann spekuliert werden, dass es einerseits Merkmale gibt, bei denen Abweichungen unwahrscheinlich sind (z. B. Alter, Geschlecht). Andererseits besteht aber vor allem bei Merkmalen, die durch die Kundenberatung beeinflusst werden, die Möglichkeit systematischer Unterschiede. Durch die Auswahl der fünf Anbieter ist die Stichprobe eindeutig in der räumlichen Dimension verzerrt. Der Markt der Landesbausparkassen beschränkt sich (im Wesentlichen) auf die jeweiligen Bundesländer. Die bundesweit tätigen Anbieter WUE und BSH decken aber offenbar auch nicht das Bundesgebiet gleichmäßig ab, sondern sind vor allem in Baden-Württemberg überrepräsentiert. Mit dieser räumlichen Nicht-Repräsentativität könnten theoretisch weitere Verzerrungen einhergehen, z. B. in Bezug auf die Einkommensverteilung: Die nordöstlichen Bundesländer fehlen komplett, während die wohlhabenden südlichen Länder annähernd in Vollerhebung vorliegen. Tatsächlich stimmen die Einkommensverteilungen der Stichprobe und der Grundgesamtheit aber weitgehend überein (vgl. Abschnitt 5.7). Direkte nicht-regionale Verzerrungen können demgegenüber weitgehend ausgeschlossen werden, da die Anbieter auf ihrem räumlichen Teilmarkt dominant sind. Ihre Daten sind also für die jeweilige Region hochgradig repräsentativ.

Vorbehaltlich der genannten Einschränkungen wird im Folgenden die Repräsentativität der Stichprobe unterstellt. Die gezielte Betrachtung regionaler Aspekte beschränkt sich sofern nötig auf die bundesweit tätigen Anbieter. Bei allen Auswertungen werden anbieterspezifische Verzerrungen überprüft und gegebenenfalls berücksichtigt. Abschließend wird ausdrücklich darauf hingewiesen, dass es sich bei den Anbietern ausschließlich um Bausparkassen handelt, wodurch die von Banken angebotenen Annuitätendarlehen ignoriert werden. Allerdings haben diese (auch nach Auskunft einiger betreffender Anbieter) einen verschwindend geringen Marktanteil, so dass daraus keine Einschränkung der Repräsentativität folgt. Zudem deckt sich die Eingrenzung der Datenbasis so mit der ZfA- bzw. BMAS-Anbieterkategorie „Bausparkasse“.

5.2 Altersvorsorgeverträge und Zulagenempfänger

5.2.1 Vertragszahlen

Etwas mehr als elf Jahre nach Einführung der Riester-Rente verzeichnete die Statistik des BMAS am Ende des Jahres 2012 ca. 15,76 Mio. Altersvorsorgeverträge. Dies wird – abgesehen vom schleppenden Beginn in den Jahren 2002 bis 2004 – gemeinhin als Erfolg gewertet.[354] Die Entwicklung der Vertragszahlen über diesen Zeitraum zeigt Tabelle 7. Die

[354] Hagen und Reisch (2010) äußern sich kritisch zu dieser Auffassung.

Zahlen des BMAS beziehen sich auf die Gesamtheit der bestehenden Altersvorsorgeverträge, wie sie von den Anbieterverbänden gemeldet werden. Mittlerweile gekündigte Verträge sind demnach zwar nicht enthalten – und auch nicht gesondert ausgewiesen –, aber wie erwähnt ungeförderte und ruhende Verträge.

Bei Betrachtung der Gesamtheit der Riester-Verträge zeigen sich durchweg stetige Zuwächse. Zwischen 2005 und 2010 stieg die Zahl der Riester-Verträge jährlich um mindestens eine Million, in 2006 und 2007 sogar um 2,4 bzw. 2,7 Mio. Dementsprechend hat sich die relative Dynamik mit der Zeit abgeschwächt. Den anfänglich zweistelligen jährlichen Veränderungsraten stehen mittlerweile einstellige gegenüber. Angesichts des begrenzten Kreises begünstigter Personen ist jedoch auch eine gewisse Marktsättigung zu erwarten. Im Jahr 2012 ist die Vertragszahl allerdings nur noch um 370.000 gestiegen, was im Vergleich zur Entwicklung der vorangegangenen Jahre einen Einbruch darstellt.

Wie Tabelle 7 zeigt, unterteilt die BMAS-Statistik die Altersvorsorgeverträge in vier Typen: Versicherungs-, Bankspar- und Investmentfonds-Verträge sowie Eigenheimrenten-Verträge. Dies entspricht grob der bei der Darstellung des Angebots gewählten Unterteilung. Der Anteil der Vertragstypen im Zeitverlauf ist zusätzlich in Abbildung 6 grafisch veranschaulicht. Im Jahr 2001 wurden ausschließlich Versicherungsverträge (angeboten und) abgeschlossen (1,4 Mio.), doch auch als die Kreditinstitute und Investmentgesellschaften ab 2002 eigene Produkte auf den Markt brachten, blieben die Rentenversicherungen in der deutlichen Mehrheit.[355] Deren Anteil ist zwar stetig gesunken,[356] betrug aber am Jahresende 2012 noch 70 Prozent. Die Zahl der Fondssparpläne hat sich stets spiegelbildlich dazu entwickelt: Die Versicherungs- und Fondsverträge machten vor der Einführung der Eigenheimrente durchgehend 95 Prozent der Gesamtzahl aus. Derzeit stellen die Fondsprodukte knapp ein Fünftel aller Verträge. Der Anteil der Banksparpläne liegt demzufolge seit 2002 nahezu unverändert zwischen vier und fünf Prozent. Es wird vor allem angesichts der Anteile von Fonds- und Banksparplänen deutlich, dass kein Zusammenhang zwischen der Zahl der zertifizierten Produkte und den tatsächlich abgeschlossenen Verträgen bestehen muss.

Die erst seit Ende 2008 angebotenen Eigenheimrenten-Produkte waren zwar bis 2011 mit 4,7 Prozent die am wenigsten verbreitete Vertragsart, verzeichnen jedoch mit Abstand die größten Zuwächse. In den Jahren 2009 bis 2012 lagen die quartalsweisen[357] Zuwächse zwischen 19 und 108 Prozent. Die Zuwächse der anderen Vertragsarten bewegten sich in demselben Zeitraum zwischen einem und neun Prozent. In 2010 war ca. jeder vierte Neuabschluss ein Eigenheimrenten-Vertrag, was nur von den Versicherungen übertroffen wurde. Diese Dynamik ist natürlich auch der erst kürzlich erfolgten Markteinführung zuzuschreiben – ähnliche Zuwächse verzeichneten allerdings nur die Fonds-Produkte in den Jahren 2005 und 2006. Am Ende des dritten Quartals 2013 hatten die Eigenheimrenten-Verträge einen Marktanteil von sieben Prozent und sind damit (seit Anfang 2012) häufiger als Banksparpläne (fünf Prozent).

---

[355] Diese Dominanz ist vermutlich zumindest teilweise durch den früheren Markteintritt zu erklären, der dazu beigetragen hat, dass viele Sparer die Rentenversicherungen als Standard-Produkt wahrgenommen haben bzw. immer noch als solches wahrnehmen.

[356] Besonders auffällig ist die Zurückhaltung der Verbraucher bei Versicherungsverträgen im Jahr 2012.

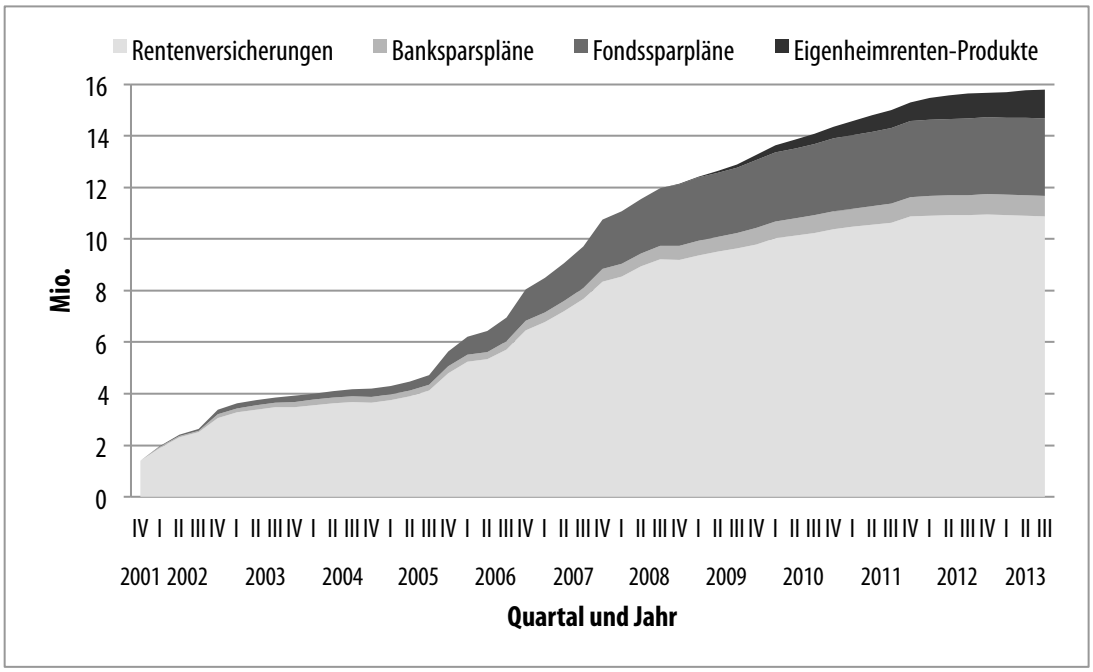
[357] Jährliche Veränderungen wären hier kaum aussagekräftig; von 2008 auf 2009 würde sie knapp 800 Prozent betragen.

Tabelle 7: Anzahl der Altersvorsorgeverträge (2001 bis 2012)

	Versicherung	Banksparplan	Fondssparplan	Eigenheimrente	Insgesamt
			Anzahl		
2001	1.400.000				1.400.000
2002	3.047.000	149.500	174.000		3.370.500
2003	3.486.000	197.440	241.000		3.924.440
2004	3.660.000	213.000	316.000		4.189.000
2005	4.796.000	260.000	574.000		5.630.000
2006	6.468.000	351.000	1.231.000		8.050.000
2007	8.355.000	480.000	1.922.000		10.757.000
2008	9.185.000	554.000	2.386.000	22.000	12.757.000
2009	9.794.000	633.000	2.629.000	197.000	13.253.000
2010	10.380.000	703.000	2.815.000	460.000	14.358.000
2011	10.882.000	750.000	2.953.000	724.000	15.309.000
2012	10.956.000	781.000	2.989.000	953.000	15.679.000
2013 (III)	10.882.000	796.000	3.003.000	1.110.000	15.791.000
			Anteil (in Prozent)		
2001	100,0				
2002	90,4	4,4	5,2		
2003	88,8	5,0	6,1		
2004	87,4	5,1	7,5		
2005	85,2	4,6	10,2		
2006	80,3	4,4	15,3		
2007	77,7	4,5	17,9		
2008	75,6	4,6	19,6	0,2	
2009	73,9	4,8	19,8	1,5	
2010	72,3	4,9	19,6	3,2	
2011	71,1	4,9	19,3	4,7	
2012	69,9	5,0	19,1	6,1	
2013 (III)	68,9	5,0	19,0	7,0	
			Veränderung zum Vorjahr (in Prozent)		
2001					
2002	117,6				140,8
2003	14,4	32,1	38,5		16,4
2004	5,0	7,9	31,1		6,7
2005	31,0	22,1	81,6		34,4
2006	34,9	35,0	114,5		43,0
2007	29,2	36,8	56,1		33,6
2008	9,9	15,4	24,1		12,9
2009	6,6	14,3	10,2	795,5	9,1
2010	6,0	11,1	7,1	133,5	8,3
2011	4,8	6,7	4,9	57,4	6,6
2012	0,7	4,1	1,2	31,6	2,4

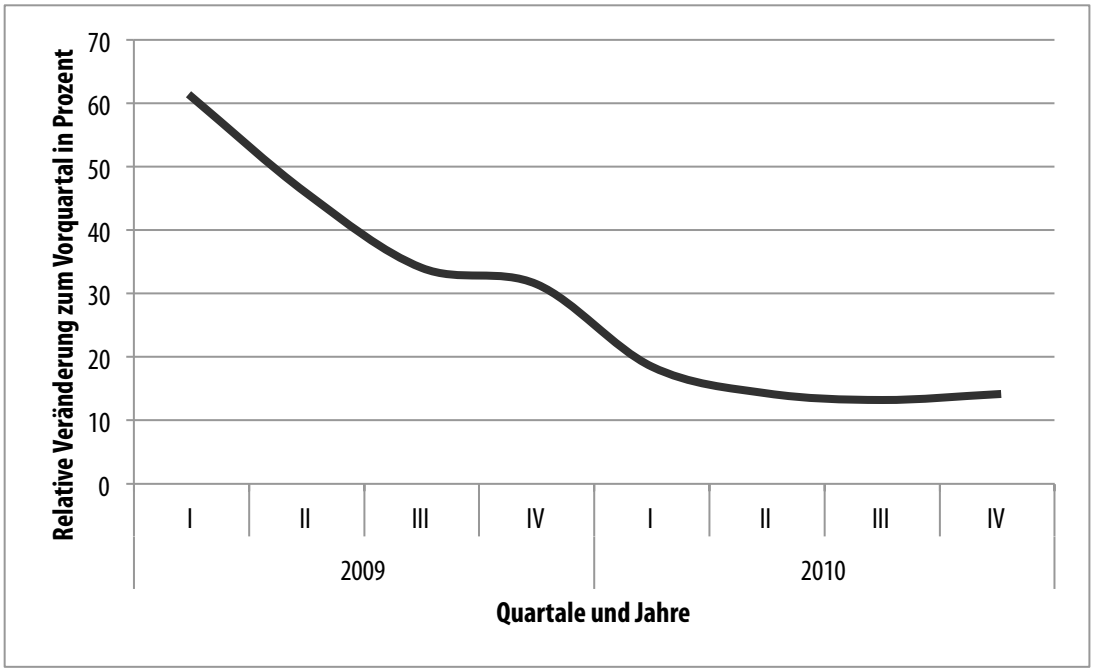
Angaben beziehen sich auf den Stand am Jahresende; Ausnahme: 2013 (III) ist der Stand am Ende des dritten Quartals.
Quellen: BMAS (2008a, 2010a, b, 2011a, b, 2012a, b, 2013); eigene Berechnungen.

Abbildung 6: Riester-Verträge nach Produkttypen (2008 bis 2013)



Quelle: Eigene Darstellung auf Basis von BMAS (2008a, 2010a, b, 2011a, b, 2012a, b, 2013).

Abbildung 7: Relative Veränderung der Vertragszahlen nach Quartalen (Anbieter-Stichprobe, 2009 und 2010)



Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis der Anbieterdaten.

Die Anbieterdaten der Jahre 2008 bis 2010 weisen mehr Eigenheimrenten-Verträge aus als die BMAS-Statistik (vgl. Tabelle 8), obwohl es sich nur um eine Stichprobe des Gesamtmarktes handelt. Im Beitragsjahr 2008 umfasst die Stichprobe sogar doppelt so viele Verträge wie vom BMAS insgesamt angegeben werden. Wie in Abschnitt 5.1.4.2 diskutiert wird, existieren Hinweise für einen Rückstand der BMAS-Daten von ca. einem halben Jahr. Für den Vergleich zwischen verschiedenen Produkttypen bzw. die Betrachtung der Vertragszahlen im Zeitverlauf steht jedoch keine andere Datenquelle zur Verfügung.[358]

Ungeachtet der abweichenden absoluten Zahlen zeigen beide Datenquellen ähnliche Entwicklungsmuster des neu geschaffenen Marktes: Da die Eigenheimrente erst spät im Jahr 2008 eingeführt wurde, gab es in diesem Jahr recht wenige Vertragsabschlüsse (22.000 bzw. 46.000). Dies erklärt die extrem hohen Veränderungsraten zu 2009: Nach BMAS-Angaben hat sich die Vertragszahl im Laufe des Jahres 2009 verneunfacht, bei den erfassten Anbietern zumindest versechsfacht. Aufgrund des schnellen Wachstums der Vertragszahlen ist die Betrachtung der Dynamik auf Quartalsebene sinnvoll. Da für den Anbieter BSH keine exakten Vertragstermine vorliegen, ist die Darstellung jedoch nur für die LBSen und WUE möglich. Abbildung 7 zeigt die relative Veränderung zum Vorquartal. Der sinkende Verlauf beruht auf dem anfangs kleinen, aber stark wachsenden Vertragsbestand. In 2010 pendeln sich die quartalsweisen Zuwächse auf ca. 15 Prozent ein. Es ist zusammenfassend das typische Muster eines jungen Marktes zu beobachten. Die Verlangsamung des Wachstums sollte somit nicht als Marktsättigung missverstanden werden. Es handelt sich immer noch um einen dynamischen Markt mit hohen Zuwachsraten. Unterjährig zeigt sich (bei allen Anbietern) ein identisches Muster: Es dominieren Vertragsabschlüsse am Jahresende. Dies ist besonders gut am vierten Quartal 2009 zu erkennen, in dem die relativen Zuwächse größer sind, als der Trend impliziert.

Tabelle 8: Anzahl der Eigenheimrenten-Verträge (Anbieter-Stichprobe, 2008 bis 2010)

	2008	2009	2010
Anzahl	46.313	275.209	510.389
Absolute Veränderung		228.896	235.180
Relative Veränderung (in Prozent)		494	85

Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis der Anbieterdaten.

Tabelle 9: Relative Häufigkeit der Anbietertypen (2009)

BMAS			ZfA (ohne bAV)
Versicherung	73,9	72,9	Versicherung
Fondssparpläne	19,8	20,3	Kapitalanlagegesellschaft
Eigenheimrente	1,5	2,3	Bausparkasse
Banksparpläne	4,9	4,6	Kreditinstitut

Angaben in Prozent
Quellen: BMAS (2011b), Stolz und Rieckhoff (2010).

[358] Sofern die Verzögerungen bei den verschiedenen Produkttypen sowie über die Jahre ähnlich sind, bleibt die Interpretation der Zahlen unproblematisch.

Tabelle 10: Anzahl der Zulagenempfänger (2002 bis 2010)

	Stand am 31.12.	Absolute Veränderung	Relative Veränderung (in Prozent)
2002	1.938.000		
2003	2.363.558	425.558	22,0
2004	2.824.745	461.187	19,5
2005	4.042.763	1.218.018	43,1
2006	6.013.691	1.970.928	48,8
2007	7.808.755	1.795.064	29,8
2008	9.300.426	1.491.671	19,1
2009	9.602.858	302.432	3,3
2010*	9.870.000	267.142	2,8

*Vorläufige Zahlen
Quellen: Stolz und Rieckhoff (2005, 2006, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012), ZfA (2011a); eigene Berechnungen.

5.2.2 Zulagenempfänger

Die relativen Zuwächse der von der ZfA für die Beitragsjahre 2002 bis 2010 veröffentlichten Anzahl der Zulagenempfänger entsprechen weitgehend der Entwicklung der Vertragszahlen des BMAS. Wie Tabelle 10 dokumentiert, ist die Zahl der Zulagenempfänger über die Jahre stetig angestiegen, bis auf 9,6 Mio. im Beitragsjahr 2009. Ausgehend von knapp zwei Mio. am 31.12.2002 waren in 2003 und 2004 zunächst vergleichsweise moderate Anstiege um ca. 430.000 bzw. 460.000 Personen zu verzeichnen, in der Folge dann deutlichere Zuwächse um 1,2 Mio. (2005) und 2,0 Mio. (2006). Im Beitragsjahr 2007 war die absolute Veränderung mit 1,8 Mio. zum ersten Mal geringer als im Vorjahr. Auffällig ist die vergleichsweise geringe Steigerung um 3,3 Prozent zwischen 2008 und 2009. Die Zahlen für 2010 haben vorläufigen Charakter und unterschätzen die tatsächliche Anzahl der Zulagenempfänger systematisch,[359] weshalb unklar ist, ob sich es sich um einen Trend handelt oder vielmehr um einen Vorzieheffekt aufgrund der in 2008 eingeführten Eigenheimrente.

In ähnlicher Abgrenzung wie das BMAS differenziert auch die ZfA nach Anbieterkategorien. Allerdings werden in dieser Aufteilung keine Zahlen der Zulagenempfänger veröffentlicht, sondern die relativen Anteile der Anbietertypen an den gesamten Altersvorsorgebeiträgen. Diese Statistik ist in erster Linie Gegenstand von Abschnitt 5.7.7, der sich mit dem Volumen und der Verteilung der Altersvorsorgebeiträge befasst. An dieser Stelle soll die Verteilung jedoch mit den Anteilen der Vertragstypen in den BMAS-Daten verglichen werden. Dazu werden die Anteile der Anbietertypen anhand der veröffentlichten Durchschnitts- und Gesamtbeträge geschätzt. In Tabelle 9 sind die resultierenden prozentualen Anteile exemplarisch für 2009 angegeben. Es ist zu berücksichtigen, dass die Abgrenzung der Anbietertypen zwar nicht identisch mit der des BMAS ist, aber grundsätzlich davon ausgegangen werden kann, dass Banksparpläne fast ausschließlich von Kreditinstituten angeboten werden, ebenso wie Fondssparpläne von Kapitalanlage-

[359] In der regelmäßigen Berichterstattung der ZfA lagen die vorläufig veröffentlichten Zahlen durchweg unter den später als endgültig bezeichneten. Dies ist naheliegend, da in der Zwischenzeit weitere Zulagenanträge eingegangen bzw. erfasst worden sind. Veränderungen in die andere Richtung, beispielsweise im Rahmen von Datenrevisionen, scheinen selten und/oder in geringem Ausmaß vorzukommen.

gesellschaften (usw.). Offensichtlich deckt die Anbieterkategorie „Bausparkasse" nicht alle Eigenheimrenten-Produkte ab. Es ist wahrscheinlich, dass die Annuitätendarlehen den Versicherungen und Banken zugerechnet werden. Nach Einschätzung von Marktteilnehmern und stichprobenhaften Erhebungen sind die geförderten Darlehen allerdings selten.[360] Somit erscheint die Gleichsetzung des Anbietertyps „Bausparkasse" mit der Gesamtheit der Eigenheimrenten-Verträge zulässig. Um die Daten vergleichbar zu machen, werden außerdem die bAV-Verträge aus den ZfA-Daten eliminiert. Die Gegenüberstellung der Anbieteranteile lässt den Schluss zu, dass die (nicht veröffentlichte) Verteilung der Zulagenempfänger auf die verschiedenen Produkttypen zumindest grob den Vertragszahlen entspricht. Es lassen sich außerdem Vermutungen anstellen, dass die Abweichungen an ungleich über die Produkttypen verteilten ruhenden Verträgen bzw. am oben erwähnten Verzug der BMAS-Daten liegen.

Tabelle 11: Anzahl der Zulagenempfänger (Eigenheimrente, 2008 bis 2010)

	2008	2009	2010
	ZfA		
Anzahl	44.500	280.000	440.000*
Absolute Veränderung		235.500	160.000
Relative Veränderung (in Prozent)		429	57
	Anbieter-Stichprobe		
Anzahl	31.561	184.955	294.984**
Absolute Veränderung		153.394	110.029
Relative Veränderung (in Prozent)		486	59

*Vorläufige Zahl; **kleinere Stichprobe als in den Vorjahren

Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis von Stolz und Rieckhoff (2011, 2012), ZfA (2011a) und der Anbieterdaten.

In der Anbieterstichprobe sind Verträge mit positiver Grundzulage als Zulagenempfänger zu verstehen.[361] Die Gleichsetzung von Verträgen und Sparern ist bei der vorliegenden Datenbasis unproblematisch, weil ein Vertrag nur dann nicht genau einer Person entspräche, wenn in der Stichprobe mindestens ein weiterer Vertrag derselben Person enthalten wäre. Dies ist vernachlässigbar selten der Fall. Die so definierte Anzahl der Zulagenempfänger (vgl. Tabelle 11) entspricht weitgehend dem für die Vertragszahlen aufgezeigten Muster: In 2008 umfasst die Stichprobe die vergleichsweise geringe Zahl von ca. 32.000 Zulagenempfängern, in 2009 steigt die Anzahl um fast 500 Prozent auf ca. 185.000. Das Wachstum fällt in 2010 hinter dem der Vertragszahlen zurück, da in diesem Jahr die Daten von WUE keine Identifizierung der Zulagenempfänger zulassen.[362]

[360] Eines der größten Versicherungsunternehmen Deutschlands führte im Dezember 2010 nur ca. 1.000 geförderte Annuitätendarlehen. Diese Daten werden in Abschnitt 5.17 ausgewertet. Ein weiterer Anbieter, der nach übereinstimmenden Auskünften von Marktteilnehmern zu den Marktführern im Bereich der Riester-Darlehen gehört, erteilte (Anfang 2011) infolge einer Datenanfrage die Auskunft, dass die Zahl der Verträge noch zu gering ist, um statistische Auswertungen anzustellen.

[361] Bei fünf Prozent der Zulagenempfänger in der Anbieter-Stichprobe handelt es sich um sogenannte Verteilungsfälle, in denen die Zulage für mehr als einen Vertrag beantragt wird. Es wird unterstellt, dass die anderen Verträge erstens außerhalb der Stichprobe sind und es sich zweitens um klassische Riester-Produkte handelt. Verteilungsfälle werden als Zulagenempfänger mit unbekannter Zulagenförderung bzw. -Kürzung behandelt.

[362] Zulageninformationen fehlen bei WUE für das Beitragsjahr 2010 vollständig.

Die ZfA verzeichnet im Beitragsjahr 2008 ca. 9,3 Mio. Zulagenempfänger, wovon 44.500 geförderte Bausparer sind.[363] Von den 9,6 Mio. Zulagenempfängern des Jahres 2009 lassen sich ca. 280.000 der Eigenheimrente zuordnen.[364] Für das Beitragsjahr 2010 wird deren Zahl vorläufig auf 440.000 Personen geschätzt. Das Zulageverfahren ist zum Stichtag der Daten jedoch noch nicht abgeschlossen; von vergangenen Abweichungen ausgehend wird die endgültige Zahl um schätzungsweise zehn Prozent größer sein.

5.2.3 Ruhende und multiple Verträge

Die von der ZfA für die Beitragsjahre 2002 bis 2010 veröffentlichte absolute Zahl der Zulagenempfänger bleibt systematisch hinter den Vertragszahlen des BMAS zurück. Dies ist logisch, da einerseits jeder Zulagenempfänger mindestens einen Riester-Vertrag abgeschlossen haben muss, andererseits aber nicht jedem abgeschlossenen Vertrag exakt ein Zulagenempfänger gegenüberstehen muss. Die Abweichung ist durch vier Effekte zu erklären: Erstens gibt es ruhende Verträge, also jene ohne Eigenbeitrag – und damit ohne Zulagenförderung, sofern der Vertragsinhaber unmittelbar begünstigt ist.[365] Zweitens gibt es Sparer, die in mehr als einen Riester-Vertrag einzahlen. Unabhängig davon, ob sie die Zulagen auf diese (nicht ruhenden) Verträge verteilt erhalten, werden sie als ein einziger Zulagenempfänger gezählt. Denn im Gegensatz zu den personenbezogenen Statistiken der ZfA und des StBA erfasst die Vertragsstatistik des BMAS alle Verträge gesondert, auch wenn sie zum Teil auf dieselben Personen lauten. Ebenfalls denkbar sind drittens Verträge von nicht begünstigten Personen; entweder weil die Förderberechtigung (zeitweise) erlischt oder sie den Riester-Vertrag aufgrund der im AltZertG definierten Produkteigenschaften bzw. aus steuerlichen Gründen vorziehen. Viertens ist mit Verträgen von begünstigten Personen zu rechnen, die zwar Einzahlungen aufweisen, aber keinen Zulagenantrag.[366] In all diesen Fällen werden die jeweiligen Personen nicht bzw. nur einmal als Zulagenempfänger erfasst, ihre Altersvorsorgeverträge erhöhen jedoch die Vertragszahlen des BMAS.

Zwei dieser Effekte sind als geringfügig einzustufen. Zulagenempfänger mit mehr als einem aktiven Altersvorsorgevertrag sind laut ZfA-Angaben selten. Zu diesen „multiplen" Verträgen enthält ZfA (2011a) exakte Angaben für das Beitragsjahr 2008: 4,1 Prozent der Zulagenempfänger haben mindestens zwei Riester-Verträge. Dies entspricht ca. 390.000 überschüssigen Verträgen bzw. 3,2 Prozent der offiziellen Vertragszahl des BMAS. Im Beitragsjahr 2006 waren es 1,4 Prozent.[367]

Verträge von nicht begünstigten Personen sind laut einer Untersuchung mit Mikrodaten eines großen Anbieters von Fondssparplänen durch Raffelhüschen und Schoder (2010) mit 0,1 Prozent vernachlässigbar selten. In der Anbieter-Stichprobe der Bausparkassen

---

[363] Vgl. Stolz und Rieckhoff (2011) und ZfA (2011a).

[364] Eigene Berechnungen auf Basis von Stolz und Rieckhoff (2012).

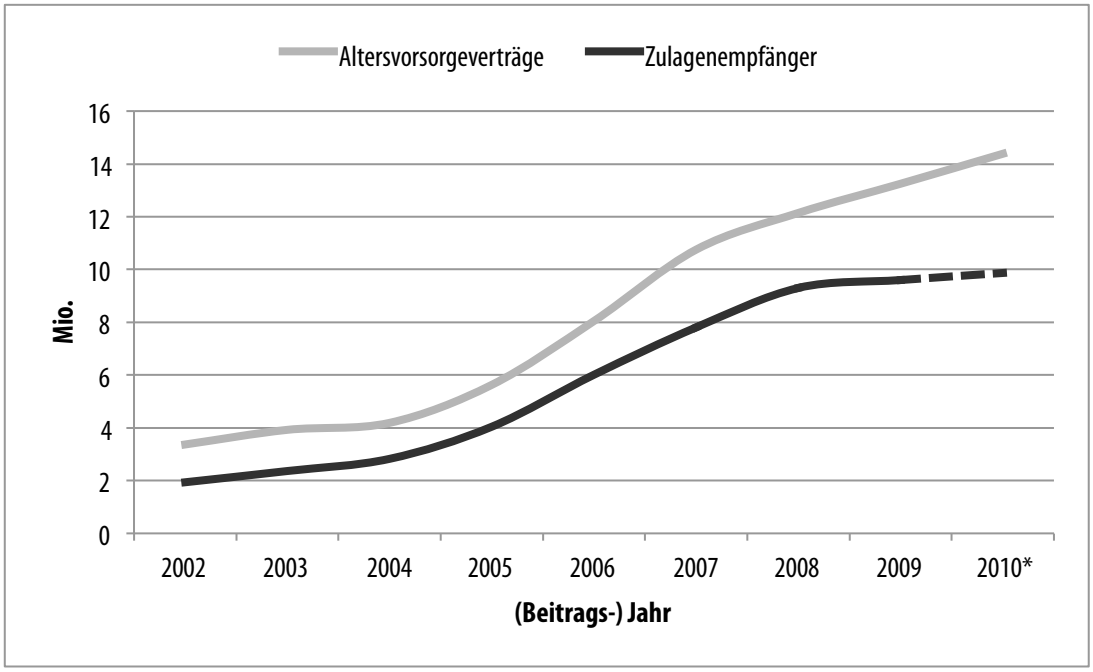
[365] Für mittelbar Begünstigte gilt der sogenannte Sockelbetrag erst ab dem Beitragsjahr 2012, so dass Verträge mittelbar Begünstigter ohne Sparleistung von der Förderung profitieren.

[366] Bei mittelbar Begünstigten ist in den betrachteten Beitragsjahren kein Eigenbeitrag notwendig, so dass diese Verträge ebenso gut in die Kategorie „kein Zulagenantrag" wie in die Kategorie „ruhend" eingeordnet werden können.

[367] Von den 6.013.654 geförderten Personen im Beitragsjahr 2006 hatten nach Auskunft der ZfA lediglich 108.251 (613) Personen zwei (drei oder mehr) Verträge. Somit haben 1,8 Prozent der Zulagenempfänger mehr als einen Vertrag in ihrem Zulagenantrag angegeben.

wurden 0,4 Prozent der bearbeiteten Zulagenanträge mangels Förderberechtigung abgelehnt. Die Differenz zwischen Vertragszahlen und Zulagenempfängern liegt also vor allem in ruhenden Verträgen und unterlassener Zulagenbeantragung begründet.

Abbildung 8: Altersvorsorgeverträge und Zulagenempfänger (2002 bis 2010)



*Vorläufige Anzahl der Zulagenempfänger
Quelle: Eigene Darstellung nach BMAS (2011b), Stolz und Rieckhoff (2005, 2006, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012).

Abbildung 8 veranschaulicht die weitgehend parallele Entwicklung der BMAS- und ZfA-Zahlen über die Zeit. Die zwischen 2002 und 2005 nahezu konstante Differenz (ca. 1,5 Mio.) bedeutet allerdings, dass die Zahl der Zulagenempfänger in diesem Zeitraum relativ stärker anstieg.[368] Der kumulierte Anteil ruhender, „multipler" und ungeförderter Verträge nahm dementsprechend ab.[369] Der Anteil der ruhenden Verträge ist offenbar signifikant. Erstmals veröffentlichte das BMAS im Jahr 2010 eine Schätzung der Quote der im Beitragsjahr 2008 ruhenden Verträge. Diese lag bei etwa 15 Prozent (1,26 Mio. Verträge).[370] Für das Beitragsjahr 2010 (2012) wird der Anteil auf 18,5 (19,5) Prozent geschätzt.[371] Dieser Anstieg ist theoretisch schlüssiger als die anfänglich negative Entwicklung. Denn ähnlich wie bei multiplen Verträgen ist theoretisch davon auszugehen, dass ruhende Verträge umso häufiger sind, je länger der Vertragsabschluss zurückliegt. Auch die Einführung neuer Produktkategorien könnte verstärkt zu multiplen und ruhenden Verträgen führen. Denn die Ausgestaltung vieler Riester-Produkte erzeugt Anreize, einen Vertrag beim Produktwechsel beitragsfrei zu stellen, anstatt ihn zu kündigen.[372] In ähnlicher Weise kann die

[368] Auch hier ist allerdings kein Urteil über einen möglichen Trend möglich, da die Angaben der ZfA für 2009 bekanntermaßen vorläufig sind.
[369] Vgl. die untenstehenden Ausführungen zur Beanspruchungsquote in Abschnitt 5.3.
[370] Vgl. BMAS (2010b).
[371] Vgl. BMAS (2012a).
[372] Ob der Anteil ruhender Verträge – auch angesichts negativer Presse – diesem Trend weiter folgen wird, ist allerdings kaum abzuschätzen. In der jüngeren Vergangenheit suggerieren Presseberichte einen Vertrauensschwund der Anleger in die Riester-Rente. Es bleibt abzuwarten, ob da-

Entnahme von Eigenheimbeträgen zur Anschaffung von Wohneigentum mit der Beendigung des Sparprozesses einhergehen.

Aus der gezeigten Differenz zwischen Vertragszahlen und Zulagenempfängern folgt auch bei Berücksichtigung der ruhenden Verträge ein erheblicher Anteil nicht ruhender, d. h. aktiv besparter, Verträge ohne Zulagenförderung. Hieran knüpft Abschnitt 5.3 an, indem das Phänomen nicht beanspruchter Förderung trotz vorhandenem Riester-Vertrag ausführlich untersucht wird. Der nachfolgende Abschnitt 5.2.4 widmet sich zuvor der Abschätzung der Zahl geförderter Personen und thematisiert die Verbreitung der Riester-Rente unter den Förderberechtigten.

5.2.4 Geförderte Personen und Verbreitung der Riester-Rente

5.2.4.1 Sonderausgabenabzug ohne Zulagenantrag

Hinsichtlich der tatsächlichen Zahl der geförderten Personen lassen sich die Vertragszahlen des BMAS lediglich als grobe Obergrenze interpretieren, da ruhende und multiple Verträge enthalten sind, außerdem solche von nicht förderberechtigten Personen. Die von der ZfA veröffentlichte Anzahl der Zulagenempfänger ist allerdings auch nicht identisch mit der Zahl der geförderten Personen. Sie stellt insofern eine Untergrenze dar, als dass sie die (in 2007) sechsstellige Zahl[373] derer ignoriert, die zwar den zusätzlichen Sonderausgabenabzug nach § 10a EStG, nicht aber die Altersvorsorgezulage beantragt haben. Diese Personen sind wiederum in der Einkommensteuerstatistik erfasst, können allerdings nicht ohne Weiteres mit den ZfA-Daten kombiniert werden.

Die (unvollständige) Verknüpfung[374] der beiden Datenquellen erläutert Gerber (2011b) am Beispiel des Jahres 2007: Auf der einen Seite stehen ca. 4,2 Mio. Steuerpflichtige (nicht Personen) mit Angaben zu Riester-Verträgen in ihrer Einkommensteuererklärung. Dies sind alle, die den zusätzlichen Sonderausgabenabzug nach § 10a EStG geltend gemacht haben.[375] Auf der anderen Seite stehen die von der ZfA erfassten 7,8 Mio. Personen, die für den korrespondierenden Zeitraum eine Altersvorsorgezulage beantragt haben. Diese Mengen sind offensichtlich nicht deckungsgleich, vor allem weil es Fälle gibt, in denen zwar eine Zulage, aber kein Sonderausgabenabzug beantragt wird. Auch der umgekehrte Fall ist möglich. Die Verknüpfung gelingt in Gerber (2011b) für 5,4 Mio. Steuerpflichtige bzw. 5,5 Mio. Personen, die sowohl einen Zulagenantrag als auch eine Steuererklärung abgegeben haben. Auf diese beziehen sich die Auswertungen des StBA.

Als Rest bleiben zum einen 2,3 Mio. Zulagenempfänger der ZfA-Statistik, die keine Einkommensteuererklärung abgegeben haben. Dies sind ca. 30 Prozent aller Zulagenempfänger. Zum anderen gibt es 640.000 Personen mit Angaben zu Riester-Verträgen in der Steuererklärung, denen kein Zulagenkonto zugewiesen werden kann. Rieckhoff et al.

---

mit tatsächlich auch höhere Quoten von ruhenden oder stornierten Verträgen einhergehen. Die Anbieter können bislang nach eigenem Bekunden keine derartigen Effekte feststellen. Außerdem ist die Berichterstattung nicht einhellig negativ, was exemplarisch ein Kommentar der Financial Times Deutschland mit dem Titel „Das Riester-Bashing nervt" zeigt (Kirchner, 2010).

[373] In 2007 sind es maximal 640.000 Personen (vgl. Gerber, 2011b, S. 7).

[374] Es handelt sich hierbei präziser um eine Datenkombination bei identischen Merkmalsträgern; vgl. Abschnitt 5.1.3.3.

[375] Die Zahl ist allerdings nicht auf diejenigen beschränkt, denen der Sonderausgabenabzug gewährt wurde.

(2010) ziehen in Betracht, dass die Zuordnung in diesen Fällen zumindest zum Teil an fehlenden Angaben scheitert, dass die Restmengen sich also teilweise überschneiden. Etwas mehr als die Hälfte dieser Personen (340.000) profitieren vom Sonderausgabenabzug. Unter der Annahme, dass auch die restlichen 300.000 Personen einen – nicht erfassten – Zulagenantrag abgegeben haben, müssten sie theoretisch den verknüpften Daten zugeschlagen werden. Der Rest der nicht verknüpften ZfA-Daten würde sich entsprechend reduzieren. Diese Annahme führt zu einer Untergrenze von ca. 8,0 Mio. geförderten Personen, wird von Rieckhoff et al. (2010) aber verworfen, da die Einkommensstruktur der vermeintlich identischen Personengruppen zu unterschiedlich ist.[376] Die Gegenhypothese, dass es sich nicht um identische Personen handelt, resultiert in der Gesamtzahl von 8,3 Mio. geförderten Personen.

Aufgrund der problematischen Zuordnung ist der resultierende Korridor nur eine Schätzung; die tatsächliche Zahl der geförderten Personen kann auch außerhalb liegen. Unter diesem Vorbehalt deuten die bisherigen Veröffentlichungen des StBA darauf hin, dass die Anzahl der geförderten Personen in 2006 und 2007 um bis zu bis zu acht Prozent über der von der ZfA angegebenen Zahl der Zulagenempfänger lag. Für 2008, das zuletzt ausgewertete Beitragsjahr der Zulagenstatistik, lassen sich die geförderten Personen so auf ca. zehn Mio. schätzen. Allerdings ist anzunehmen, dass seit dem Beitragsjahr 2008 aufgrund einer Veränderung des Datenübermittlungsverfahrens Fälle mit Sonderausgabenabzug aber ohne Zulagenantrag seltener sind.

5.2.4.2 Betriebliche Altersvorsorge mit Riester-Förderung

Die Interpretation der genannten Zahlen wird schließlich durch die uneinheitliche Einbeziehung der ebenfalls Riester-geförderten bAV erschwert. In den BMAS-Zahlen sind offenbar nur die Riester-Verträge im engeren Sinn enthalten.[377] Die Auswertungen der ZfA und des StBA enthalten demgegenüber auch Personen, welche die Riester-Förderung für bAV-Beiträge in Anspruch nehmen. In den Veröffentlichungen der ZfA werden bei anbieterspezifischen Darstellungen neben Kreditinstituten, Versicherungen und Kapitalanlagegesellschaften auch Pensionsfonds, Pensionskassen und Zusatzversorgungskassen explizit aufgeführt. Außerdem ist es möglich, dass der Durchführungsweg „Direktversicherung“ in „Versicherungen“ enthalten ist. Da die Analysen des StBA neben den Daten der ZfA die Steuerpflichtigen nach dem Kriterium „Sonderausgabenabzug nach § 10a EStG“ aus der Einkommensteuerstatistik filtern, sind auch dort geförderte bAV-Sparer enthalten.

Daraus folgt, dass die Vertragszahlen des BMAS noch erhöht werden müssten, falls man die entsprechenden bAV-Sparer einbeziehen möchte. Spiegelbildlich stellen die Zulagenempfänger nur in diesem Fall die Untergrenze dar.[378] Hieraus ergeben sich aber auch zwei allgemeinere Fragen. Erstens muss bei der Ermittlung der geförderten Personen geklärt werden, ob die bAV miteinbezogen werden soll. Zweitens ist zu klären, ob eine Bereini-

[376] Vgl. Rieckhoff et al. (2010), S. 657.

[377] Theoretisch könnte der bAV-Durchführungsweg „Direktversicherung“ unter „Versicherungsverträge“ fallen, da die anderen Durchführungswege jedoch in keine der Kategorien passen, ist dies nicht plausibel.

[378] Gleiches gilt für den Korridor, der sich durch die Verknüpfung mit der Einkommensteuerstatistik ergibt.

gung der Daten aufgrund der vorliegenden Veröffentlichungen überhaupt möglich ist. Die Beantwortung der ersten Frage ist vom jeweiligen Erkenntnisinteresse abhängig: Im Rahmen eines Marktüberblicks, der Informationen zu Angebot und Nachfrage liefern soll, erscheint die Beschränkung auf Riester-Produkte im engeren Sinn angebracht – auch wenn eine geförderte bAV durchaus ein Substitut sein kann. Stellt man aber die Frage nach der sozialpolitischen oder fiskalischen Wirkung der Riester-Förderung, sollte ein möglichst umfassendes Bild gezeichnet werden.

Tabelle 12: Anteil der bAV in der Zulagenstatistik (2004 bis 2010)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Anteil bAV-Zulagenempfänger	15	11	9	8	7	7	6

Angaben in Prozent
Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis von Stolz und Rieckhoff (2007, 2008, 2009, 2010, 2011).

Zur zweiten Frage muss konstatiert werden, dass anhand der Veröffentlichungen der ZfA eine Trennung der Daten nicht möglich ist. Es lässt sich lediglich eine grobe Schätzung für ausgewählte Beitragsjahre anstellen. Der Ansatzpunkt ist die Angabe der gezahlten Altersvorsorgebeiträge nach den zuvor genannten Anbietertypen für die Beitragsjahre 2004 bis 2010. Auch der durchschnittliche Altersvorsorgebeitrag pro Vertrag wird nach dem Anbietertyp ausgewiesen. Aus der Kombination dieser Informationen lässt sich der Anteil der bAV-Zulagenempfänger schätzen – allerdings nur grob, da stark vereinfachende Annahmen nötig sind.[379] Wie Tabelle 12 zu entnehmen ist, betrug der Anteil im Jahr 2004 schätzungsweise 15 Prozent und ist bis 2010 stetig auf sechs Prozent gesunken. Die Zusatzversorgungskassen machen durchgehend ca. 80 Prozent der bAV-Zulagenempfänger aus. Der Durchführungsweg „Direktversicherung" ist allerdings nicht enthalten, da diese Verträge nicht getrennt aufgeführt sind.[380] Obwohl diese Zahlen eine recht grobe Schätzung sind, kann der negative Trend als belastbar angesehen werden.[381]

5.2.4.3 Verbreitung der Riester-Rente

Abschließend bleibt festzuhalten, dass die exakte Zahl der Personen, welche von der Riester-Förderung profitieren, auf Grundlage der verfügbaren Daten nicht zu benennen ist. Eine belastbare Schätzung ergibt sich allerdings aus der Erhöhung der (gesicherten) Anzahl an Zulagenempfänger im einstelligen Prozentbereich. Aus dem Kompensationscharakter der Riester-Rente folgt grundsätzlich das politische Ziel ihrer möglichst weiten Verbreitung. Aus diesem Grund wird abschließend die Zahl der geförderten Personen der

[379] Der (gegebene) Anteil eines Anbietertyps an den Gesamtbeiträgen würde nur dann dem (gesuchten) Anteil dieses Anbietertyps an der Zahl der Verträge entsprechen, wenn die Beiträge zu allen Verträgen (über die Anbietertypen hinweg) gleich wären. Wenn alle Beiträge innerhalb eines Anbietertyps identisch wären, entspräche das Verhältnis der Durchschnittsbeiträge dem Verhältnis der Vertragszahl. Dies trifft näherungsweise auch bei einer (etwas) weniger restriktiven Annahme zu: Es reicht aus, dass die Verteilung der Beiträge für jeden Anbietertyp dieselbe Varianz hat.

[380] Es sollte außerdem beachtet werden, dass sich die prozentualen Anteile auf die Vertragszahlen beziehen, nicht wie bei den ZfA-Daten ansonsten üblich auf die Gesamtheit der Zulagenempfänger. Personen mit mehr als einem Vertrag sind jedoch – wie erwähnt – selten.

[381] Es handelt sich wohlgemerkt um eine Schätzung von Vertragszahlen, nicht von Zulagenempfängern, welche die Riester-Förderung (nur) für die betriebliche Altersvorsorge erhalten. Da allerdings Personen mit mehr als einem Riester-Vertrag recht selten sind, kann die Anzahl der bAV-Verträge im Rahmen der ohnehin groben Schätzung mit Zulagenempfängern gleichgesetzt werden.

Zahl der begünstigten Personen gegenübergestellt. Letztere muss jedoch auch erst ermittelt werden.

Die verfügbaren Makrodaten beziehen sich entweder auf Vertragszahlen, Zulagenempfänger oder steuerlich geförderte Personen. Über den Kreis der begünstigten Personen ist zunächst nur die in Abschnitt 3.2.1 erläuterte Eingrenzung gemäß den Förderkriterien bekannt. Für die Abschätzung der Gesamtzahl der Förderberechtigten bieten sich zwei Ansätze an. Zum einen kann die Zahl aus amtlichen Statistiken (wie z. B. der GRV-Versichertenstatistik) näherungsweise ermittelt werden, zum anderen können die verschiedenen Gruppen von begünstigten Personen mit Hilfe von Mikrodatensätzen wie z. B. dem SOEP beziffert werden. Der erste Ansatz hat den Vorteil, dass die verfügbaren Daten größtenteils Vollerhebungen sind – und somit sehr genau. Allerdings sind Doppel- und Mehrfacherfassungen in den voneinander unabhängigen Datenquellen nicht auszuschließen. Außerdem kann die Zahl der mittelbar Begünstigten nicht geschätzt werden, da hierfür eine Verknüpfung von Ehepartnern notwendig ist. Diese Nachteile bestehen bei Mikrodatenquellen wie dem SOEP nicht, jedoch kann die Repräsentativität eingeschränkt sein, da es sich um eine Stichprobe handelt. Ein weiterer Vorteil ist aber die Möglichkeit anknüpfender Untersuchungen dank der vielfältigen sozio-ökonomischen Informationen über die begünstigten Personen.

Auf Basis des SOEP wird die Gesamtzahl der begünstigten Personen für den 31.12.2009 auf 39,7 Mio. geschätzt.[382] Das SOEP gibt Auskunft, ob eine Person einen Riester-Vertrag besitzt, macht (in den aktuellen Wellen) aber keine darüber hinausgehenden Angaben. Von den begünstigten Personen in 2009 wurden 86 Prozent nach dem Abschluss eines Riester-Vertrags befragt. Von ihnen haben etwa 30 Prozent bis 2010 einen Riester-Vertrag abgeschlossen.[383] Dies entspricht 10,1 Mio. Vertragsinhabern. Unter der Annahme einer identischen Vertragsquote bei nicht befragten Personen würde die Zahl der Vertragsinhaber ca. 11,8 Mio. betragen.[384] Davon ausgehend, dass (wie für 2008 in Abschnitt 5.2.3 gezeigt) 4,1 Prozent der Vertragsinhaber mehr als einen Vertrag abgeschlossen haben – im Durchschnitt 2,03 – unterschreitet diese Schätzung die vom BMAS für den 31.12.2009 veröffentlichte Vertragszahl von 13,3 Mio. um ca. sieben Prozent. Grundsätzlich ist zu bedenken, dass die Schätzung der begünstigten Personen anhand des SOEP vergleichsweise exakt sein dürfte, da die entscheidenden Variablen (Alter, Alterssicherungssystem usw.) bei der Berechnung der Hochrechnungsfaktoren berücksichtigt werden. Im Vergleich ist der Anteil der Vertragsinhaber möglicherweise weniger repräsentativ.

Für die Verbreitung der Riester-Rente ist ohnehin eher die Anzahl tatsächlich geförderter Personen relevant. Dieser Vergleich zeigt, dass nur ca. ein Viertel der knapp 40 Mio. Förderberechtigten die Förderung auch in Anspruch nimmt. Die nach wie vor positive Ten-

[382] Es wurden hauptsächlich die SOEP-Wellen 2009 und 2010 verwendet, für die Schätzung der Erwerbsunfähigen aber auch bis 2002 zurückreichende Daten. Da sich einige zentrale Variablen in der neuesten Welle (2010) auf das Vorjahr beziehen, ist der 31.12.2009 der aktuellste Stichtag für die Schätzung.

[383] Durch die Wahl des Stichtags und die Definition der verwendeten Variablen werden genauer diejenigen Personen beziffert, die in 2009 förderberechtigt sind und bis zum Frühjahr 2010 einen Vertrag abgeschlossen haben.

[384] Davon ausgehend, dass (wie für 2008 in Abschnitt 5.3 gezeigt) 4,1 Prozent der Vertragsinhaber mehr als einen Vertrag abgeschlossen haben – im Durchschnitt 2,03 – unterschreitet diese Schätzung die vom BMAS für den 31.12.2009 veröffentlichte Vertragszahl von 13,3 Mio. um ca. sieben Prozent. Multiple Verträge dürften allerdings mit der Zeit tendenziell häufiger werden.

denz der Zulagenempfänger hat bei vergleichsweise konstanter Zahl der begünstigten Personen wohlgemerkt eine zunehmende Verbreitung zur Folge. Davon abgesehen wäre eine pauschale Bewertung des Verbreitungsgrades unredlich, ohne die anderweitigen privaten Altersvorsorgebemühungen derjenigen zu untersuchen, die auf die Riester-Förderung verzichten.

5.3 Beanspruchung der Zulagenförderung

5.3.1 Beanspruchungsquoten der Riester-Rente

Aus dem obigen Vergleich der Vertragszahlen und der Anzahl der Zulagenempfänger lassen sich erste Aussagen zur aggregierten Inanspruchnahme der Riester-Förderung treffen, und zwar hinsichtlich der Frage, wie viele der Vertragsinhaber überhaupt Zulagen abrufen. Dieser Aspekt ist nicht mit der Frage zu verwechseln, ob beanspruchte Zulagen aufgrund unzureichender Eigenbeiträge nur anteilig gewährt werden (vgl. hierzu ausführlich Abschnitt 5.10).

Würde man die Zahl der Zulagenempfänger (ZE) ins Verhältnis zur Zahl der Riester-Sparer (RS) setzen, ließe sich der resultierende Quotient als *wahre Beanspruchungsquote* β^* bezeichnen:

$$\beta^* = \frac{ZE}{RS}$$

Ist diese Maßzahl kleiner als eins, so deutet sie auf Vertragsinhaber hin, die – aus welchem Grund auch immer – keine Zulage erhalten haben. Von besonderer Bedeutung sind Personen, die zwar einen Riester-Vertrag abgeschlossen haben, aber keine Sparbeiträge leisten. Hinzu kommen Sparer, die zwar Eigenbeiträge einzahlen, jedoch die Zulagenförderung nicht beantragen. Derartige Fälle bergen den Problemgehalt eines unnötigen Verzichts auf die staatliche Förderung und werden im Folgenden näher untersucht.

Die für die Berechnung von β^* notwendigen Variablen sind (wie in Abschnitt 5.2.3 ausgeführt) nicht vollständig verfügbar. Bekannt ist nur die Gesamtzahl der Riester-Verträge (V), nicht die der Riester-Sparer (RS). Der Keil zwischen diesen Größen besteht aus: 1. ruhenden Verträgen, 2. aktiven Verträgen ohne Zulagenantrag, 3. multiplen (aktiven) Verträgen, 4. Verträgen von nicht förderberechtigten Personen. Als Annäherung der wahren Beanspruchungsquote β^* kann die *Beanspruchungsquote* β, definiert als Verhältnis der Zulagenempfänger (ZE) und der Vertragszahl (V),

$$\beta = \frac{ZE}{V}\ ,$$

berechnet werden. Die multiplen Verträge sowie Verträge nicht Förderberechtigter sind nicht in (RS) enthalten und somit aus V zu eliminieren. Die Häufigkeit von Verträgen im Besitz nicht förderberechtigter Personen lässt sich anhand von Mikrodaten schätzen. Auf Basis von Vertragsdaten eines Riester-Fonds-Anbieters beziffern Raffelhüschen und Schoder (2010) den Anteil auf 0,1 Prozent;[385] die in Kapitel 5 verwendeten Anbieterdaten meh-

[385] Vgl. Raffelhüschen und Schoder (2010), S. 4.

rerer Bausparkassen weisen 0,4 Prozent der erfassten Personen als nicht förderberechtigt aus. Das Phänomen nicht förderberechtigter Vertragsinhaber wird im Folgenden angesichts der geringen Bedeutung ignoriert.

Der Anteil multipler Verträge lässt sich nur für die Beitragsjahre 2006 und 2008 ermitteln und beträgt 1,4 bzw. 3,2 Prozent.[386] Für andere Beitragsjahre liegen keine vergleichbaren Angaben vor. Es lässt sich lediglich spekulieren, dass die Zahl der Verträge pro Zulagenempfänger zunimmt, je länger die Riester-Förderung existiert. Die um multiple Verträge (mV) bereinigte Beanspruchungsquote β' ist definiert als

$$\beta' = \frac{ZE}{(1-m)V} \ ,$$

wobei m für den Anteil multipler Verträge an V steht.

Während Verträge mit Sparleistung, jedoch ohne Zulagenantrag, korrekterweise in RS enthalten sind, ist die Behandlung ruhender Verträge nicht eindeutig. Denn bei einem nicht besparten Vertrag ist ungewiss, ob der Vertragsinhaber für einen anderen Vertrag Einzahlungen leistet und die Förderung beansprucht. Wäre dies durchgehend der Fall, wären alle ruhenden Verträge bei der Berechnung von Beanspruchungsquoten zu ignorieren, also aus V zu eliminieren. Falls die Inhaber von ruhenden Verträgen im Gegenteil keine anderen Riester-Verträge hätten, wären diese Verträge eine Teilmenge von RS.[387] Wo zwischen diesen Extremen sich die Realität befindet, ist unbekannt. Als Obergrenze lässt sich allerdings die um ruhende Verträge (rV) bereinigte Beantragungsquote

$$\beta'' = \frac{ZE}{(1-m-r)V}$$

(für die Beitragsjahre 2008 bis 2010) berechnen. In Bezug auf die ruhenden Verträge stellt dann die zwingend niedrigere Quote β' die Untergrenze dar. Die so ermittelten Beanspruchungsquoten der Beitragsjahre 2003 bis 2010 sind in Abbildung 9 dargestellt, wobei das Ergebnis für 2010 aufgrund der vorläufigen Unterschätzung der Zulagenempfänger nicht vergleichbar ist. Der Vergleich von β und β' zeigt, dass die multiplen Verträge die Beanspruchungsquote in der Größenordnung von ca. zwei Prozentpunkten verzerren.

Die (unbereinigte) Beanspruchungsquote β' pendelt nach einem Anstieg von 60 Prozent in 2003 auf 72 Prozent in 2005 seit dem Beitragsjahr 2006 um den Wert von 75 Prozent. Zunächst ist also festzuhalten, dass das Niveau der Beanspruchungsquoten durchgehend signifikant von 100 Prozent abweicht: Etwa ein Viertel der Verträge haben in den letzten Jahren keine Zulagenförderung erhalten.

Die Korrektur um multiple Verträge in den Beitragsjahren 2006 bis 2008[388] erhöht die Beanspruchungsquote (β') zwar zunehmend, jedoch bisher nur geringfügig, nämlich um einen bis 2,5 Prozentpunkte. Die Eliminierung der ruhenden Verträge hingegen führt zu deutlich höheren Werten von β'', welche ca. 15 Prozentpunkte über β liegen. Die Bereinigung um sowohl multiple als auch ruhende Verträge ist nur für das Beitragsjahr 2008

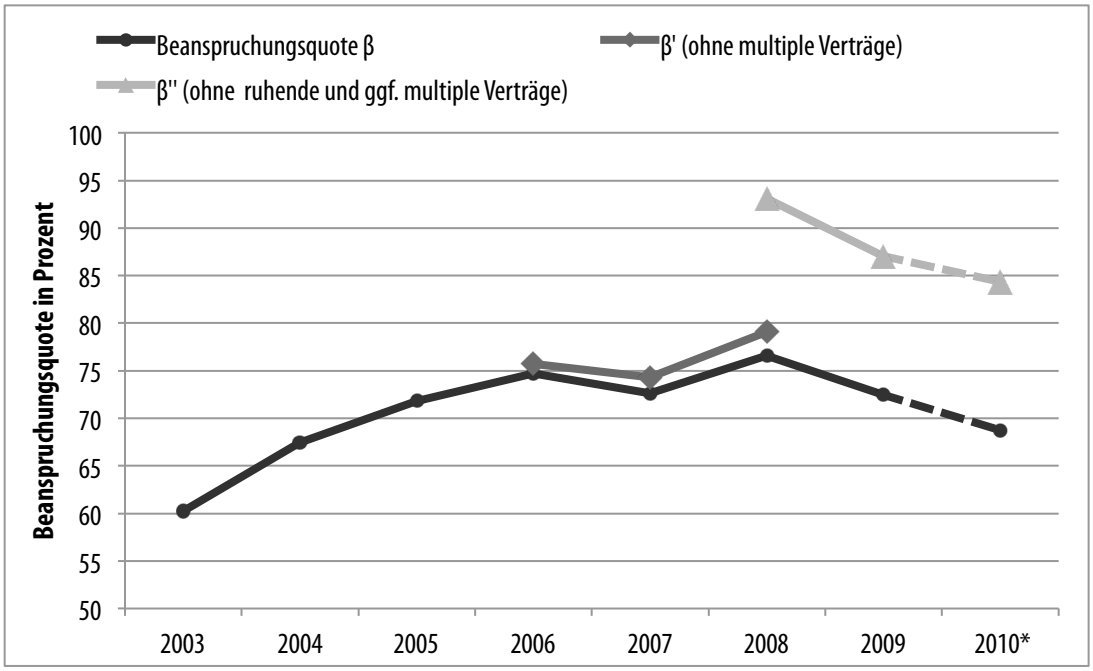
[386] Vgl. Abschnitt 5.2.3.

[387] Dies lässt sich fortsetzen: Für den Fall, dass ruhende Verträge auch gehäuft bei einzelnen Vertragsinhabern auftreten, wäre beispielsweise ein Teil der ruhenden Verträge in RS enthalten.

[388] Für das Beitragsjahr 2007 wird der Anteil multipler Verträge interpoliert (2,3 Prozent).

möglich. Es wurde für (β =) 77 Prozent der Riester-Verträge eine Zulage gezahlt; bereinigt um multiple Verträge waren es (β' =) 79 Prozent. Für ca. ein Fünftel der Verträge wurde somit die Zulagenförderung nicht in Anspruch genommen. Unter der Annahme, dass die ruhenden Verträge (15 Prozent) vollständig überschüssige Verträge von aktiven Riester-Sparern sind, ergibt sich eine bereinigte Beanspruchungsquote von (β'' =) 93 Prozent. Selbst gemäß dieser Obergrenze gäbe es im Beitragsjahr 2008 noch sieben Prozent von besparten Verträgen ohne Zulagen. Abgesehen von der Möglichkeit, dass ein Teil der Zulagenanträge noch in Bearbeitung sein könnte, bleibt für dieses Phänomen schließlich als Erklärung übrig, dass keine Zulagenanträge gestellt wurden. Hierin sind auch die Verträge enthalten, für die der zusätzliche Sonderausgabenabzug beantragt wird, nicht jedoch die Zulagenförderung. Nach den Angaben in Gerber (2012) können diese in etwa die Hälfte der unvollständigen Beanspruchung erklären.[389] In solchen Fällen wird also zumindest ein Teil der Riester-Förderung nicht beansprucht.

Abbildung 9: Beanspruchungsquoten (2003 bis 2010)



*Vorläufige Zahlen
Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis von Stolz und Rieckhoff (2010, 2011, 2012), ZfA (2011a), BMAS (2013).

Die regelmäßigen Veröffentlichungen der ZfA bezeichnen die Auswertungen im Mai des dritten Folgejahres als „im Wesentlichen abgeschlossen“[390], machen jedoch keine weiteren Angaben zu schwebenden Antragsverfahren. Raffelhüschen und Schoder (2010) zeigen mit Mikrodaten eines einzelnen Fonds-Anbieters, dass die Nichtbeantragung ein signifikantes Phänomen ist. Für die Gesamtheit der Riester-Sparer können hierzu zwar

[389] Die Beanspruchungsquote von 93 Prozent ist hier gleichbedeutend mit knapp 700.000 Verträgen ohne Zulagenförderung, Gerber (2012) beziffert die Personen mit steuerlicher Förderung, denen kein Zulagenkonto zugeordnet werden kann, auf 386.000.
[390] Stolz und Rieckhoff (2011), S. 365.

keine genaueren Aussagen gemacht werden, die folgenden Abschnitte vertiefen die Analyse jedoch mit Hilfe der Anbieterdaten für die Bausparprodukte.

5.3.2 Beanspruchungsquoten der Eigenheimrente

Die Differenz zwischen der Zahl der Verträge und Zulagenempfänger wird oben herangezogen, um das Ausmaß der Nichtbeanspruchung der Zulagenförderung einzuschätzen. Es handelt sich dabei um eine Schätzung, in erster Linie weil die Vertragszahlen des BMAS den Zulagenempfängern aus ZfA-Angaben gegenübergestellt werden. Zumindest in Bezug auf die geförderten Bausparverträge ist dies ungenau, weil die Stichtage der Datenquellen nur offiziell identisch sind. Außerdem ist die Verwendung der Vertragszahl als Näherung für die Zahl der Riester-Sparer problematisch, da nur grobe Schätzungen zur Häufigkeit ruhender und multipler Verträge verfügbar sind. Schließlich können für das Kollektiv der Riester-Sparer keine Aussagen zu den Gründen der Nichtbeanspruchung gemacht werden. Es ist also unbekannt, wie häufig z. B. Verträge ohne Zulagenantrag trotz Eigenbeitrag oder schwebende Zulagenanträge sind.

Für die Anbieterdaten gelten diese Einschränkungen zum Teil gar nicht, zum Teil nur abgeschwächt. Um dennoch einen validen Vergleich mit dem Riester-Kollektiv anzustellen und etwaige Unterschiede in der Beanspruchung aufzuzeigen, wird die Beanspruchungsquote β wie in Abschnitt 5.3.1 berechnet. Isoliert für die Eigenheimrente werden anschließend Anbieterunterschiede gezeigt und die Sparer ohne Zulage differenziert betrachtet. Schließlich wird die Beanspruchung der Zulagen nach sozio-ökonomischen Kriterien mit Hilfe von Regressionen untersucht.

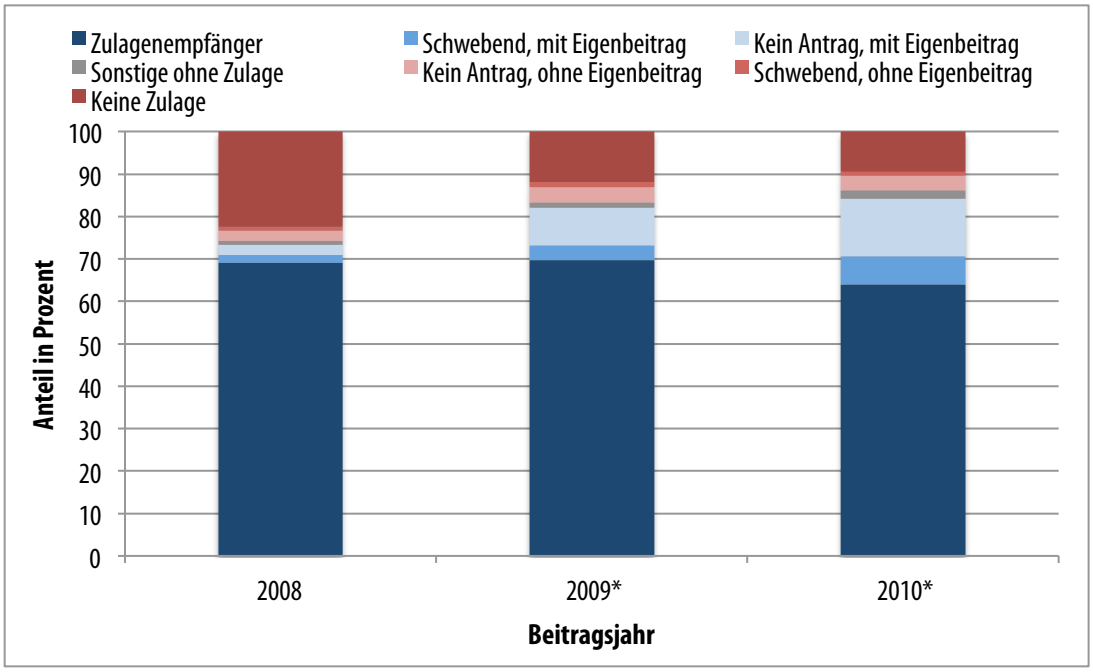
Die Beanspruchungsquote β ist für Aggregatsdaten definiert als Quotient aus der Anzahl der Zulagenempfänger und der Vertragszahl ($\beta = \mathrm{ZE/V}$). Für Mikrodaten entspricht dies dem arithmetischen Mittel einer Binärvariablen, die den Wert eins annimmt, falls eine positive Grundzulage vorliegt. Die so ermittelte Beanspruchungsquote der Bausparer ist in Abbildung 10 durch die dunkelblauen Säulen repräsentiert.[391] Sie liegt in den Jahren 2008 und 2009 mit 69 bzw. 70 Prozent deutlich unter derjenigen des Kollektivs (77 bzw. 74 Prozent). In 2010 sind die Beanspruchungsquoten mit 64 Prozent identisch. Bei Bereinigung um multiple Verträge (ohne Zulagen) erhöht sich die Beanspruchungsquote nur geringfügig, so dass nach Rundung kein Unterschied besteht. Derartige überzählige Verträge sind innerhalb einer Produktklasse und bei einer kleinen Zahl von Anbietern innerhalb der Stichprobe erwartungsgemäß seltener als bei der Betrachtung aller Riester-Verträge.

Die um acht Prozentpunkte niedrigere Beanspruchungsquote im Beitragsjahr 2008 kann möglicherweise auf die späte Einführung der Eigenheimrente zurückgeführt werden. Anscheinend gibt es eine signifikante Anzahl Bausparer, deren Sparprozess trotz Vertragsschluss in 2008 erst im Folgejahr begann. Zu dieser Erklärung passt, dass der Unterschied in 2009 mit vier Prozentpunkten deutlich geringer ist. Doch auch diese Abweichung sollte nicht überinterpretiert werden. Schließlich ist es denkbar, dass trotz identischem Stichtag der vorläufige Charakter der Anbieterdaten ausgeprägter ist. Diese Vermutung basiert auf Aussagen von Mitarbeitern der ZfA, dass die Bearbeitung der Zulagenanträge zu Eigen-

[391] Die Berechnung ignoriert die Daten das Anbieters WUE, weil die notwendigen Variablen zum Antragsstatus fehlen und überdies in 2010 keine Angaben zur Zulagenförderung enthalten sind.

heimrenten-Verträgen Umstellungen im Arbeitsablauf nötig waren. In diesem Fall gäbe es relativ mehr schwebende Anträge – die als Verträge ohne Zulage erfasst werden. Denkbar ist auch, dass die Beantragung der Zulagen seitens der Bausparkassen aufgrund geringerer Erfahrungswerte langsamer erfolgt. In diesem Fall wäre der Anteil von Verträgen ohne Antrag erhöht. Vor allem aber ist zu berücksichtigen, dass der in 2008 naheliegende Effekt der späten Vertragsabschlüsse abgeschwächt auch für die Folgejahre gilt. Denn im Vergleich zum Riester-Kollektiv gibt es auch im zweiten und dritten Jahr der Eigenheimrente deutlich mehr Neuverträge. Ein gewisser Teil davon wird erst spät im Jahr abgeschlossen, so dass häufig keine Sparleistung mehr erbracht wird. Eine niedrige Beanspruchungsquote ist mit anderen Worten zu erwarten, falls der Anteil von Neuverträgen größer ist. Die Abweichungen der Beanspruchungsquote können somit nicht als Bestätigung der Hypothese aufgefasst werden, dass die Zulagenbeanspruchung der Eigenheimsparer künftig signifikant verschieden von der des Riester-Kollektivs sein wird.

Abbildung 10: Eigenheimrenten-Verträge nach Zulagen-, Beitrags- und Antragsstatus (2008 bis 2010)



*Vorläufige Zahlen
Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis der Anbieterdaten.

In Abschnitt 5.2 wurde gezeigt, dass viele Sparer ohne Zulagen ihre Verträge ruhen lassen, d. h. keine Sparleistung erbringen. BMAS (2011b) schätzt den Anteil auf 15 Prozent in 2008. Der Anteil ruhender Bausparverträge ist in 2008 mit 24 Prozent deutlich höher, in 2009 (2010) beträgt er 15 (12) Prozent. Damit liegt der Anteil in 2010 unter der Schätzung für die gesamte Riester-Rente (18,5 Prozent).[392] Diese ruhenden Verträge sind überwiegend Verträge mit (unnötigem) Zulagenantrag, meist bereits abgelehnt, zu geringeren Teilen auch noch nicht bearbeitet. Ohne Berücksichtigung ruhender und multipler Ver-

[392] Vgl. BMAS (2012a).

träge weisen die Eigenheimsparer in 2008 eine Beanspruchungsquote β'' von ca. 90 Prozent auf. Mit anderen Worten liegt der Anteil von aktiv besparten Verträgen ohne Zulage in der Produktkategorie „Eigenheimrente" bei ca. zehn Prozent, was in etwa den oben berechneten Werten für den Gesamtmarkt entspricht. Der Unterschied in den unbereinigten Beanspruchungsquoten (β) ist somit durch den weitaus größeren Anteil ruhender Verträge bei der Eigenheimrente weitgehend erklärt. Der Bedeutung schwebender Anträge (2,3 Prozent aller Verträge) oder nicht beantragter Zulagen (1,3 Prozent) scheint untergeordnet zu sein. Da der Anteil ruhender Verträge aber offenbar eine Besonderheit des verkürzten Beitragsjahres 2008 ist, wird dadurch die Hypothese gestützt, dass die Beanspruchungsquoten der Eigenheimsparer und aller Riester-Sparer sich nicht signifikant unterscheiden.

5.3.3 Eigenheimrenten-Verträge ohne Zulagen

Aus Abbildung 10 lässt sich neben den Beanspruchungsquoten (als Anteil der Zulagenempfänger an allen Verträgen) auch die Unterteilung der Verträge ohne Zulage in verschiedene Gruppen entnehmen. Die Unterteilung erfolgt nach den Kriterien „Status des Zulagenantrags" (nicht gestellt/in Bearbeitung/Ergebnis) und „Eigenbeitrag geleistet" (ja/nein). Denn die Auszahlung der Zulagen ist an zwei Bedingungen geknüpft: Erstens muss ein Eigenbeitrag geleistet werden, zweitens muss ein Zulagenantrag gestellt und bearbeitet werden. Die erste Bedingung gilt offensichtlich nur für unmittelbar Begünstigte. Auf diese beschränkt sich jedoch die Analyse; mittelbar Begünstigte sind entweder in der Gruppe der Zulagenempfänger enthalten oder in „Sonstige ohne Zulage". Hinsichtlich der zweiten Bedingung ist zu bedenken, dass der Dauerzulagenantrag bei den Bausparkassen weit verbreitet ist (77 Prozent der Verträge) und somit häufig Zulagenanträge gestellt werden, obwohl sie mangels Eigenbeitrag aussichtslos sind.[393] Deshalb ist ein schwebender Zulagenantrag kein guter Indikator für eine noch zu zahlende Zulage. Davon abgesehen gibt es mit der Zugehörigkeit zum begünstigten Personenkreis natürlich eine dritte Bedingung. Diese kann aber anhand der Daten nicht verlässlich beurteilt werden. Zwar ist zumindest bei den LBSen ersichtlich, falls ein Zulagenantrag mangels Förderberechtigung abgelehnt wurde. Allerdings ist davon auszugehen, dass Sparer außerhalb des begünstigten Personenkreises normalerweise keine Förderung beantragen. Der Anteil von nicht berechtigten Sparern an allen bearbeiteten Anträgen beträgt im Übrigen 0,4 Prozent, weshalb dieser Aspekt problemlos ignoriert werden kann.

Abgesehen von den Zulagenempfängern ist nur bei einer Gruppe der Zulagenstatus mit Sicherheit bekannt. Dies sind die Verträge mit abgelehntem Zulagenantrag. Unter den Gründen für die Nichtgewährung dominieren fehlende Eigenbeiträge. Weitaus seltener sind „Aufgabe der Selbstnutzung" und „keine Förderberechtigung". Der Anteil von Verträgen, für die sicher keine Zulage gewährt wurde, ist erwartungsgemäß umso geringer, je aktueller das Beitragsjahr ist. In 2008 beträgt er 23 Prozent, in 2009 (2010) nur zwölf (neun) Prozent.

Nach dem Antragsstatus lassen sich die Verträge weiter unterteilen in jene ohne Zulagenantrag und solche mit noch nicht bearbeitetem Antrag. Diese Verträge sind vor allem für

[393] Von den unmittelbar Berechtigten ohne Eigenbeitrag haben 61 Prozent einen Dauerzulagenantrag; sogar 73 Prozent beantragen eine Zulage.

die zum Stichtag noch nicht abgeschlossenen Beitragsjahre 2009 und 2010 relevant. Hier ist ungewiss, ob die Verträge zu einem späteren Zeitpunkt zu den Zulagenempfängern gezählt werden. Anhand der Information zu geleisteten Eigenbeiträgen können jedoch Tendenzaussagen getroffen werden. Unabhängig von Zulagenanträgen wird ohne Eigenbeitrag keine Zulage gewährt. Abgesehen von einer einmaligen Ausnahme[394] ist es grundsätzlich nicht möglich, nach dem Ablauf des Beitragsjahres Sparbeiträge nachzuzahlen. Die Verträge ohne Eigenbeitrag können also je nach Betrachtungsweise denjenigen ohne Zulage oder den ruhenden zugeschlagen werden.

Die Einschätzung von Verträgen mit Eigenbeitrag ist weniger eindeutig. Es ist einerseits denkbar, dass noch ein (erfolgreicher) Antrag gestellt wird bzw. ein schwebender Antrag noch zu einer Zulagenzahlung führt. Die Wahrscheinlichkeit für letzteres erscheint hoch, denn 98 Prozent der Bausparer mit Zulagenantrag und Eigenbeitrag wurden im weitgehend abgeschlossenen Beitragsjahr 2008 Zulagen gewährt. Dies ist letztlich nur ein Indiz, da es durchaus möglich ist, dass später gestellte oder länger bearbeitete Zulagenanträge häufiger abgelehnt werden. Trotzdem ist davon auszugehen, dass Sparern mit Eigenbeitrag und schwebendem Antrag überwiegend eine Zulage gewährt wird. Die gemeinsame Betrachtung der dunkelblauen und mittelblauen Säulen in Abbildung 10 zeigt dann, dass die endgültige Beanspruchungsquote voraussichtlich zumindest in 2009 über der des Vorjahres liegen wird. Über Verträge mit Eigenbeitrag, aber ohne Zulagenantrag kann unter Berücksichtigung des Jahres 2008 für die folgenden Jahre vermutet werden, dass für einen großen Teil dieser Verträge noch Anträge gestellt werden. Zumindest im Durchschnitt dürfte aber die Wahrscheinlichkeit einer Zulagenzahlung geringer sein.

Unter „Sonstige ohne Zulage“ sind in Abbildung 10 zum einen Fälle zusammengefasst, in denen die Berechtigung unbekannt ist oder die Information über Eigenbeiträge fehlt (ca. 0,5 Prozent). Zum anderen sind hierin mittelbar Begünstigte enthalten, bei denen der Eigenbeitrag kein Kriterium für die Einschätzung der Zulagengewährung ist. Ihr Anteil ist durchgehend kleiner als ein Prozent.

Je weiter ein Beitragsjahr in der Vergangenheit liegt, desto kleiner ist der Anteil der Verträge, deren Zulagenstatus unbekannt ist: In 2008 sind es acht Prozent; in 2009 und 2010 sind hingegen ein Fünftel bzw. ein Viertel der Verträge ungewiss. Dieser Keil zwischen den Verträgen mit bekanntem Zulagenstatus ist in Abbildung 10 durch eine blassere Farbgebung gekennzeichnet. Die oben begründeten Tendenzaussagen spiegeln sich in den Farben Rot (Tendenz: keine Zulage) und Blau (Tendenz: Zulage) wider. Erstere sind die Verträge ohne Eigenbeitrag und stellen in den drei Beitragsjahren einen in etwa konstanten Anteil dar (zwischen drei und fünf Prozent).

Der wesentliche Unterschied zwischen den Beitragsjahren entsteht vielmehr durch die Verträge mit Eigenbeitrag, hier vor allem diejenigen mit schwebenden Zulagenanträgen. Schlägt man diese den Zulagenempfängern zu, ergibt sich die Obergrenze der Beanspruchungsquote. In den Jahren 2008 bis 2010 beträgt diese 73, 82 und 84 Prozent. Der somit definierte Korridor der Beanspruchungsquote liegt in 2008 vollständig unterhalb der Quote für das Riester-Kollektiv. Demzufolge ist die Beanspruchungsquote der Eigenheim-

[394] Vgl. Abschnitt 3.2.4.3.

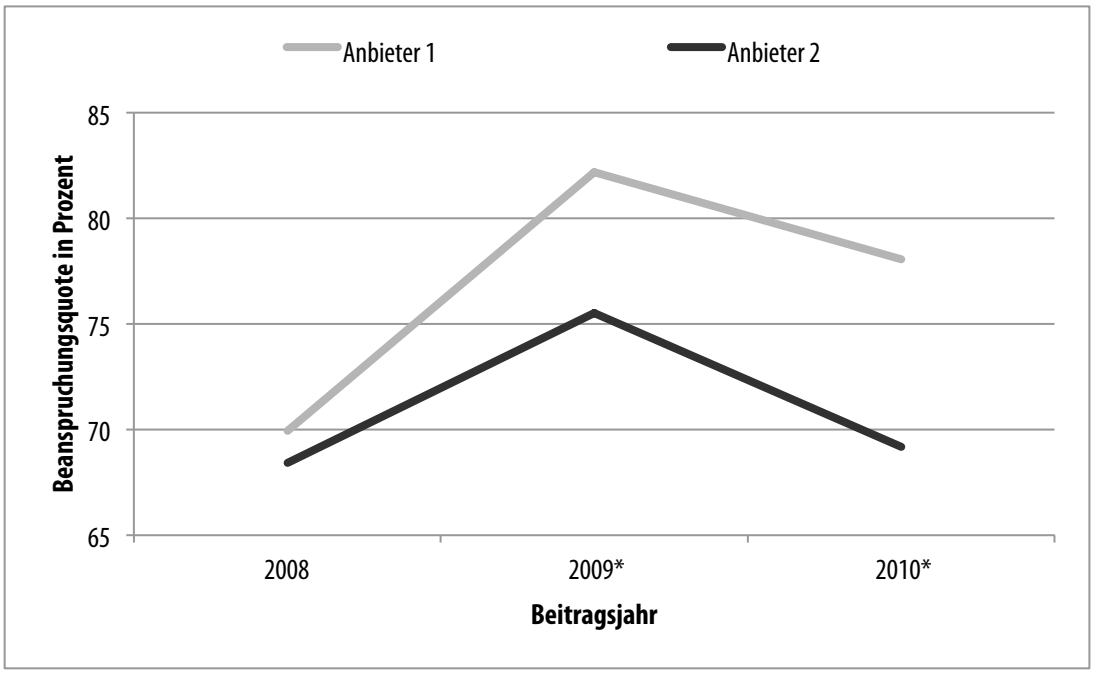
sparer zumindest im ersten Beitragsjahr unterdurchschnittlich. Während außerdem festgestellt werden kann, dass β von 2008 nach 2009 ansteigen wird, lässt sich über den Übergang zum Jahr 2010 nichts aussagen. Es ist auch ungewiss, ob die geringere Beanspruchungsquote in 2009 oder auch das identische Ergebnis für 2010 nach Abschluss der Beitragsjahre Bestand haben werden. Die Ausführungen in diesem Abschnitt lassen jedoch vermuten, dass zwar die Zulagenbeanspruchung im verkürzten Einführungsjahr deutlich schlechter war, sich in der Folge jedoch dem Durchschnitt angenähert hat.

Die nach Anbietern getrennte Betrachtung der Beanspruchung zeigt teilweise erhebliche Unterschiede. Zunächst sind Abweichungen im Niveau von β zu beobachten: Die durchschnittliche Beanspruchungsquote aller drei Beitragsjahre liegt bei den Anbietern zwischen 55 und 78 Prozent.[395] Diese Abweichungen korrespondieren mit ebenso unterschiedlichen Anteilen von Verträgen mit geleisteten Eigenbeiträgen (zwischen 66 und 82 Prozent). Auch die Häufigkeit von Verträgen, für die trotz Eigenbeitrag (noch) kein Zulagenantrag gestellt wurde, streut stark (1,5 bis 6,5 Prozent). Letzteres kann auf ein anderes Timing bei der Antragstellung hindeuten und bewirken, dass sich die gezeigten Unterschiede der Beanspruchungsquote bei Verwendung endgültiger Daten leicht verringern würden. Die oben gezeigte annähernde Konstanz von β in 2008 und 2009 ist in der Einzelbetrachtung bei keinem der Anbieter zu beobachten. Sie ist vielmehr das Ergebnis von verschobenen Gewichten der Anbieter im Zeitablauf. Das typische Muster des zeitlichen Verlaufs von β („umgekehrtes V“) wird in Abbildung 10 durch Stichprobenverschiebungen bei gegeben Niveauunterschieden verschleiert. Abbildung 11 veranschaulicht die Entwicklung exemplarisch für zwei (anonymisierte) Anbieter.[396]

[395] Es handelt sich um das arithmetische Mittel aller Verträge in den drei Beitragsjahren. Dadurch bestimmen die späteren Jahre (mit mehr Verträgen) den Durchschnitt.

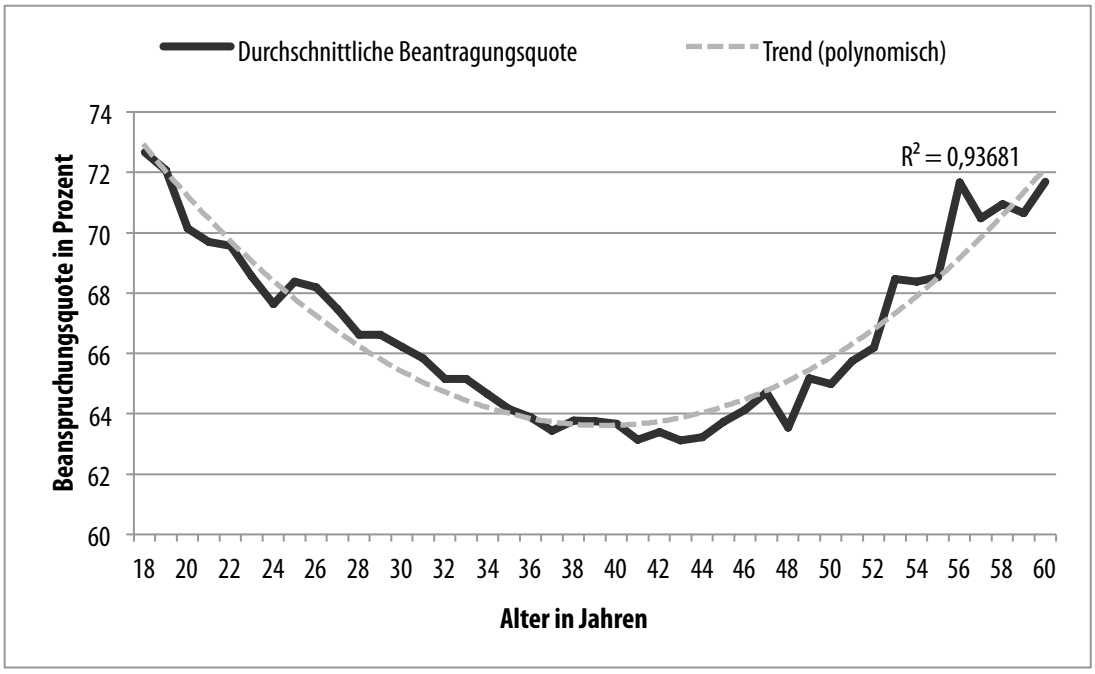
[396] Die Zuweisung der Anbieternummern erfolgt nach dem Zufallsprinzip. Die Nummern werden für jede Verwendung neu vergeben.

Abbildung 11: Anbieterspezifische Beanspruchungsquoten (Eigenheimrente, 2008 bis 2010)



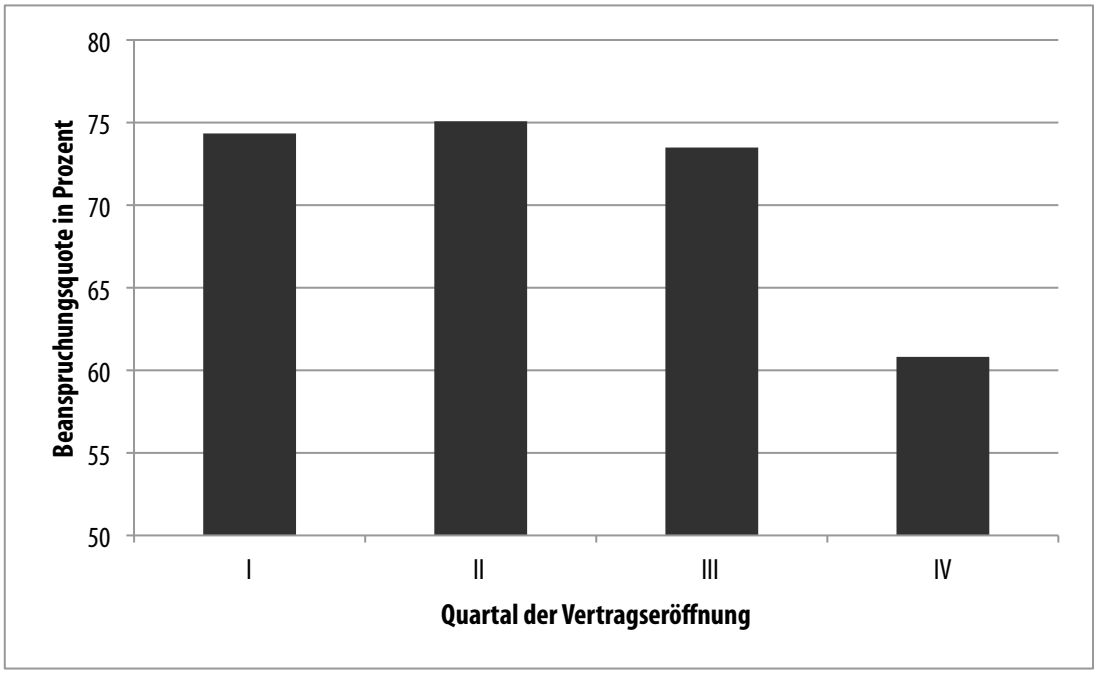
*Vorläufige Zahlen
Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis der Anbieterdaten.

Abbildung 12: Regression altersspezifischer Beanspruchungsquoten (Eigenheimrente, 2008 bis 2010)



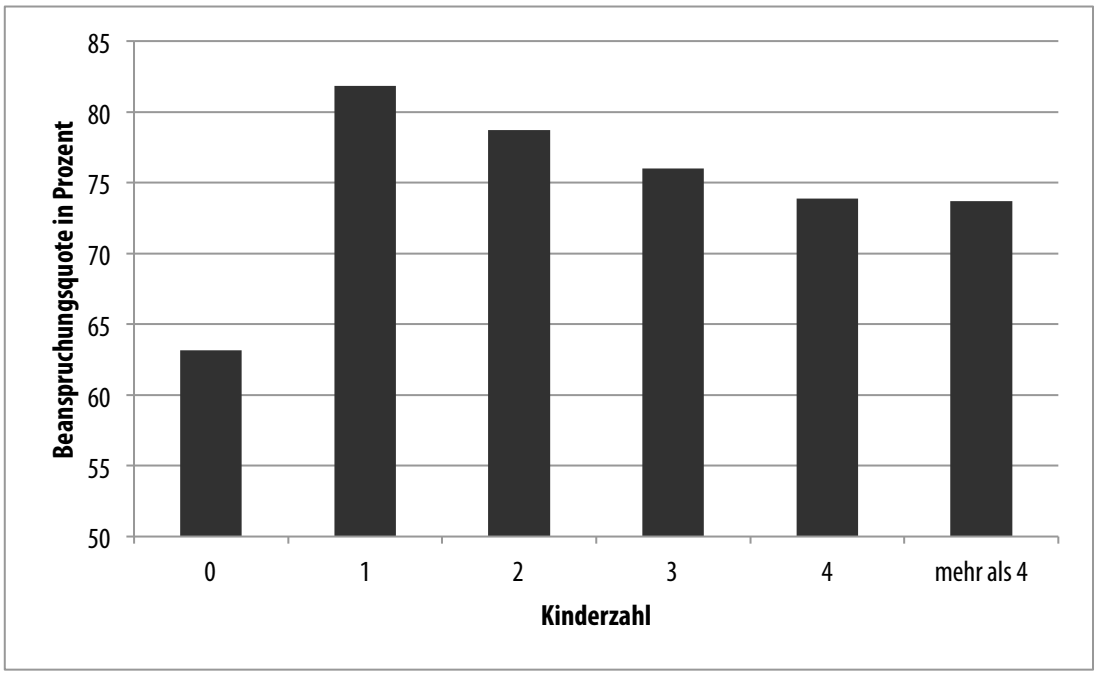
Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis der Anbieterdaten.

Abbildung 13: Beanspruchungsquoten nach dem Quartal der Vertragseröffnung (Eigenheimrente, 2008 bis 2010)



Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis der Anbieterdaten.

Abbildung 14: Beanspruchungsquoten nach der Kinderzahl (Eigenheimrente, 2008 bis 2010)



Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis der Anbieterdaten.

5.3.4 Beanspruchung nach sozio-ökonomischen Kriterien (Eigenheimrente)

Mit der Mikrodatenbasis können auch Beanspruchungsquoten für Subpopulationen der Stichprobe berechnet werden, um sozio-ökonomische Bestimmungsgrößen anhand von Korrelationsanalysen aufzuzeigen. Im Folgenden wird zunächst die Korrelation diverser Merkmale mit β untersucht. Abschließend werden die identifizierten Determinanten gemeinsam im Rahmen einer logistischen Regression untersucht.

Die Abhängigkeit der Beanspruchung vom Alter der Sparer ist in allen Jahren und bei allen Anbietern statistisch signifikant und lässt sich als u-förmige Kurve der altersspezifischen Beanspruchungsquoten abbilden (vgl. Abbildung 12). Die Beanspruchungsquote ist in jungen Jahren hoch – im Durchschnitt aller Beitragsjahre ca. 70 Prozent –, sinkt bis zum Alter von 35 bis 40 Jahren auf etwa 63 Prozent und steigt in der Folge auf das vorherige Niveau. Die Gründe für diesen Verlauf bleiben unklar. Denn in Ermangelung von Informationen zum Einkommen,[397] welches stark mit dem Alter korreliert, ist keine belastbare Interpretation möglich.

Die obigen Ausführungen zum Beitragsjahr 2008 legen nahe, dass die Beanspruchung auch vom Quartal des Vertragsabschlusses abhängig ist, da hierdurch die Zeit bestimmt wird, welche zum Erbringen eigener Sparleistungen zur Verfügung steht. Abbildung 13 zeigt β in Abhängigkeit vom Startquartal – wobei natürlich nur das jeweils erste Jahr eines Vertrages einbezogen wird.[398] Wie erwartet kommt es bei im vierten Quartal geschlossenen Verträgen deutlich seltener zu einer Zulagenzahlung (61 Prozent), bei allen anderen Startquartalen liegt β zwischen 73 und 75 Prozent.

Die ökonomische Theorie impliziert, dass der Anreiz, einen Eigenbeitrag zu erbringen und den Zulagenantrag zu stellen, *ceteris paribus* umso größer ist, je vorteilhafter die Zulage ist. Dieser Anreizeffekt kann mit Hilfe von kinderzahlabhängigen Beanspruchungsquoten untersucht werden. Denn je höher die möglichen Zulagen bei gegebenem Einkommen sind, desto höher ist der (Grenz-) Ertrag der eigenen Sparleistung. Abbildung 14 zeigt, dass kinderlose Sparer tatsächlich viel seltener eine Zulage erhalten (β=61 Prozent). Allerdings haben diejenigen mit einem Kind die höchste Beanspruchungsquote (über 80 Prozent), mit steigender Kinderzahl sinkt β. Dieses zunächst überraschende Ergebnis ist eventuell durch den gegenläufigen Effekt von Liquiditätsbeschränkungen zu erklären. Die Gefahr eingeschränkter Sparfähigkeit ist zumindest bei kinderreichen Haushalten größer.[399] Diese Erklärung deckt sich mit der Tatsache, dass mit steigender Kinderzahl auch der Anteil der Sparer mit Eigenbeitrag abnimmt. Ein alternativer Erklärungsansatz ist eine eventuell längere Bearbeitungszeit von Zulagenanträgen mit vielen Kinderzulagen. Auch dies wird durch die Daten bestätigt: Der Anteil unbearbeiteter Anträge steigt stetig mit

[397] Wie in Abschnitt 5.7.1 erläutert wird, liegen Einkommensdaten normalerweise nur in Kürzungsfällen vor.

[398] In der Auswertung nach Quartalen fehlen die Daten von BSH.

[399] Die zusätzliche Analyse des Einkommens könnte diese Frage klären, ist aber mit den verfügbaren Daten nicht möglich.

der Kinderzahl (von fünf Prozent bei einem Kind auf zehn Prozent bei vier und mehr Kindern).[400]

Die Untersuchung des Dauerzulagenantrags als plausible Determinante der Beanspruchungsquote zeigt eine hochsignifikante Korrelation. Im Jahr 2010 haben 85 Prozent der Eigenheimsparer einen Dauerzulagenantrag gestellt. Ihre Beantragungsquote beträgt 75 Prozent. Für die vergleichsweise kleine Gruppe ohne Dauerzulagenantrag gilt ein β von nur sechs Prozent. Trotz des damit einhergehenden Spearman-Korrelationskoeffizienten von 0,52 ist festzuhalten, dass die Variable „Dauerzulagenantrag" β bei weitem nicht vollständig erklärt. Zwar liegt β bei vorliegendem Dauerzulagenantrag elf Prozentpunkte über dem Durchschnitt, beträgt aber dennoch „nur" 75 Prozent. Die verbleibende Nichtbeanspruchung ist (wie oben gezeigt) mit den Eigenbeiträgen zu erklären. Unter den Verträgen mit Dauerzulagenantrag korreliert β stark mit der Existenz eines Eigenbeitrags: Der Spearman-Korrelationskoeffizient beträgt hier 0,6.

Auch das Vorliegen einer Einzugsermächtigung ist stark mit β korreliert (Spearman-Korrelationskoeffizient=0,3). Mit Einzugsermächtigung beträgt β in 2010 durchschnittlich 79 Prozent, ohne nur 48 Prozent.[401] Etwa ein Viertel der Sparer hat keine solche Ermächtigung erteilt, die Hälfte davon hat keine Zulagen erhalten. Anders ausgedrückt haben 85 Prozent der Sparer ohne Zulage ihren Anbietern keine Einzugsermächtigung gegeben. Dies kann einerseits bedeuten, dass durch freiwillige Selbstbindung die eigene Sparleistung wahrscheinlicher wird. Andererseits kann auch Selbstselektion vorliegen, d. h., Sparer, die Liquiditätsprobleme antizipieren, scheuen vor der Ermächtigung des Anbieters zurück. Die Sparleistung wird in derartigen Fällen möglicherweise nicht versäumt, sondern durch Budgetbeschränkungen verhindert. Insofern könnte die (noch) weitere Verbreitung von Einzugsermächtigungen vermutlich die Beanspruchungsquote durch disziplinierende Wirkung erhöhen, es ist aber ungewiss in welchem Ausmaß.[402]

Die gezeigten (und weitere) Determinanten der Beanspruchungsquote werden abschließend mit Regressionsmethoden analysiert. Bei der multiplen Regression werden die marginalen Effekte der einzelnen erklärenden Variablen unter Kontrolle aller anderen erklärenden Variablen beziffert. Die zu erklärende Variable ist eine Binärvariable, die den Wert eins annimmt, wenn eine positive Grundzulage vorliegt, d. h. die individuelle Beanspruchungsquote, die natürlich nur null oder hundert Prozent betragen kann. Für derartige abhängige Variablen hat sich die logistische Regression etabliert.[403]

Durch die oben dargestellten Korrelationsanalysen und Spezifikationstests des Regressionsmodells wurden die in Tabelle 13 angegebenen (und in Tabelle 55 in Anhang B definierten) erklärenden Variablen als relevant identifiziert. Es handelt sich überwiegend um Binärvariablen. Die Ausprägung mit dem Wert null ist jeweils die Referenzkategorie, die

[400] Diese Erkenntnisse über die Zulagenbeanspruchung von Sparern mit Kindern haben offensichtlich gemischte Implikationen für die Bewertung der familienpolitisch motivierten Förderkomponente.

[401] Angaben zur Einzugsermächtigung liegen nur für 2010 vor, jedoch nicht beim Anbieter BSH.

[402] Zu der Frage, wer die Sparer ohne Einzugsermächtigung sind, lässt sich in den Daten kein klares Muster erkennen. Hinsichtlich Alter und Geschlecht existieren keine signifikanten Unterschiede. Das Durchschnittseinkommen ist etwas geringer, Kinderlose sind leicht überrepräsentiert und mittelbar Begünstigte sind (erwartungsgemäß) häufiger.

[403] Hier wird die Stata-Routine „logistic" verwendet; eine Probit-Regression führt zu sehr ähnlichen Ergebnissen.

zu schätzenden Koeffizienten bemessen also den Effekt des Übergangs vom Wert null zum Wert eins. Die ordinalskalierte Variable „Startquartal" wird in drei Binärvariablen zerlegt; das nicht einbezogene erste Quartal ist die Referenzkategorie.

Das Alter der Vertragsinhaber geht zentriert und (aufgrund des oben gezeigten nichtlinearen Zusammenhangs) quadriert in die Regression ein. Die kardinale Variable „Maximale Zulage" enthält den Zulagenanspruch bei geleistetem Mindesteigenbeitrag. Allerdings sind die Ausprägung extrem ungleichmäßig verteilt, was der linearen Regression im Wege steht: Zwei Drittel der Beobachtungen haben den Wert 154 Euro und auch die anderen Ausprägungen treten gehäuft auf. Aus diesem Grund wird die enthaltene Information in einer Binärvariable verdichtet, welche angibt, ob die maximale Zulage größer als 154 Euro ist.

Die Datengrundlage der Regression ist durch die Bedingung beschränkt, dass alle Variablen verfügbar sein müssen. Die offenbar wichtigen Informationen zur Einzugsermächtigung und zum Dauerzulagenantrag sind nur für das Jahr 2010 bekannt. Zwar ist die Verwendung eines noch nicht abgeschlossenen Beitragsjahres nicht optimal, da mehr ungewisse Beobachtungen enthalten sind. Allerdings wäre das Regressionsmodell ohne diese Variablen eindeutig fehlspezifiziert. Durch die zeitliche Beschränkung können die Daten des Anbieters WUE nicht verwendet werden, da für 2010 keine Zulageninformationen vorliegen. Die Verwendung der Startquartale führt zum Ausschluss der BSH-Daten, welche diese Angabe nicht enthalten. Schließlich werden die mittelbar Begünstigten wie bisher ignoriert. Mit ca. 250.000 Beobachtungen ist die Datenbasis dennoch ausreichend breit.

Die Ergebnisse der logistischen Regression sind ebenfalls Tabelle 13 zu entnehmen. Es sind nicht die Regressionskoeffizienten der erklärenden Variablen angegeben, sondern sogenannte *Odds Ratios*, deren Interpretation intuitiver ist: Wird die Variable ausgehend vom Referenzwert um eine Einheit erhöht, liegt die vom Modell vorhergesagte Wahrscheinlichkeit, Zulagenempfänger zu sein, um den Odds Ratio genannten Faktor höher. Bei binären Variablen entspricht diese Erhöhung dem Übergang von null zu eins. Die Interpretation der Odds Ratios gilt wie erwähnt *ceteris paribus*, d. h., die entsprechenden Effekte der anderen Variablen sind kontrolliert.[404]

Die Regressionsergebnisse zeigen die überragende Bedeutung des Dauerzulagenantrags und der Einzugsermächtigung. Die Odds Ratio von ca. 14 besagt, dass sich mit einem Dauerzulagenantrag die Wahrscheinlichkeit, eine Zulage zu erhalten, (ceteris paribus) um das 13-Fache erhöht. Eine Einzugsermächtigung bewirkt dementsprechend eine annähernde Verfünffachung der Zulagenwahrscheinlichkeit. Durch diese beiden unabhängigen Variablen ist β bereits zu einem großen Teil erklärt.

Doch auch das Startquartal hat erheblichen Einfluss: Je später im Jahr der Vertrag abgeschlossen wird, desto geringer ist die Zulagen-Wahrscheinlichkeit. Am stärksten ist dieser Effekt bei Vertragsbeginn im vierten Quartal, hier ist die Wahrscheinlichkeit im Vergleich

[404] Das Modell ist im Hinblick auf Fehlspezifikation (Likelihood-Ratio-Tests für geschichtete Modelle, Informationskriterien), Heteroskedastizität und Nicht-Linearität getestet. Alle unabhängigen Variablen sind bei einem Signifikanzniveau von einem Prozent einzeln signifikant; McFadden's Pseudo-R2 beträgt 0,12.

zum ersten Quartal (der Referenzkategorie) um 69 Prozent reduziert. Die Odds Ratios der Anbieter-Variablen zeigen, dass auch unter Kontrolle der anderen Determinanten signifikante Unterschiede in der Beanspruchung bestehen. Das Regressionsmodell schätzt z. B. die Wahrscheinlichkeit, (in 2010) eine Zulage zu erhalten, bei Anbieter drei um 31 Prozent höher ein als bei Anbieter 1, bei Anbieter 2 hingegen um sieben Prozent niedriger. Auch die diskutierten ökonomischen Anreize haben statistisch signifikante Auswirkungen: Falls ein Anspruch auf Kinderzulagen oder den Berufseinsteigerbonus besteht, erhöht sich die Wahrscheinlichkeit des Zulagenempfangs um sieben Prozent.

Tabelle 13: Regression der Beanspruchungsquote

Logistische Regression*			
Abh. Variable	zulpos2	Pseudo-R^2	0,1112
Log Likelihood	–128.066,48	LR χ^2	32.040,75
Beobachtungen	247.076	P>χ^2	0,0000
Konfidenzniveau	0,99		

Unabh. Variable	Odds Ratio	Standardfehler	Z-Statistik	P>|Z|
sq2_dum	0,88518	0,01532	–7,04	0,000
sq3_dum	0,73225	0,01216	–18,76	0,000
sq4_dum	0,31383	0,00447	–81,26	0,000
c_age	0,97248	0,00050	–53,42	0,000
c_age_sq	1,00188	0,00004	40,58	0,000
zulmax_gr_154	1,04116	0,01165	3,60	0,000
einzug	4,84257	0,05190	147,17	0,000
dza	13,66945	1,48460	24,08	0,000
anb_dum_2	0,93492	0,01104	–5,69	0,000
anb_dum_3	1,31869	0,01596	22,86	0,000

*Stata-Routine „logistic"
Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis der Anbieterdaten.

5.4 Geschlechterverteilung

Betrachtet man die in der Zulagenstatistik erfassten Personen getrennt nach Geschlecht (vgl. Tabelle 14), fällt zunächst auf, dass der Anteil der Frauen deutlich höher ist. Die Quote lag in allen Beitragsjahren (2002 bis 2010) oberhalb von 55 Prozent. Die deutsche Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter – als grober Vergleichsmaßstab – setzt sich zu fast gleichen Teilen aus Männern und Frauen zusammen.[405] Zwar sind die Frauen gemäß SOEP-Daten im förderberechtigten Personenkreis leicht überrepräsentiert (51 Prozent), die klare Dominanz unter den geförderten Personen kann dadurch allerdings nicht erklärt werden.

Ein Erklärungsansatz ist, dass Frauen im Durchschnitt geringere Rentenansprüche aus der GRV haben, was auf Erwerbsunterbrechungen und häufigere Teilzeitbeschäftigung im Zusammenhang mit der Kindererziehung zurückzuführen ist.[406] Es besteht also seitens der

[405] Genauer besteht mit einem Frauenanteil von ca. 49,5 Prozent zwischen 2002 und 2009 ein leichter Männerüberhang.
[406] Vgl. Wunder und Schwarze (2004), S. 9.

Frauen im Durchschnitt größerer Bedarf an zusätzlicher Altersvorsorge. Andererseits ist es aber auch denkbar, dass das niedrigere Durchschnittseinkommen der Frauen häufiger dazu führt, dass das Budget keine freiwilligen Sparleistungen zulässt. Eine repräsentative Befragung von Dehm und Kilberth (2000) zeigt außerdem, dass Frauen weniger Interesse als Männer an Geldangelegenheiten haben. Außerdem neigen Frauen laut der Umfrage häufiger dazu, die Zuständigkeit für ihre Altersvorsorge beim Staat zu sehen.

Tabelle 14: Frauenanteile bei der Riester-Rente (2002 bis 2010)

Frauenanteil an…	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Zulagenempfängern (insgesamt)	55,0	56,1	57,5	55,7	56,8	56,9	57,1	56,4	56,5*
Zulagenempfängern (Eigenheimrente)							48,9	47,0*	46,3*
Vertragsinhabern (SOEP)								55,7	
Vertragsinhabern (Eigenheimrente)							49,1	47,3	47,2
Begünstigten Personen (SOEP)								51,0	
Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter	49,4	49,5	49,5	49,5	49,5	49,5	49,5	49,5	49,5

Angaben in Prozent; *vorläufige Zahlen
Quelle: Stolz und Rieckhoff (2005, 2006, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012), StBA (2012b); eigene Berechnungen auf Basis des SOEP und der Anbieterdaten.

Ein wesentlicher Grund für den hohen Frauenanteil dürfte sein, dass Männern häufiger die betriebliche Altersvorsorge als Substitut des Riester-Sparens zur Verfügung steht. Dies liegt am Männerüberhang in den Branchen mit starker bAV-Verbreitung wie z. B. dem Kredit- und Versicherungswesen (90 Prozent) und der Industrie (74 Prozent).[407] In diesen Sektoren sind kleine Arbeitgeber selten, bei denen der Zugang zur betrieblichen Altersvorsorge häufig (praktisch) unmöglich ist. Der Verbreitungsgrad der bAV ist demnach im Gesundheits- und Sozialwesen (33 Prozent) oder im Gastgewerbe (28 Prozent) weitaus geringer. Insgesamt haben 54 Prozent der Männer eine betriebliche Altersvorsorge, aber nur 48 Prozent der Frauen. Es ist aus dieser Perspektive plausibel, wenn Frauen ihre Altersvorsorge häufiger mit Riester-Produkten betreiben.

Die isolierte Betrachtung der Eigenheimsparer zeigt ein umgekehrtes Geschlechterverhältnis: Mit einem durchschnittlichen Anteil von 47 Prozent sind die Frauen in 2008 bis 2010 sogar in der Minderheit.[408] Damit liegt die Geschlechtsstruktur der Eigenheimsparer erstens näher an der in etwa hälftigen Verteilung der begünstigten Personen – und steht zweitens im krassen Gegensatz zum Riester-Kollektiv.[409]

Die negative Entwicklung des Frauenanteils zwischen 2008 und 2010 kommt durch die wechselnde Dominanz von Anbietern mit unterschiedlicher Geschlechtsstruktur und ist somit möglicherweise durch die Stichprobe bedingt. Der Frauenanteil liegt bei den verschiedenen Anbietern zwischen 45 und 50 Prozent. Somit ist aber bei keinem Anbieter

[407] Vgl. BMAS (2008b), S. 124ff.

[408] In der Sonderauswertung ZfA (2011b) beträgt der Frauenanteil des Beitragsjahres 2008 48,3 Prozent, aus den Anbieterdaten ergibt sich (ebenfalls bezogen auf Zulagenempfänger) ein Anteil von 48,9 Prozent.

[409] Es wird hier nicht nach Zulagenempfängern und Vertragsinhabern ohne Zulage entschieden, da die Unterschiede (trotz der in Abschnitt 5.3.4 aufgezeigten Geschlechtsabhängigkeit von β) gering sind.

auch nur annähernd die Geschlechtsstruktur des Riester-Kollektivs zu beobachten. Die regionale Beschränkung der Stichprobe hat hier keine verzerrende Wirkung, denn der Frauenanteil an der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter entspricht in den betreffenden Bundesländern dem Bundesdurchschnitt.[410]

Als residuale Erklärung für die niedrige Frauenquote bleibt, dass die Nachfrage nach unterschiedlichen Riester-Produkttypen geschlechtsabhängig ist. Da der Frauenanteil bei der Eigenheimrente nicht sehr stark von den Förderberechtigten abweicht, ist in erster Linie der Unterschied zum Durchschnitt aller Riester-Produkte zu erläutern. Oben wird argumentiert, dass Männer häufiger als Frauen die Wahl zwischen Riester-Vertrag und betrieblicher Altersvorsorge haben, weil sie häufiger in den Branchen mit starker bAV-Verbreitung beschäftigt sind. Dies gilt jedoch nur abgeschwächt für Eigenheimrenten-Produkte, da es sich um das einzige Riester-geförderte Vehikel für die Altersvorsorge mit Wohneigentum handelt. Insofern stellt sich bei diesem Produkttyp in etwa das Geschlechterverhältnis des zugrunde liegenden Kreises der Förderberechtigten ein.

Unter der Annahme, dass die tatsächliche Unterschreitung dieser Referenzgröße (47 gegenüber 51 Prozent) statistisch signifikant und damit zusätzlich erklärungsbedürftig ist, kann spekuliert werden, dass auch heutzutage noch häufig die Männer alleinige Eigentümer des ehelichen Wohnhauses sind. In diesem Fall könnte ein Eigenheimrenten-Vertrag der Frau nicht für die Anschaffung verwendet werden. Denkbar ist auch, dass vor allem mittelbar Begünstigte – welche überwiegend weiblich sind – Abstand von Bausparprodukten nehmen, da kumulierte Sockelbeträgen und Zulagen zu einem Kapitalstock führen, der im Vergleich zum Eigenkapitalbedarf des Wohneigentumserwerbs gering ist. Allerdings stehen die Kosten von Bausparverträgen in einem ungefähr proportionalen Verhältnis zur Bausparsumme, so dass ein ergänzender Bausparvertrag mittelbar Begünstigter vorteilhaft sein kann. Außerdem könnte auch der verdienende Ehepartner bei ausreichendem Einkommen beide Bausparverträge bedienen. Doch die Wirkung auf das Nachfrageverhalten ist trotzdem denkbar. Der ungefähr halb so große Anteil mittelbar Begünstigter (vgl. Abschnitt 5.6.3) spricht dafür.

5.5 Altersstruktur

5.5.1 Altersstruktur der Zulagenempfänger

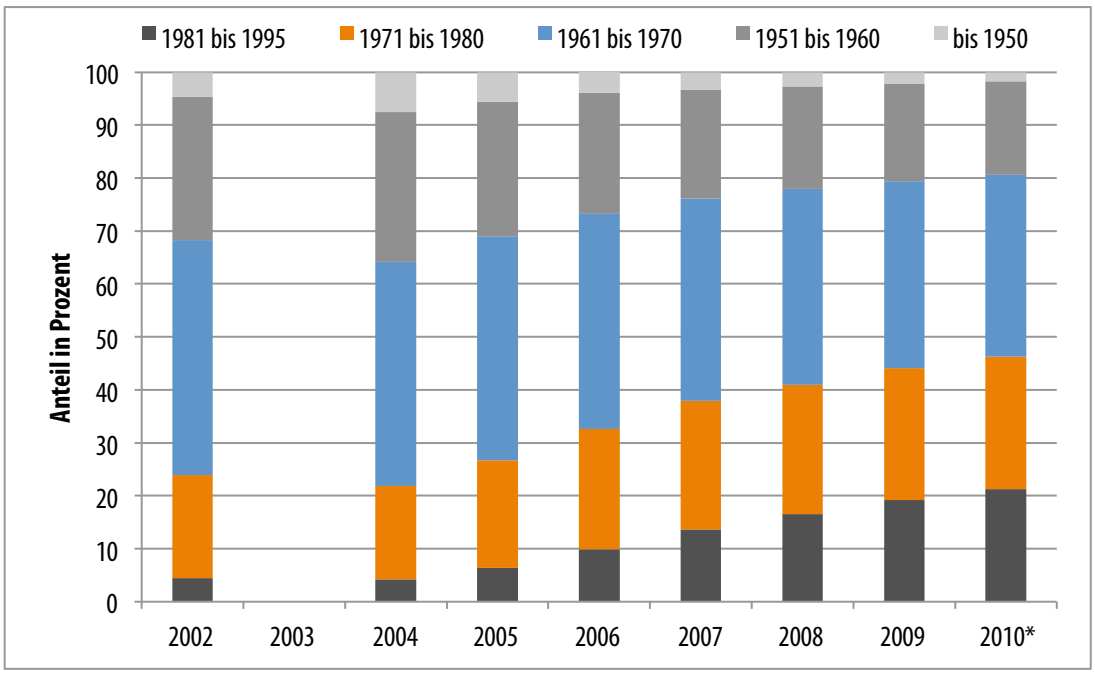
Die ZfA veröffentlicht die Altersstruktur der Zulagenempfänger nach Geburtsjahrgängen mit fünfjähriger Klassenbreite. Der prozentuale Anteil der verschiedenen Jahrgänge ist in Abbildung 15 dargestellt, zur besseren Übersichtlichkeit jedoch in zehnjährigen Altersgruppen.[411] Es zeigt sich, dass die Geburtsjahrgänge der 1960er-Jahre am stärksten vertreten sind. Dafür gibt es im Wesentlichen zwei Gründe: Zunächst ist davon auszugehen, dass der Anteil begünstigter Personen hier größer ist als in den benachbarten Altersklassen, in denen häufiger die aktive Mitgliedschaft in einem betroffenen Alterssicherungssystem noch nicht oder nicht mehr gegeben ist. Vor allem aber handelt es sich bei den

[410] Die Werte liegen laut StBA zwischen 49,4 und 49,8 Prozent. Der auf Basis des SOEP ermittelte förderberechtigte Personenkreis weist in den betreffenden Bundesländern (nach Hochrechnung) Frauenanteile zwischen 48 und 52 Prozent auf.

[411] Für das Beitragsjahr 2003 liegen keine Daten vor; die Zahlen für das Beitragsjahr 2010 sind vorläufig.

1961 bis 1970 Geborenen um die besonders zahlreiche Baby-Boom-Generation. Gerade im Vergleich mit der nachfolgenden geburtenschwachen Generation (1971 bis 1980) ist dies zu beachten. Derartige Kohorteneffekte bestimmen offensichtlich die Altersstruktur für einen bestimmten Betrachtungszeitpunkt.

Abbildung 15: Kohortenstruktur der Zulagenempfänger (2002 und 2003 bis 2010)



*Vorläufige Zahlen
Quelle: Eigene Darstellung auf Basis von Stolz und Rieckhoff (2005, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012).

Betrachtet man die Entwicklung der Anteile über die Zeit, zeigen sich die zu erwartenden Muster. Der Anteil der älteren, vor 1961 geborenen Jahrgänge nimmt ab 2004 stetig ab, der Anteil der jüngeren, nach 1981 geborenen nimmt im Gegenzug zu. Denn abgesehen von Neuabschlüssen und Kündigungen verändert sich die Zahl der Zulagenempfänger natürlich durch Renteneintritte oder Sterbefälle bzw. den Eintritt in das Erwerbsleben.

Die heutige Altersstruktur der Riester-Sparer lässt sich anhand der Zahlen für 2010, dem aktuellsten verfügbaren Beitragsjahr, abschätzen, wobei man davon ausgehen kann, dass sich der in Abbildung 15 erkennbare Trend seitdem fortgesetzt hat. Zwar sind die ZfA-Daten für das Jahr 2010 noch vorläufig und unterschätzen die absolute Zahl der Zulagenempfänger systematisch, doch die (Alters-) Struktur erscheint plausibel, da sie mit dem Trend der Vorjahre übereinstimmt.[412] Im Jahr 2010 waren lediglich zwei Prozent der Zulagenempfänger über 61 Jahre alt, 18 Prozent waren zwischen 50 und 59. Ungefähr doppelt so groß war der Anteil der 40- bis 49-Jährigen (35 Prozent). Ein Viertel der Zulagenempfänger war zwischen 30 und 39, die unter 29-Jährigen stellten 21 Prozent der Zulagenempfänger.

Die Betrachtung der Altersstruktur über die Zeit ist durch die Einteilung nach Geburtsjahrgängen erschwert. Für die einzelnen Beitragsjahre lassen sich die Kohorten natürlich

[412] Davon abgesehen hat sich die Altersstruktur in vorläufigen Angaben zu früheren Beitragsjahren als sehr treffsicher erwiesen.

in entsprechende Altersklassen überführen. Die zeitliche Entwicklung lässt sich jedoch schwer abbilden, weil es sich jeweils um unterschiedlich abgegrenzte Altersklassen handelt. Bei der erwähnten Klassenbreite von fünf Jahren können lediglich Beitragsjahre verglichen werden, die fünf Jahre auseinander liegen.[413] In Abbildung 16 wird exemplarisch das erste Beitragsjahr 2002 dem Jahr 2007 gegenübergestellt. Im ersten Beitragsjahr der Riester-Rente waren fast drei Viertel der Zulagenempfänger zwischen 27 und 46. Die Mehrheit von ihnen war zwischen 31 und 42 Jahre alt (44 Prozent der Gesamtheit). Jünger als 27 Jahren waren zwölf Prozent, die über 46-Jährigen machten 16 Prozent aus. Diese älteren Riester-Sparer waren mehrheitlich unter 51 Jahre alt; lediglich fünf Prozent waren im sechsten oder siebten Jahrzehnt ihres Lebens. Letzteres überrascht nicht, wenn man das durchschnittliche Renteneintrittsalter (2002: 60,8 Jahre)[414] bedenkt – und pauschal unterstellt, dass sich ein Riester-Vertrag mit kurzer Laufzeit nicht lohnt.[415]

Die Altersstruktur des Beitragsjahres 2007 entspricht in etwa der oben grob geschilderten von 2009. Im Vergleich zwischen 2007 und 2002 zeigen sich zwei Veränderungen: Der Anteil der über 46-Jährigen stieg um acht Prozentpunkte auf 24 Prozent an. Vor allem die Altersgruppen ab 52 verzeichneten deutliche relative Zuwächse. Diesem gestiegenen Anteil der Älteren stand am anderen Ende der Altersspanne ein schwacher Anstieg gegenüber: Der Anteil der unter 27-Jährigen stieg von zwölf auf 14 Prozent. Diese beiden Entwicklungen gingen notwendigerweise mit einem deutlich verringerten Anteil der mittleren Jahrgänge zwischen 27 und 46 einher – von 73 auf 63 Prozent.

Bei der Interpretation dieser Veränderung müssen jedoch ebenfalls Kohorteneffekte berücksichtigt werden. Beispielsweise befinden sich die Baby-Bust- bzw. Baby-Boom-Generationen zu den Betrachtungszeitpunkten um jeweils fünf Jahre versetzt in den Altersklassen wieder. Im Jahr 2002 sind die geburtenstarken Jahrgänge der 1960er-Jahre zwischen 30 und 40, was sich im großen Anteil dieser Altersklasse an den Zulagenempfängern widerspiegelt. Die beschriebene Verschiebung zugunsten der 40- bis 50-Jährigen Zulagenempfänger ist folglich auch durch die Bevölkerungsalterung zu erklären. Stellt man für beide Betrachtungszeitpunkte die Altersstruktur der Gesamtbevölkerung der Altersstruktur der Zulagenempfänger gegenüber, zeigt sich jeweils ein ähnliches Bild. Der Verlauf der jeweils korrespondierenden Kurven und Säulen ähnelt sich in den Altersgruppen, bei denen ein in etwa konstanter Anteil an begünstigten Personen unterstellt werden kann, also ungefähr in der Altersspanne zwischen 30 und 50 Jahren. Am Rand der Altersverteilung ist dies nicht der Fall. Die veränderte Altersstruktur der Zulagenempfänger lässt sich anhand dieser groben Betrachtung größtenteils der Bevölkerungsalterung zuschreiben.

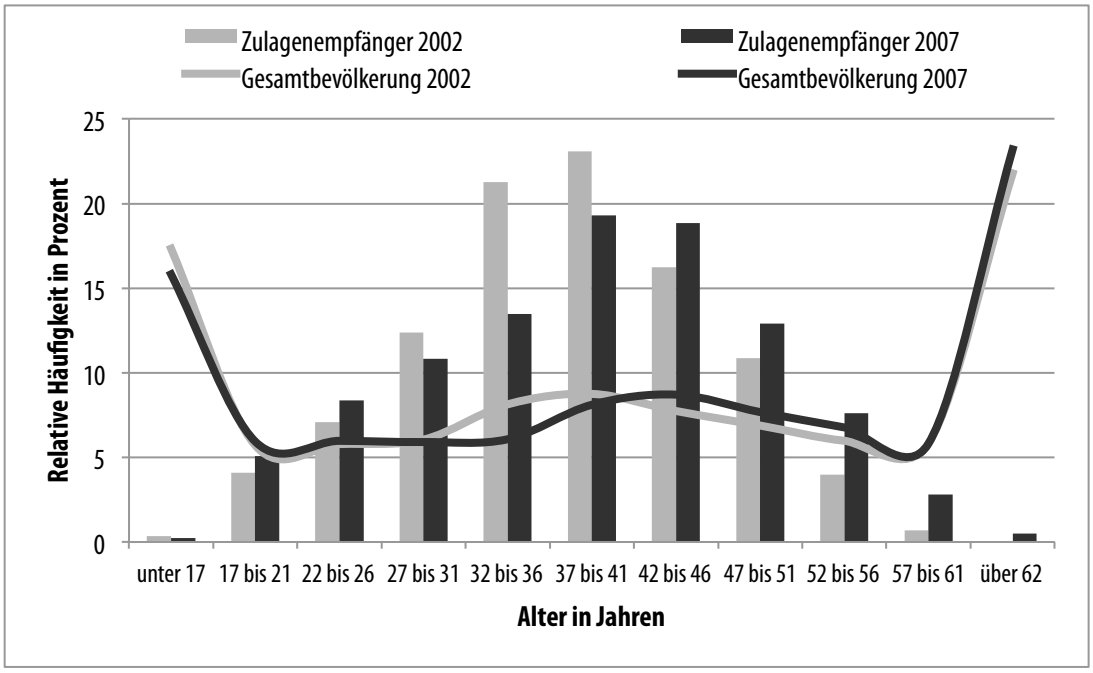
---

[413] Bei dieser Art der Darstellung ist es selbstverständlich möglich, dass die Altersstruktur durch Kohorteneffekte beeinflusst wird. Dies wird bei der Interpretation berücksichtigt.

[414] Es handelt sich um das Eintrittsalter im Durchschnitt aller Versichertenrenten; bei Altersrenten betrug das durchschnittliche Zugangsalter 63,0 Jahre (vgl. DRV, 2010, S. 117).

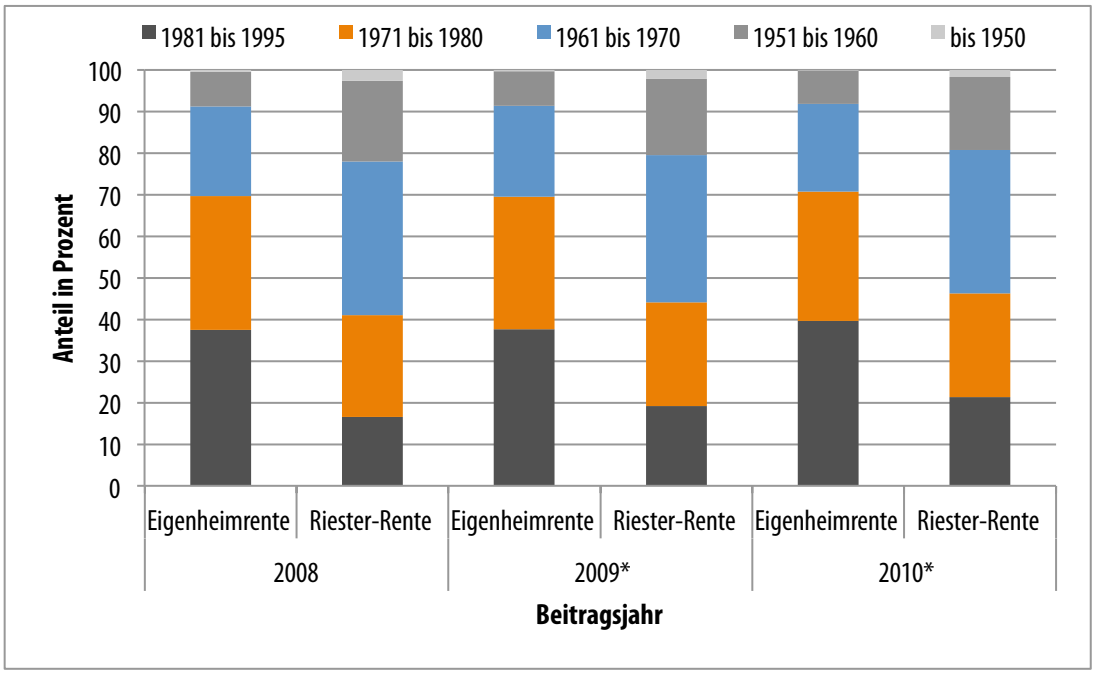
[415] Dies gilt insbesondere in Anbetracht teilweise erheblicher Abschlussgebühren. Es lässt sich allerdings auch argumentieren, dass das Gegenteil der Fall ist: Der Zinseszins-Effekt wirkt bei kurzer Laufzeit zwar schwächer, durch die Altersvorsorgezulagen kann aber trotzdem eine gute Rendite erzielt werden. Außerdem kann die Differenz der persönlichen Steuersätze in der Anspar- und Auszahlungsphase hier durchaus besonders groß sein – und damit der Steuervorteil. Schließlich kann es bei kurzen Laufzeiten zur Abfindung einer Kleinbetragsrente kommen, die einen Liquiditätsvorteil mit sich bringt. Fraglich ist dennoch, ob potenzielle Sparer diesem Kalkül folgen.

Abbildung 16: Altersstruktur von Zulagenempfängern und Gesamtbevölkerung (2002 und 2007)



Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis von Stolz und Rieckhoff (2005, 2010), StBA (2012b).

Abbildung 17: Kohortenstruktur der Zulagenempfänger (Vergleich, 2008 bis 2010)



Quelle: Eigene Darstellung nach ZfA (2011a); eigene Berechnungen auf Basis der Anbieterdaten.

5.5.2 Altersstruktur bei der Eigenheimrente

Die Altersstruktur der Eigenheimrenten-Sparer weicht deutlich von der des Riester-Kollektivs ab. Abbildung 17 veranschaulicht dieses in allen drei verfügbaren Beitragsjahren 2008 bis 2010 ähnliche Muster. Analog zu Abschnitt 5.5.1 sind bei diesem Vergleich der Zulagenempfänger[416] die Geburtsjahrgänge in zehnjährige Klassen zusammengefasst. Die jüngsten Jahrgänge (nach 1980 geboren) sind bei den Bausparkassen etwa doppelt so stark vertreten und machen annähernd 40 Prozent der Zulagenempfänger aus. Die nächstjüngeren Jahrgänge 1971 bis 1980 sind ebenfalls häufiger (30 gegenüber 25 Prozent). Alle anderen Altersgruppen sind schwächer vertreten. Mithin sind 70 Prozent der Eigenheimsparer nach 1970 geboren, insgesamt sind es nur 40 bis 45 Prozent. Die im Riester-Kollektiv am stärksten vertretenen 1960er-Jahrgänge (35 Prozent) sind viel seltener (20 Prozent). Das Durchschnittsalter der Eigenheimsparer beträgt in 2008 32,7 Jahre, der Median 31 Jahre. Der Gesamtdurchschnitt ist nicht bekannt, das Medianalter lässt sich jedoch anhand der verfügbaren Informationen über die Verteilung auf 38 bis 42 Jahre eingrenzen.[417]

Für diesen deutlichen Altersunterschied gibt es zwei maßgebliche Erklärungen. Erstens sind im Riester-Kollektiv Personen enthalten, die zwischen 2002 und 2007 ihren Vertrag eröffnet haben. Unter Ihnen sind viele, die schon zu dieser Zeit mitten im Berufsleben standen. Es ist davon auszugehen, dass im Laufe der Zeit ein immer größerer Teil der Neuverträge von Sparern am Anfang des Erwerbslebens abgeschlossen werden. Es werden mit anderen Worten die „Nachholeffekte“ seltener. Gegenläufig können ältere Produktwechsler wirken – oder diejenigen, für die ein Riester-Vertrag erst seit Einführung der neuen Produktkategorie in Frage kommt. Zweitens sind die Bausparer jünger, weil in späteren Lebensphasen oft kein Bedarf mehr an geförderter Eigenheimfinanzierung besteht. Dies gilt insbesondere für Bausparverträge, die normalerweise zur mittelfristigen Eigenkapitalbildung im Vorfeld der Anschaffung dienen.

Der zeitliche Verlauf ist in dieser kurzen Zeitreihe von 2008 bis 2010 wenig aussagekräftig. Der schwache Aufwärtstrend ist lediglich Ausdruck des alternden Bestands. Allerdings steigt das Durchschnittsalter pro Jahr nur um ca. ein halbes Jahr. Daraus folgt, dass der Zugang in 2009 und 2010 jünger ist als der Bestand: In 2009 sind neue Zulagenempfänger mit 33,2 Jahren ein halbes Jahr jünger als die auch schon in 2008 vorhandenen. In 2010 beträgt der Unterschied 1,5 Jahre (32,6 gegenüber 34,1). Die Tatsache, dass die neuen Eigenheimsparer in 2008 und 2010 etwa gleich alt sind, in 2009 aber ein halbes Jahr älter, lässt vermuten, dass vor allem in 2009 Produktwechsel älterer Riester-Sparer stattgefunden haben.

5.5.3 Geschlechtsspezifische Altersstruktur

Im Gegensatz zu den regelmäßigen Veröffentlichungen der ZfA erlaubt die Sonderauswertung des Beitragsjahrs 2008 auch Rückschlüsse auf die geschlechtsspezifische Altersstruktur der Zulagenempfänger. Abbildung 18 zeigt eine grundsätzlich ähnliche Altersstruktur der männlichen und weiblichen Zulagenempfänger. Die Frauen sind etwas

[416] Bei Betrachtung aller Vertragsinhaber ergeben sich in den Anbieterdaten keine nennenswerten Unterschiede hierzu.

[417] ZfA (2011b) bestätigt die Altersstruktur der Anbieter-Stichprobe für das Beitragsjahr 2008.

stärker in der Altersspanne von 28 bis 47 konzentriert. Dem steht ein im Vergleich zu den Männern geringerer Anteil in allen anderen Altersgruppen gegenüber. Dieser Unterschied ist in etwa gleichmäßig auf die Altersklassen verteilt, am deutlichsten ist er im Alter zwischen 18 und 22 Jahren. Die weibliche Altersstruktur ist im Vergleich zur männlichen – grob zusammengefasst – von den jungen Erwachsenen zu denen im vierten und fünften Lebensjahrzehnt verschoben.

Gerber (2011a) enthält entsprechende Informationen bezüglich der geförderten Personen im Jahr 2006. Dort sind die Frauen stärker in der Altersspanne zwischen 30 und 39 Jahren konzentriert, die Männer sind (relativ) häufiger über 50 Jahre. Die altersspezifische Geschlechtsstruktur zeigt Abbildung 19 als Anteil der Frauen an den geförderten Personen im Beitragsjahr 2008. Zunächst wird deutlich, dass im Alter von 23 bis 57 Jahren die Frauen in der Mehrheit sind. Auch in der Altersklasse 58 bis 62 liegt der Frauenanteil über 50 Prozent, allerdings mit 51 Prozent nur knapp. In den beiden jüngsten (13 bis 22 Jahre) und der ältesten Gruppe (63 bis 67) sind hingegen eindeutig die Männer in der Überzahl. In diesen Gruppen befinden sich zusammengenommen allerdings nur ca. drei Prozent der Zulagenempfänger, so dass die Überzahl der Frauen in den stark vertretenen mittleren Altersgruppen das altersunabhängige Geschlechterverhältnis (57 Prozent) maßgeblich bestimmt.

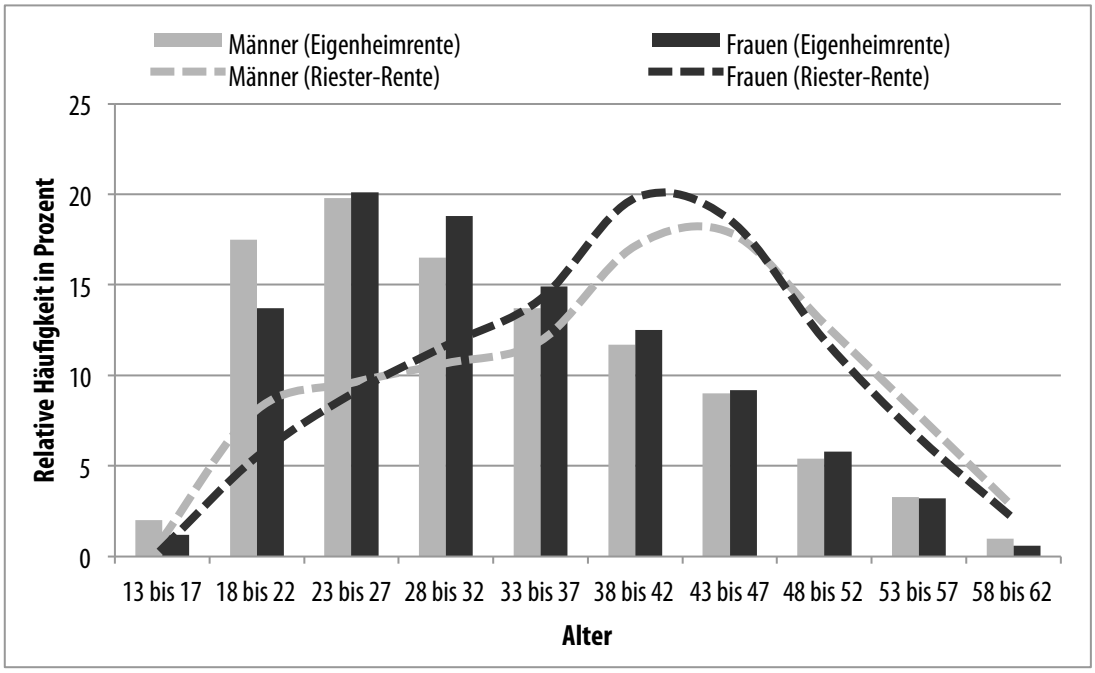
Auch in der geschlechtsspezifischen Altersstruktur der Eigenheimsparer (Abbildung 18) wird zunächst der allgemeine Altersunterschied deutlich, der offensichtlich für Männer und Frauen gilt: Die Jahrgänge im Alter zwischen 33 und 37 sind in etwa gleich häufig, die jüngeren sind bei den Bausparkassen stärker vertreten, die älteren demnach schwächer. Der Altersunterschied der Geschlechter ist derweil ähnlich wie im Riester-Kollektiv. Auch hier sind die jungen Kohorten bis 22 Jahre bei den Männern relativ häufiger, die Altersstruktur der Frauen ist stärker im Alter zwischen 28 und 42 konzentriert.[418]

Die altersabhängige Frauenquote der Eigenheimsparer (vgl. Abbildung 19) hat mit dem Gesamtdurchschnitt nur gemeinsam, dass in jungen Jahren die Männer überdurchschnittlich vertreten sind.[419] Ansonsten ist die altersspezifische Geschlechtsstruktur homogener, denn in den sieben Altersklassen zwischen 23 und 57 Jahren entspricht der Frauenanteil fast exakt dem Durchschnitt. Mit der geringen Schwankungsbreite geht einher, dass in keiner Altersklasse der hälftige Frauenanteil erreicht wird, der für den zugrunde liegenden Kreis der Förderberechtigten gilt.

[418] Alle Aussagen gelten auch für die geschlechtsspezifische Altersstruktur in 2009 und 2010.

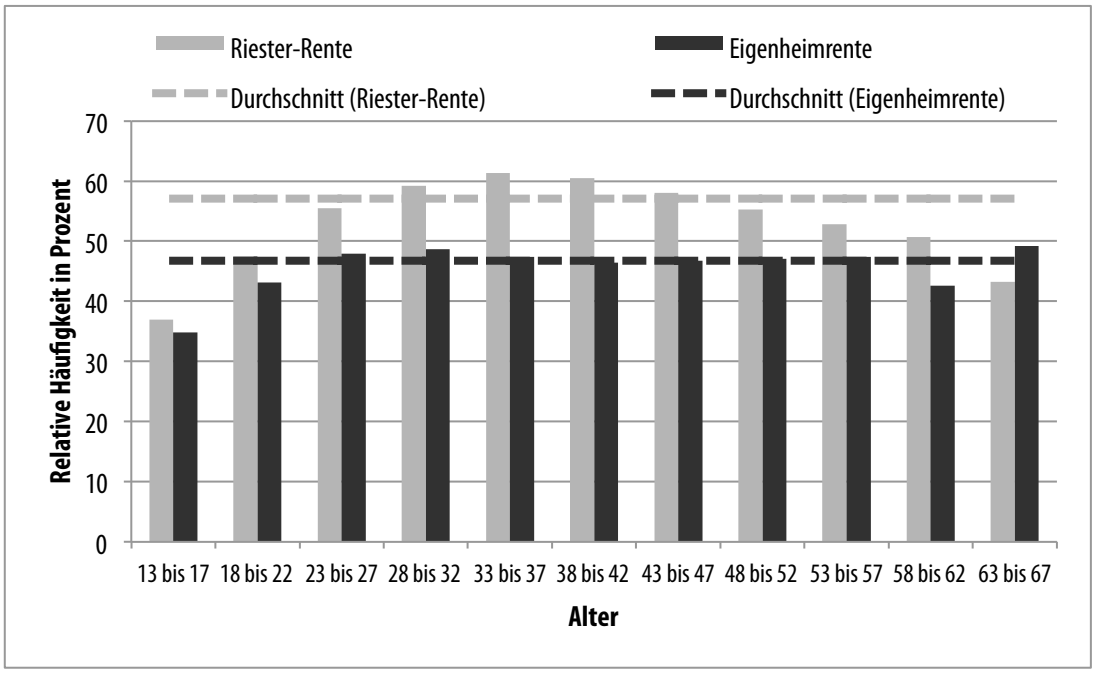
[419] Der Unterschied in der letzten Altersklasse ist aufgrund der kleinen Stichprobe in diesem Alter möglicherweise nicht statistisch signifikant.

Abbildung 18: Geschlechtsspezifische Altersstruktur der Zulagenempfänger (Vergleich, 2008)



Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis von ZfA (2011a, 2011b) und der Anbieterdaten.

Abbildung 19: Altersspezifischer Frauenanteil an den Zulagenempfängern (Vergleich, 2008)



Quelle: Eigene Darstellung auf Basis von ZfA (2011a); eigene Berechnungen auf Basis der Anbieterdaten.

5.6 Begünstigte Personengruppen

5.6.1 Zulagenempfänger nach Alterssicherungssystem

Die Zulagenstatistik wird von der ZfA auch hinsichtlich verschiedener „Anlegertypen" ausgewertet. Die Unterteilung der unmittelbar Begünstigten in gesetzlich Rentenversicherte, Beamte und Landwirte deckt die größten der in Abschnitt 3.2.1 aufgezählten Personengruppen ab. Zusätzlich werden die mittelbar begünstigten Personen ausgewiesen. Die genaue Abgrenzung dieser „Anlegertypen" ist in den entsprechenden Veröffentlichungen nicht dokumentiert.[420] Somit ist unklar, ob z. B. auch die den GRV-Versicherten Gleichgestellten oder nicht verbeamteten Empfänger von Besoldung oder Amtsbezügen (usw.) enthalten sind. Die Sonderauswertung des Jahres 2008 zeigt jedoch, dass diese Personengruppen einen verschwindend geringen Anteil an der Gesamtzahl der Zulagenempfänger ausmachen. Daher erlaubt die gegebene Unterteilung einen Überblick der Zusammensetzung nach geförderten Gruppen bzw. Alterssicherungssystemen (vgl. Abbildung 20).

Der Anteil der mit Abstand größten Gruppe der GRV-Versicherten betrug in allen Beitragsjahren mindestens 85 Prozent. Von 85,0 Prozent in 2002 ist er kontinuierlich auf 88,3 Prozent in 2009 gestiegen. Der Anteil der Beamten an den Zulagenempfängern liegt seit 2004 bei etwa 4,5 Prozent. Die zunehmende Dominanz der GRV-Versicherten äußert auch sich in sinkenden Anteilen der verbleibenden Personengruppen, d. h. der Landwirte und mittelbar Begünstigten. Erstere machen nur einen sehr kleinen Teil der Zulagenempfänger aus: 1,0 Prozent in 2002 und schließlich 0,4 Prozent in 2009. Zu Beginn der Riester-Förderung war exakt ein Zehntel der Zulagenempfänger mittelbar berechtigt, im Jahr 2009 waren es noch gut sechs Prozent.[421] Die seit dem Beitragsjahr 2008 förderberechtigten Bezieher einer Rente wegen voller Erwerbsminderung oder Erwerbsunfähigkeit (vgl. Abschnitt 3.2.1.1) schlagen sich ab 2009 in den Daten nieder. Ihr Anteil beträgt 0,4 Prozent in 2009 und 0,5 Prozent in 2010.

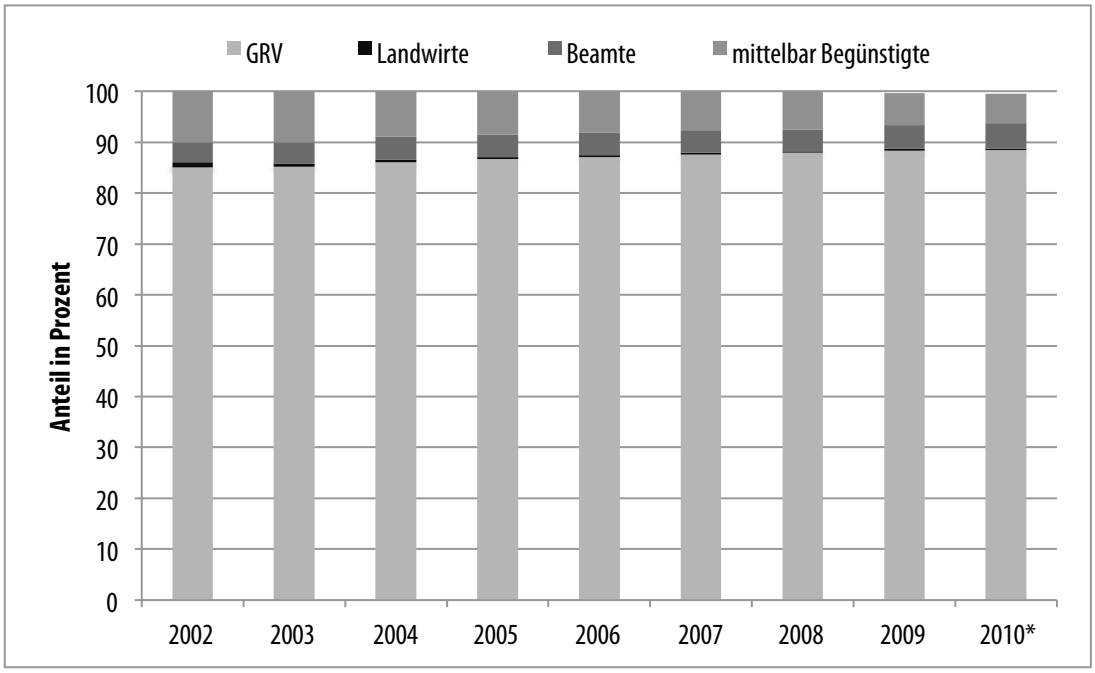
Die geschlechtsspezifische Betrachtung der verschiedenen Personengruppen ist Anhand der Sonderauswertungen für das Beitragsjahr 2008 möglich. Tabelle 15 zeigt, dass der Anteil der Frauen in den drei Gruppen der unmittelbar Begünstigten geringer ist als bei den Männern. Folglich ist die mittelbare Förderberechtigung bei den Frauen deutlich häufiger: 8,9 Prozent der Zulagenempfängerinnen sind mittelbar begünstigt, aber nur 5,7 Prozent der geförderten Männer.

---

[420] Vgl. Stolz und Rieckhoff (2005, 2006, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012).

[421] Zwar scheinen die Werte für 2010 diesen negativen Trend fortzusetzen, anhand vorheriger ZfA-Veröffentlichungen lässt sich jedoch abschätzen, dass die vorläufigen Ergebnisse den endgültigen Anteil mittelbar Begünstigter pro Jahr um ca. 0,5 Prozentpunkte unterschätzen. Zu begründen ist die systematische Abweichung vermutlich damit, dass im Durchschnitt mehr Zeit bis zu einem Ermittlungsergebnis vergeht, da der Zulagenantrag des unmittelbar berechtigten Ehepartners zuvor oder gleichzeitig abgeschlossen werden muss. Diese Tatsache lässt für das Kollektiv auf Konstanz oder einen recht schwachen Abwärtstrend während des gesamten Zeitraums schließen.

Abbildung 20: Begünstigte Personen nach Alterssicherungssystem (2002 bis 2010)



*Vorläufige Zahlen; Differenz zu 100 Prozent in 2009 und 2010: Renten wegen Erwerbsunfähigkeit/-Minderung
Quelle: Eigene Darstellung nach Stolz und Rieckhoff (2005, 2006, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012).

Tabelle 15: Zulagenempfänger nach Alterssicherungssystem und Geschlecht (Vergleich, 2008)

	Riester-Rente			Eigenheimrente		
	Insgesamt	Männer	Frauen	Insgesamt	Männer	Frauen
GRV	87,9	89,0	83,2	93,4	95,1	91,6
Landwirte	0,2	0,3	0,1	0,1	0,1	0,1
Beamte	4,3	5,0	3,9	3,0	3,2	2,8
mittelbar Begünstigte	7,5	5,7	8,9	3,5	1,6	5,6

Angaben in Prozent
Quelle: ZfA (2011a, 2011b).

5.6.2 Verbreitung nach Alterssicherungssystemen

Eine Schätzung anhand des SOEP beziffert die Gesamtzahl der förderberechtigten Personen für den 31.12.2009 auf 39,7 Mio.[422] Wie Tabelle 16 zeigt, sind hiervon sind 85,2 Prozent GRV-Pflichtversicherte (und ihnen Gleichstehende). Der Anteil von Besoldungsempfängern wird auf 5,7 Prozent geschätzt, 8,9 Prozent sind mittelbar Begünstigte. Der Vergleich zwischen Förderberechtigten und Zulagenempfängern deutet auf eine geringe Verbreitung der Riester-Rente bei bei Beamten und mittelbar Begünstigten hin.[423] Während aus dem Kompensationscharakter der Riester-Rente grundsätzlich das Ziel einer möglichst weiten Verbreitung folgt, kann die Partizipation der GRV-Versicherten aus sozialpoliti-

[422] Vgl. Abschnitt 5.2.4.3.

[423] Es werden die Jahre 2008 (Zulagenempfänger) und 2009 (begünstigte Personen) verglichen; die Verteilung dürfte von dieser Verschiebung jedoch kaum beeinflusst sein.

scher Perspektive als besonders wichtig verstanden werden. Denn in dieser Personengruppe gibt es mehr Personen, welche durch die Kombination von geringen Lebenszykluseinkommen und reduziertem Ersatzniveau stark unterdurchschnittliche Al-Alterseinkommen beziehen werden. Für sie ist die zusätzliche Altersvorsorge besonders wichtig. Bei den Beamten wirkt sich das VersÄndG zwar proportional ähnlich auf das Ersatzniveau aus. Die höheren Einkommen und die größere Generosität der Beamtenversorgung verhindern aber normalerweise Extremfälle.

Tabelle 16: Förderberechtigte nach Alterssicherungssystem und Geschlecht (2009)

	Insgesamt	Männer	Frauen
GRV	85,2	86,3	84,0
Landwirte	0,2	0,4	0,1
Beamte	5,7	6,6	4,9
mittelbar Begünstigte	8,9	6,6	11,0

Angaben in Prozent
Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis des SOEP.

5.6.3 Mittelbar Begünstigte bei der Eigenheimrente

Auf Grundlage der ZfA-Sonderauswertungen gibt Tabelle 15 die Zusammensetzung der Zulagenempfänger des Jahres 2008 auch gesondert für die Eigenheimrente an. Auch hier machen die Landwirte einen verschwindend geringen Anteil aus, und Beamte sind mit 3,0 Prozent etwas seltener. Der auffälligste Unterschied ist die relative Seltenheit von mittelbar Begünstigten, ihr Anteil ist mit 3,5 Prozent weniger als halb so groß wie im Gesamtdurchschnitt. Im Ergebnis ist bei den geförderten Bausparern der Anteil der GRV-Pflichtversicherten mit 93,4 Prozent deutlich größer. Die Verteilung der Männer und Frauen auf die berechtigten Personengruppen entspricht bis auf eine Ausnahme weitgehend dem Kollektiv der Riester-Sparer: Unter den mittelbar Begünstigten sind die Frauen noch stärker überrepräsentiert. Sowohl unter den Frauen als auch unter den Männern sind mittelbar Berechtigte also seltener. Der Unterschied zum Riester-Kollektiv ist jedoch bei den männlichen Zulagenempfängern deutlich größer.

Auf Grundlage der Anbieterdaten ist keine zu den ZfA-Veröffentlichungen passende Unterteilung nach GRV-Versicherten, Beamten und Landwirten möglich, allerdings können mittelbar Begünstigten für die Jahre 2008 bis 2010 und nach Geschlecht identifiziert werden (vgl. Tabelle 17).[424] Wie bei der Riester-Rente insgesamt sinkt der Anteil mittelbar Begünstigter auch bei der Eigenheimrente zwischen 2008 und 2010 stetig. Bei den Bausparkassen erscheint aber zumindest der Unterschied zwischen 2008 (4,1 Prozent) und 2009 (2,4 Prozent) trotz der vorläufigen Daten extrem. Der Strukturbruch ist durch Anbieterunterschiede in Verbindung mit veränderten Gewichten in der Stichprobe zu erklären. Denkbare Gründe sind die zugrunde liegenden Haushaltsstrukturen in den betreffenden Bundesländern oder divergierende Beratungs- und Marketingkonzepte.

[424] Im weitgehend abgeschlossenen Beitragsjahr 2008 weicht der Anteil bei den Bausparkassen mit 4,1 Prozent von der ZfA-Angabe (3,5 Prozent) ab. Dies kann auf den etwa drei Monate früheren Stichtag der ZfA-Daten zurückzuführen sein, sofern die oben aufgestellte – und durch die Mikrodaten gestützte – Hypothese zutrifft, dass Zulagenanträge mittelbar Begünstigter signifikant länger bearbeitet werden.

Tabelle 17: Anteil mittelbar Begünstigter (Vergleich, 2008 bis 2010)

	2008			2009			2010*		
	Insg.	Männer	Frauen	Insg.	Männer	Frauen	Insg.	Männer	Frauen
Eigenheimrente	4,1	1,9	6,3	2,4*	1,0*	4,0*	1,8	0,8	2,9
Riester-Rente	7,5	5,7	8,9	6,3			5,8		

*Vorläufige Zahlen; Angaben in Prozent
Quelle: Eigene Darstellung auf Basis von ZfA (2011a) sowie Stolz und Rieckhoff (2012).

Sowohl die Seltenheit mittelbarer Förderberechtigungen bei der Eigenheimrente als auch die starke Überrepräsentation der Frauen unter den mittelbar Begünstigten lassen sich anhand von produktspezifischen Eigenschaften und Kohorteneffekten erklären. Denn die unschädliche Verwendung von Altersvorsorgevermögen setzt Eigentum an der angeschafften Immobilie voraus. Dies ist im immer noch verbreiteten Modell des männlichen Versorgers – und Eigenheimbesitzers – nicht gegeben. Zudem sind unter den Eigenheimsparern die jüngeren Kohorten häufiger vertreten; das gilt auch für den Zugang auf dem gesamten Riester-Markt. In diesen Kohorten sind zum einen die Frauen häufiger erwerbstätig und somit oft unmittelbar begünstigt. Zum anderen sind Ehen seltener, da sie entweder noch nicht geschlossen wurden oder gar nicht angestrebt werden. Bei Unverheirateten folgt aber aus der unmittelbaren Förderberechtigung eines Partners nicht die mittelbare des anderen. Beide Effekte reduzieren die Zahl mittelbar Begünstigter.

5.7 Einkommensstruktur

5.7.1 Methodologische Vorbemerkungen und Repräsentativität

Wie in Abschnitt 5.1.1 erwähnt, erhalten sowohl die regelmäßigen Veröffentlichungen der ZfA als auch die des StBA Angaben zur Einkommensstruktur der Riester-Sparer – jedoch sehr unterschiedliche, die nur bedingt vergleichbar sind. Dies betrifft zum einen die Abgrenzung des Einkommensbegriffs, zum anderen den Bezug auf Zulagenempfänger bzw. Steuerpflichtige. Im Folgenden werden die Informationen aus beiden Makro-Datenquellen unter Berücksichtigung ihrer Besonderheiten verwendet (vgl. Abschnitte 5.7.2 bis 5.7.4 und 5.7.5 bis 5.7.6). Die Einkommensstruktur der Zulagenempfänger auf dem Teilmarkt der Eigenheimrente wird in abschließend anhand der Mikrodaten untersucht (vgl. Abschnitt 5.7.7).

Abgesehen von der in Abschnitt 5.2.4 beschriebenen unterschiedlichen Abgrenzung der Datensätze unterscheiden sich die Datengrundlagen der ZfA und des StBA auch hinsichtlich der verwendeten Einkommensgröße. Für die Zulagenstatistik sind die „maßgeblichen Einnahmen“ relevant; bei einem GRV-Pflichtversicherten sind dies die beitragspflichtigen Einnahmen bis zur Bemessungsgrenze (solange die tatsächlichen Einnahmen nicht geringer sind).[425] Die Analysen des StBA beschränken sich aufgrund von Abgrenzungsproblemen auf die Steuerpflichtigen mit Bruttolöhnen.[426] Dadurch werden (vor allem)

[425] Vgl. Abschnitt 3.2.4.2.

[426] Dies sind laut Rieckhoff et al. (2010), S. 659, im Veranlagungsjahr 2005 ca. 83 Prozent der Steuerpflichtigen.

Landwirte[427] und (pflichtversicherte) Selbstständige ignoriert, was offensichtlich die Einkommensstruktur verzerrt.[428] Der Bruttolohn weicht aber auch konzeptionell in mehreren Punkten von den maßgeblichen Einnahmen ab. Einerseits fehlen im Bruttolohn Komponenten, die Teil der maßgeblichen bzw. tatsächlichen Einnahmen sind, z. B. Lohnersatzleistungen und Minijob-Entlohnung bei Verzicht auf Versicherungsfreiheit. Andererseits kann der Bruttolohn auch über die maßgeblichen Einnahmen hinausgehen, z. B. bei berufsständisch Versicherten, die Bruttolohn beziehen, im Falle der mittelbaren Begünstigung[429] jedoch ohne maßgebliche Einnahmen erfasst werden.[430] Schließlich wird der Bruttolohn auch über die Beitragsbemessungsgrenze hinaus berücksichtigt und bezieht sich außerdem auf das Veranlagungsjahr, während die maßgeblichen Einnahmen des vorangegangenen Jahres herangezogen werden. Die Vergleichbarkeit der beiden Einkommensgrößen ist also eingeschränkt.

Anders als in den ZfA-Auswertungen sind die Erhebungseinheiten für Teile der Steuerdaten-Analysen nicht Einzelpersonen, sondern Steuerpflichtige. Aufgrund des Splitting-Tarifs der Einkommensteuer, bei dem ein Steuerpflichtiger aus zwei Personen mit normalerweise unterschiedlichem Einkommen besteht, ist eine Rückrechnung auf die individuelle Ebene nicht möglich. Dies betrifft die Einkommensstruktur in Abschnitt 5.7.6, nicht jedoch die Durchschnittswerte in Abschnitt 5.7.5.

Die Mikrodaten der Anbieter-Stichprobe enthalten eine genuine Einkommensvariable, die allerdings nur für 2,5 Prozent der Zulagenempfänger (bzw. 1,8 Prozent der Beobachtungen) vorliegt. Davon abgesehen sind auch die vorhandenen Werte problematisch, da es sich um Kundenangaben handelt, nicht um eine von der ZfA gemeldete Rechnungsgröße. Eine eindeutige Verzerrung ist das nahezu vollständige Fehlen von Nullwerten; im Riester-Kollektiv haben laut ZfA (2011a) 13,2 Prozent der Zulagenempfänger kein Einkommen. Es handelt sich somit nicht nur um eine zu kleine, sondern offenbar auch um eine mindestens im unteren Bereich der Einkommensverteilung verzerrte Stichprobe.

Als Alternative zur gegebenen Einkommensvariable lassen sich die maßgeblichen Einnahmen für ca. 35 Prozent der Beobachtungen direkt berechnen. Dies sind die Fälle mit von der ZfA ermittelten Zulagenkürzungen. Aus dem Verhältnis der tatsächlich gezahlten und der hypothetisch ungekürzten Zulagen wird der Kürzungsgrad bzw. die individuelle Zulagenausschöpfung (α) ermittelt. Im Abgleich mit dem tatsächlichen Altersvorsorgebeitrag (avb) lassen sich dann für unmittelbar Begünstigte die maßgeblichen Einnahmen als $ek = avb/(0{,}04 \cdot \alpha)$ berechnen, welche im Folgenden auch vereinfachend als „Einkommen" bezeichnet werden.

Die Beschränkung auf Kürzungsfälle bringt nicht nur eine Verkleinerung der Stichprobe für alle Einnahmen-Auswertungen mit sich, sondern auch eine Verzerrung der Verteilung. Denn es kann davon ausgegangen werden, dass Zulagenkürzungen an den Rändern der

[427] Landwirte, die neben ihren Einkünften aus der Landwirtschaft einen Bruttolohn beziehen sind erfasst, jedoch nur mit letzterem Einkommen.

[428] Es ist von Unterrepräsentanz in den höheren Einkommensklassen auszugehen; der Effekt auf die anderen Einkommensklassen ist nicht pauschal abzuschätzen.

[429] Da mittelbar Begünstigte in den Einkommensanalysen der ZfA (mittlerweile) ignoriert werden, werden solche Fälle nicht „falsch" ohne Einkommen erfasst, sondern komplett ignoriert. Die relative Verzerrungswirkung ist dadurch abgeschwächt.

[430] Für weitere Beispiele siehe Rieckhoff et al. (2010), S. 660.

Einkommensverteilung seltener sind. Dies gilt für den niedrigen Einkommensbereich, da eine Sparleistung in Höhe des Sockelbetrags einfach zu merken ist und seltener durch Liquiditätsengpässe verhindert werden dürfte. Diese Hypothese wird durch die Tatsache gestützt, dass bei Verträgen mit gekürzten Zulagen der Mindesteigenbeitrag deutlich seltener 60 Euro beträgt als bei Verträgen ohne Zulagenkürzung.[431] Bei hohen Einkommen ist normalerweise von ausreichender Sparfähigkeit auszugehen. Durch den gedeckelten Mindesteigenbeitrag (2.100 Euro abzüglich Zulagenanspruch) haben es zudem auch die einkommensstarken Sparer einfacher, den notwendigen Eigenbeitrag mit Gewissheit zu kennen. Darüber hinaus gibt es eine große Zahl von Vertragsinhabern, die exakt 2.100 Euro einzahlen oder sogar „übersparen".

Eine weitere Verzerrung der generierten Einnahmen-Variable ist nicht auf einkommensabhängiges Sparverhalten zurückzuführen, sondern auf eine unvermeidbare Ungenauigkeit der Imputationsmethodik: Ist der tatsächlich geleistete Eigenbeitrag kleiner als 60 Euro, sind die maßgeblichen Einnahmen nicht exakt zu bestimmen. Sie können entweder dem (anhand Sockelbetrag und Zulagenanspruch) berechneten Betrag entsprechen – oder null sein. Annähernd die Hälfte dieser ca. 17.000 Fälle liegt mit Sicherheit unter 10.000 Euro – und 97 Prozent eindeutig unter 20.000 Euro. Bei der Darstellung in Einkommensklassen wird diese Verzerrung weitgehend ausgeschlossen, indem alle Einnahmen zwischen null und 20.000 Euro in der untersten Klasse zusammengefasst werden.[432,433]

Diese Darstellung wiederum erlaubt die Korrektur der oben erläuterten Verzerrung im Bereich der geringen Einkommen, die lediglich die Zahlung des Sockelbetrags erforderlich machen. Der Anteil dieser „Sockelbetragsfälle" an den Zulagenempfängern ist weitgehend bekannt, da der Eigenbeitrag durchgehend, also nicht nur bei gekürzten Zulagen, vorliegt. Hierdurch kann der anhand der Zulagenkürzung ermittelte Anteil ersetzt werden.[434] Zusätzlich werden ca. 7.600 Beobachtungen der genuinen Einkommensvariable hinzugefügt.[435] Damit liegen Einkommensangaben für ca. 280.000 Beobachtungen vor, was 48 Prozent der unmittelbar berechtigten Zulagenempfänger entspricht.

Zur Überprüfung der Repräsentativität der Einkommensverteilung stehen Angaben aus der ZfA-Sonderauswertung des Beitragsjahres 2008 für die Eigenheimrente (ZfA, 2011b) zur Verfügung. Tabelle 18 ist zu entnehmen, dass die beiden Verteilungen sehr ähnlich sind. Lediglich die Einkommen oberhalb von 50.000 Euro sind in den Anbieterdaten eindeutig unterrepräsentiert. Während insgesamt sieben Prozent der Zulagenempfänger in diese Kategorie fallen, sind es in der Stichprobe nur vier Prozent. Ergänzend zu den An-

[431] In 2008 ist der Anteil an allen Kürzungsfällen 16 Prozent; bei den ungekürzten Zulagen war in 22 Prozent der Fälle nur der Sockelbetrag erforderlich. In 2009 und 2010 ist der Unterschied noch größer (acht zu 22 Prozent und sechs zu 18 Prozent).

[432] Dies ist die Darstellungsvariante mit dem geringsten Informationsverlust: Zwar wird Information über die Verteilung innerhalb der untersten Klasse verworfen, es muss aber keine weitere Verzerrung aufgrund verworfener Beobachtungen hingenommen werden.

[433] Da für einen großen Teil der Stichprobe die genaue Höhe des Einkommens unbekannt ist, können keine arithmetischen Mittelwerte berechnet werden.

[434] Die verbleibende Unsicherheit dieser Schätzung liegt in der Möglichkeit, dass der eigentlich notwendige Sockelbetrag freiwillig überschritten wird. Das Fehlen dieser Beobachtungen, deren relative Häufigkeit unbekannt ist, verhindert die vollständige Repräsentativität der Daten im unteren Einkommensbereich.

[435] Die gegebene Einkommensvariable weicht durchschnittlich um –8 Prozent vom berechneten Einkommen ab. In ca. 70 Prozent der 6.000 gemeinsam verfügbaren Beobachtungen beträgt die Abweichung weniger als fünf Prozent.

gaben in Tabelle 18 ist festzustellen, dass die Einkommensverteilungen sich auch bei schmaleren Klassen im Bereich von 20.000 bis 50.000 Euro stark ähneln. Wie oben erläutert, kann der Einkommensbereich unter 20.000 Euro mit den Anbieterdaten nicht differenziert untersucht werden, so dass kaum Aussagen über die Ähnlichkeit dieses Bereichs der Verteilung getroffen werden können. Dies betrifft z. B. die Zulagenempfänger ohne Einkommen, die laut ZfA (2011b) fast ein Fünftel ausmachen. Aus den Anbieterdaten geht lediglich hervor, dass ca. ein Drittel der Zulagenempfänger den Sockelbetrag gespart haben bzw. hätten sparen sollen. Es ist also nur eine ungefähre Obergrenze der (unmittelbar begünstigten) Zulagenempfänger ohne Einkommen bekannt; diese widerspricht den Werten der ZfA offenbar nicht.

Damit ist die Repräsentativität der Anbieterdaten im Hinblick auf die Einkommensverteilung – für die hier verwendete Klasseneinteilung – für das Beitragsjahr 2008 aufgezeigt. Für die Jahre 2009 und 2010 wird dies ebenfalls postuliert, denn die Stichprobe deckt die Grundgesamtheit in ähnlichem Maß ab und weist ansonsten dieselbe Datenstruktur auf. Der wesentliche Unterschied zwischen den Beitragsjahren ist, dass es sich um vorläufige Daten handelt. Dies würde eine Verzerrung der Einkommensverteilung bewirken, falls Zulagenanträge in bestimmten Einkommensbereichen länger bearbeitet oder später eingereicht würden – wofür es keine Anhaltspunkte gibt.[436]

Tabelle 18: Repräsentativität der Einkommensverteilung in den Anbieterdaten (2008)

Einkommen (in Euro)	Eigenheimrente (Grundgesamtheit)	Anbieterdaten (Stichprobe)
0 bis unter 20.000	53	54
20.000 bis unter 30.000	18	19
30.000 bis unter 40.000	15	16
40.000 bis unter 50.000	7	7
Über 50.000	7	4

Angaben in Prozent; bezogen auf unmittelbar begünstigte Zulagenempfänger
Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis von ZfA (2011b) und der Anbieterdaten.

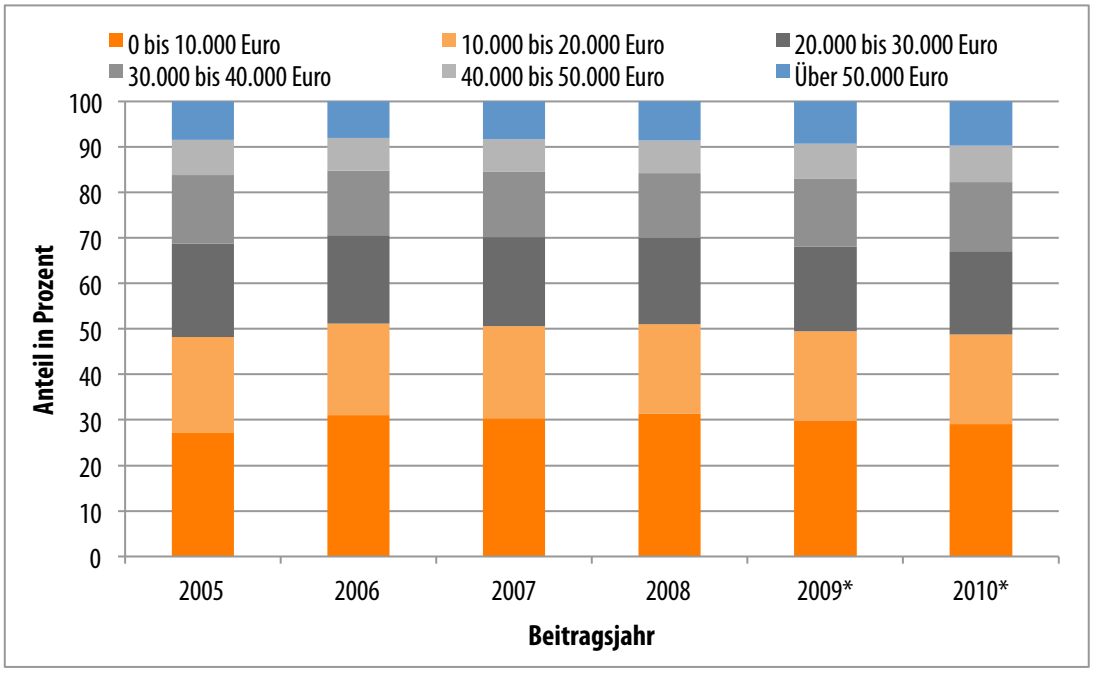
5.7.2 Einkommensstruktur der Zulagenempfänger

Abbildung 21 zeigt die Zusammensetzung der Zulagenempfänger nach Einkommensklassen – wobei hier die maßgeblichen Einnahmen (auf Jahresbasis) zugrunde liegen. Die Klassenbreite beträgt 10.000 Euro, Einkommen über 50.000 Euro werden in einer nach oben offenen Klasse zusammengefasst. Maßgebliche Einnahmen von null sind in der untersten Klasse enthalten. Die Daten der Beitragsjahre 2002 bis 2004 können aus verschiedenen Gründen nicht zum Vergleich herangezogen werden, weshalb die Darstellung nur für 2005 bis 2009 erfolgt.[437]

[436] Als Indiz der Repräsentativität kann die nahezu identische Einkommensverteilung der beiden Jahre 2009 und 2010 verwendet werden. Denn eine Verzerrung durch vorläufige Daten müsste sich stärker in 2010 auswirken.

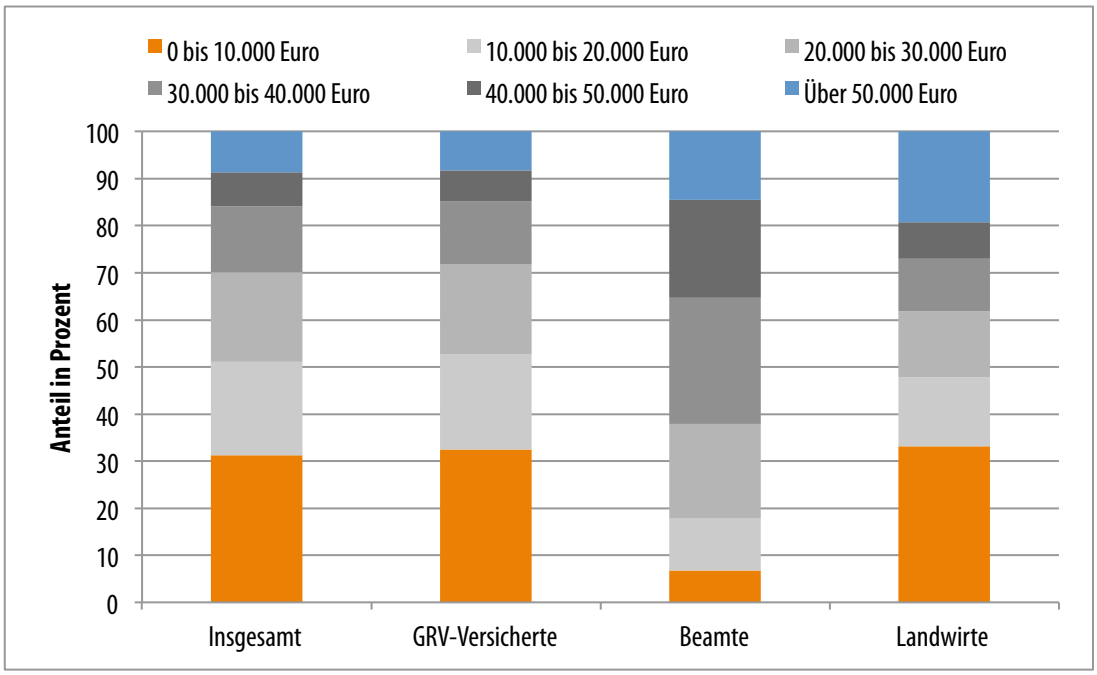
[437] In den Angaben zu 2002 und 2003 sind Fälle mit zum Stichtag ungeklärter Höhe der maßgeblichen Einnahmen enthalten, im Beitragsjahr 2002 außerdem mittelbar Begünstigte. Bei den Daten des Jahres 2004 handelt sich um einen deutlichen Ausreißer der Zeitreihe, dem höchstwahrscheinlich eine methodische Inkonsistenz zugrunde liegt. Die Hypothese einer nicht dokumentierten (einmaligen) Abweichung der Auswer-

Abbildung 21: Einkommensstruktur der Zulagenempfänger (2005 bis 2010)



*Vorläufige Zahlen
Quelle: Eigene Darstellung auf Basis von Stolz und Rieckhoff (2008, 2009, 2010, 2011); eigene Berechnungen auf Basis von ZfA (2011a).

Abbildung 22: Einkommensstruktur der Zulagenempfänger nach Personengruppen (2008)



Quelle: Eigene Berechnung auf Basis von Stolz und Rieckhoff (2011).

tungsmethodik wird dadurch untermauert, dass in der entsprechenden Veröffentlichung (Stolz und Rieckhoff, 2009) auch die vorläufigen Zahlen für 2005 und 2006 in gleicher Weise verzerrt sind (wesentlich geringerer Anteil der untersten Einkommensklasse). Der Vergleich mit der Sonderauswertung 2008 (s. u.) legt nahe, dass in Stolz und Rieckhoff (2009) Zulagenempfänger ohne maßgebliche Einnahmen ignoriert werden.

Die Einkommensstruktur der Zulagenempfänger ist im betrachteten Zeitraum nahezu unverändert. Es zeigt sich als Grundmuster aller Beitragsjahre eine deutliche Dominanz der beiden unteren Einkommensklassen bis 20.000 Euro. In diesen befinden sich etwa die Hälfte der Zulagenempfänger, wobei Einkommen zwischen null und 10.000 Euro am häufigsten sind (zwischen 27 und 31 Prozent). Grob definiert kann somit etwa die Hälfte der Zulagenempfänger angesichts maßgeblicher Einnahmen unter 20.000 Euro als Geringverdiener bezeichnet werden. Auch oberhalb von 20.000 Euro nimmt die Häufigkeit mit steigendem Einkommen ab: Lediglich die Residual-Klasse „über 50.000 Euro" verzeichnet (in den meisten Beitragsjahren) mehr Fälle als die Klasse darunter.

Die weitgehende zeitliche Konstanz der Einkommensstruktur ist insofern bemerkenswert, als dass eine Verschiebung in Richtung der höheren Einkommensklassen zumindest plausibel wäre.[438] Denn der (nominale) Anstieg der Löhne und Gehälter war in den betrachteten Jahren im Durchschnitt positiv. Dieser Effekt ist möglicherweise nicht stark genug, um angesichts der recht großen Klassenbreite sichtbar zu werden. Außerdem könnte er natürlich von einkommensspezifischem Nachfrageverhalten ausgeglichen bzw. überlagert werden.

Detaillierte Aussagen sind auf Basis der Sonderauswertungen (ZfA, 2011a und 2011b) für das Jahr 2008 möglich. Abbildung 23 zeigt die Verteilung der maßgeblichen Einnahmen mit einer Klassenbreite von 5.000 Euro und getrennt ausgewiesenen Zulagenempfängern ohne Einkommen. Zunächst wird deutlich, dass etwa 13 Prozent der unmittelbar berechtigten Zulagenempfänger keine maßgeblichen Einnahmen haben. Die Einkommensklassen bis 30.000 Euro sind in etwa gleich häufig;[439] ihr jeweiliger Anteil liegt zwischen neun und zehn Prozent. In der Folge nimmt die relative Häufigkeit der Klassen mit steigenden Einnahmen ab. Die ebenfalls in Abbildung 23 abgetragene Einkommensverteilung der geförderten Bausparer weist im Vergleich zum Kollektiv der Zulagenempfänger drei markante Abweichungen auf. Erstens sind Zulagenempfänger ohne jegliche (maßgeblichen) Einnahmen mit 19 Prozent weitaus häufiger. Zweitens sind Einkommen zwischen 10.000 und 25.000 Euro seltener (zusammen 24 statt 29 Prozent).[440] Drittens verzeichnen die Bausparer seltener Einkommen über 50.000 Euro; dies betrifft sieben Prozent, im Riester-Kollektiv sind es neun Prozent.

[438] Stolz und Rieckhoff (2011) weisen unter dem Vorbehalt vorläufiger Daten auf einen möglichen Aufwärtstrend in den Jahren 2009 und 2010 hin. Dessen statistische Signifikanz kann ohne Mikrodaten nicht untersucht werden und erscheint zweifelhaft.

[439] Diese gleichmäßige Verteilung zeigt sich auch bei der kleinstmöglichen Klassenbreite von 2.500 Euro.

[440] Bei geringerer Klassenbreite (2.500 Euro) erweisen sich vor allem die Einkommen zwischen 12.500 und 20.000 Euro als unterrepräsentiert.

5.7.3 Geschlechtsspezifische Einkommensstruktur

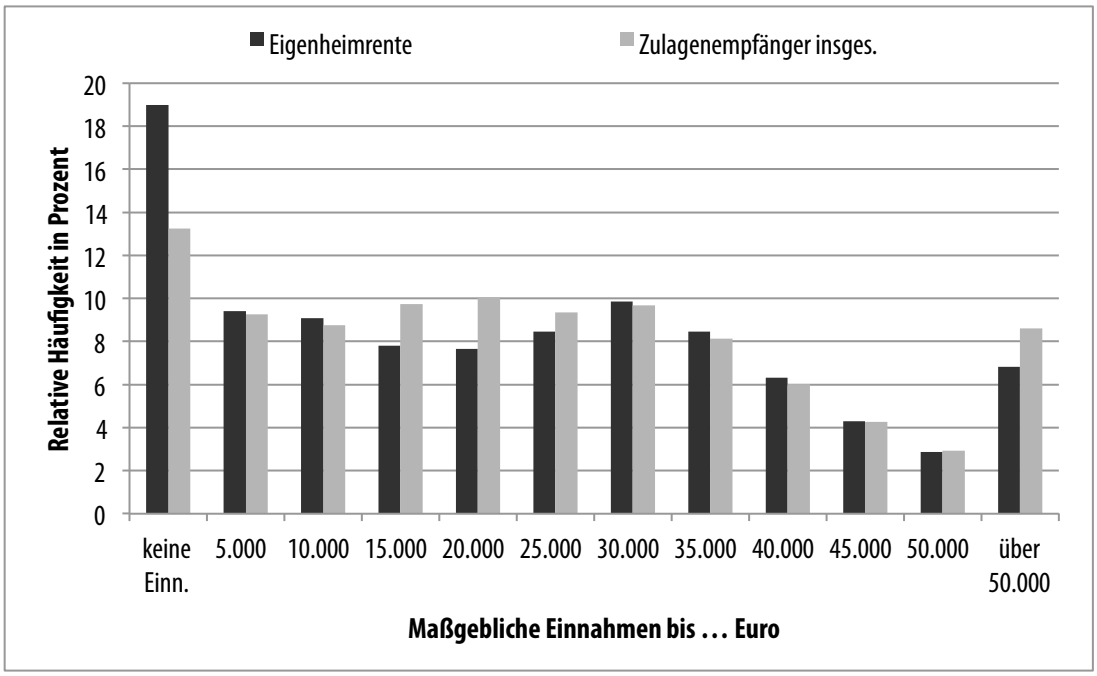
Die geschlechtsspezifische Einkommensstruktur der Zulagenempfänger ist in Abbildung 24 für 2008 dargestellt. Hier zeigt sich das angesichts des grundsätzlichen Einkommensdifferenzials erwartete Bild: Bei den Frauen sind Einnahmen unter 20.000 Euro deutlich häufiger, bei den Männern hingegen Einnahmen über 25.000 Euro. Insbesondere an den Rändern unterscheiden sich die Verteilungen deutlich. Während nur ca. acht Prozent der Männer keine Einnahmen haben, sind es bei den Frauen 17 Prozent. Andersherum beziehen 17 Prozent der Männer Einnahmen über 50.000 Euro, aber nur zwei Prozent der Frauen.

Die Eigenheimsparer (der Bausparkassen) weisen ein ähnliches geschlechtsspezifisches Verteilungsmuster auf. Auch hier haben die Frauen häufiger maßgebliche Einnahmen im Bereich unter 20.000 Euro – und vice versa. Insgesamt sind die Einkommensunterschiede zwischen Frauen und Männern etwas geringer, was durch die kleinere Fläche zwischen den Kurven in Abbildung 24 illustriert wird. Eine Ausnahme stellen die Zulagenempfänger ohne maßgebliche Einnahmen dar. Hier sind nicht nur die Bausparer insgesamt stärker vertreten, sondern innerhalb dieser Gruppe wiederum die Frauen. Insgesamt hat nahezu ein Viertel der Bausparerinnen kein (für die Förderung) relevantes Einkommen. Bei den Einkommen über 50.000 Euro ist zu erkennen, dass die Unterrepräsentation der Eigenheimsparer vor allem auf die Männer zurückzuführen ist. Während insgesamt ca. 17 Prozent der männlichen Zulagenempfänger in die höchste Einkommensklasse fallen, sind es bei den Bausparkassen nur elf Prozent. Bei den Frauen beträgt der Anteil in beiden Gruppen zwei Prozent.

5.7.4 Einkommensstruktur nach Alterssicherungssystem

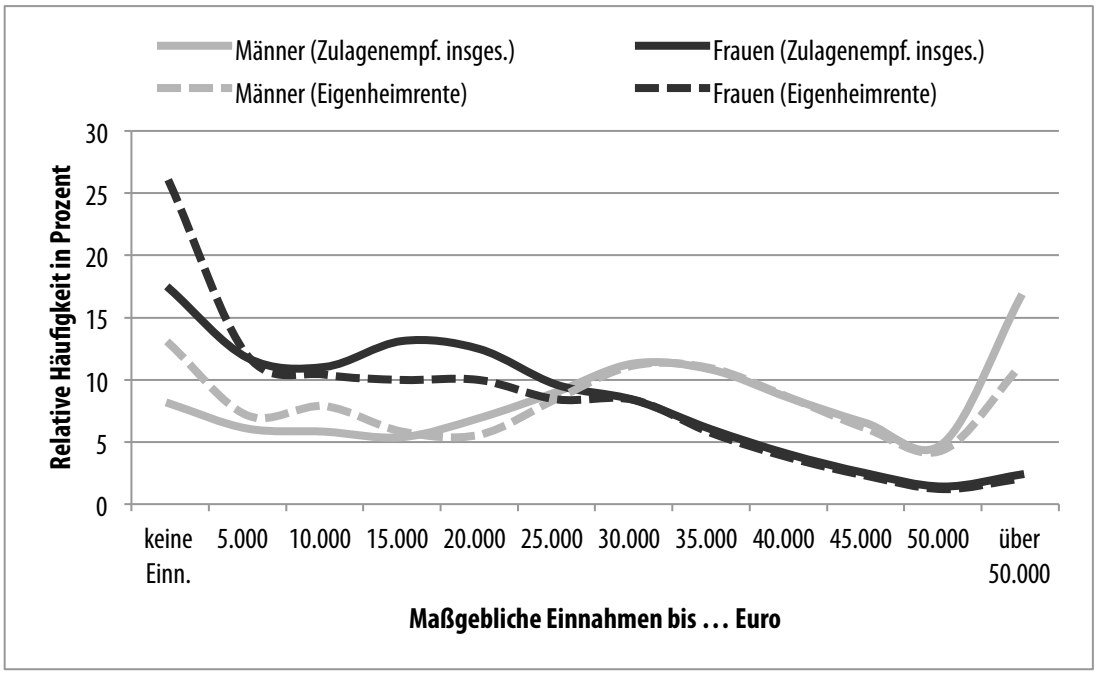
Die Dominanz der GRV-Versicherten unter den Zulagenempfängern bewirkt, dass die deutlich abweichende Einkommensstruktur der Beamten und Landwirte im bisher dargestellten Durchschnitt nicht zum Tragen kommt. Abbildung 22 zeigt die Einkommensstruktur der Zulagenempfänger im Beitragsjahr 2008 getrennt für diese drei Personengruppen. Während die Einkommensstruktur der GRV-Versicherten weitgehend der Grundgesamtheit entspricht (bzw. deren Struktur determiniert), zeigen sich bei den beiden anderen Subpopulationen deutliche Abweichungen. Die Einkommen der beamteten Zulagenempfänger konzentrieren sich in der Mitte der Verteilung; etwa zwei Drittel der Beamten verfügen über maßgebliche Einnahmen zwischen 20.000 und 50.000 Euro. Auch die höchste Einkommensklasse ist mit 15 Prozent deutlich stärker vertreten. Offensichtlich sind die unteren Einkommen im Gegenzug stark unterrepräsentiert: Nur 18 Prozent der verbeamteten Zulagenempfänger haben weniger als 20.000 Euro. Die Einkommensverteilung der Landwirte ist u-förmig, d. h., sie zeigt die für die Landwirtschaft typische Spreizung: Die unterste sowie die oberste Klasse sind mit 33 bzw. 19 Prozent am stärksten vertreten. Die Einkommen zwischen 20.000 und 40.000 Euro sind hingegen unterrepräsentiert.

Abbildung 23: Einkommensstruktur der Zulagenempfänger (Vergleich, 2008)



Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis von ZfA (2011a, 2011b).

Abbildung 24: Geschlechtsspezifische Einkommensstruktur der Zulagenempfänger (Vergleich, 2008)



Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis von ZfA (2011a, 2011b).

5.7.5 Mittelwertbetrachtung anhand der Einkommensteuerstatistik

Die Veröffentlichungen des StBA[441] analysieren das Einkommen in erster Linie durch die Ermittlung von mittleren Einkommen verschiedener Subpopulationen der Grundgesamtheit aller Bruttolohnempfänger[442]. Innerhalb dieser Personengruppe[443] wird der Bruttolohn der Riester-Sparer dem der Grundgesamtheit (und dem der Bruttolohnempfänger ohne Riester-Vertrag) gegenübergestellt. Für die Beitragsjahre 2005 bis 2007 liegt in Gerber (2011b) eine weitere Differenzierung der Riester-Sparer vor, und zwar nach dem Kriterium, ob ein steuerlicher Vorteil vorliegt. Da es sich um eine Auswertung der Einkommensteuerstatistik handelt, werden jedoch nur diejenigen Steuerpflichtigen erfasst, die eine Steuererklärung abgegeben haben. Tabelle 19 stellt den Mittelwertvergleich für die Beitragsjahre 2004 bis 2007[444] anhand des arithmetischen Mittels und des Medians dar.

Zunächst fällt im Vergleich zur Einkommensanalyse der ZfA auf, dass das Medianeinkommen mit großer Wahrscheinlichkeit höher ist. Für das Beitragsjahr 2005 beträgt der Bruttolohn der in der Steuerstatistik erfassten Riester-Sparer 28.304 Euro. In demselben Beitragsjahr hatten ca. 48 Prozent der Zulagenempfänger maßgebliche Einnahmen unter 20.000 Euro. Somit liegt der Median in der nächsthöheren Einkommensklasse, d. h. zwischen 20.000 und 30.000 Euro. Sofern in dieser Einkommensklasse keine extrem linksschiefe Verteilung vorliegt, ist davon auszugehen, dass der Median deutlich weniger als 28.000 beträgt. Im Beitragsjahr 2006 liegt zwar kein Median für die Gesamtheit der Riester-Sparer vor, allerdings liegen die nach dem Vorhandensein eines Steuervorteils differenzierten Werte beide (deutlich) oberhalb von 20.000 Euro. Der Median in den ZfA-Daten ist eindeutig kleiner, denn im Beitragsjahr 2006 befinden sich über 50 Prozent der Zulagenempfänger in den beiden unteren Einkommensklassen.

Die Abweichung des Medians zeigt zunächst nur, dass die Verteilungen nicht identisch sind. Welcher Art die Unterschiede sind, lässt sich auf der gegebenen Datenbasis lediglich vermuten. Bereits erwähnt wurden die abweichenden Einkommensbegriffe sowie die unterschiedliche Eingrenzung der Stichprobe. Gerber (2011a) nennt als wichtigsten Faktor, dass etwa ein Viertel der Riester-Sparer keine Einkommensteuererklärung abgibt und deshalb in der Einkommensanalyse des StBA nicht berücksichtigt wird. Diese Personengruppe, für die sich eine Steuererklärung normalerweise nicht lohnt, habe ein Durchschnittseinkommen von ca. 15.000 Euro (Median: ca. 11.000 Euro)[445], der untere Teil der Einkommensverteilung wird also nur rudimentär erfasst. Die Verzerrung der Verteilung äußert sich u. a. im diskutierten Medianeinkommen.

---

[441] Dies sind Kriete-Dodds und Vorgrimler (2007) und Kriete-Dodds (2008) sowie Gerber (2010, 2011a, 2011b).

[442] Die Beschränkung auf Bruttolohnempfänger ist der Abgrenzbarkeit der geförderten Personen geschuldet; vgl. Gerber (2011a), S. 14 bzw. Kriete-Dodds (2008), S. 63f.

[443] Es ist hervorzuheben, dass es sich tatsächlich um eine Auswertung auf Personenebene handelt, die also nicht wie in der Steuerstatistik üblich auf Steuerpflichtige abgestellt, sondern Splitting-Fälle in Einzelpersonen mit eigenem Einkommen überführt.

[444] Kriete-Dodds und Vorgrimler (2007) und Kriete-Dodds (2008) führen zwar ähnliche Einkommensanalysen durch, die Ergebnisse sind jedoch nicht vergleichbar, weil sie nicht auf Personen sondern auf Steuerpflichtige abstellen.

[445] Vgl. Gerber (2011a), S. 14.

Tabelle 19: Mittlere Bruttolöhne der steuerpflichtigen Riester-Sparer (2004 bis 2007)

	2004		2005		2006		2007	
	Arithm. Mittel	Median	Arithm. Mittel	Median	Arithm. Mittel	Median	Arithm. Mittel	Median
Mittlerer Bruttolohn (in Euro)								
Bruttolohnempfänger*	29.291	25.901	29.712	26.001	30.288	26.227	30.914	26.524
ohne Riester-Vertrag	29.143	25.739	29.532	25.816	30.022	25.946	30.484	26.120
mit Riester-Vertrag	31.076	27.692	31.281	28.304	31.730		32.604	
ohne steuerl. Vorteil			26.480	23.203	26.596	22.881	26.891	22.820
mit steuerl. Vorteil			38.943	33.266	39.815	33.256	40.503	33.653
Abweichung von der Grundgesamtheit (in Prozent)								
ohne Riester-Vertrag	-0,5	-0,6	-0,6	-0,7	-0,9	-1,1	-1,4	-1,5
mit Riester-Vertrag	6,1	6,9	5,3	8,9	4,8		5,6	
ohne steuerl. Vorteil			-10,9	-10,8	-12,2	-12,8	-13,0	-14,0
mit steuerl. Vorteil			31,1	27,9	31,5	27,8	31,0	26,9
Veränderung zum Vorjahr (in Prozent)								
Bruttolohnempfänger			1,4	0,4	2,0	0,9	2,1	1,1
ohne Riester-Vertrag			1,3	0,3	1,7	0,5	1,5	0,7
mit Riester-Vertrag			0,7	2,2	1,4		2,7	

*Es sind nur Bruttolohnempfänger mit abgegebener Einkommensteuererklärung erfasst.
Quellen: Gerber (2010, 2011a, 2011b); eigene Berechnungen.

Aus Tabelle 19 ist außerdem – wie makroökonomische Daten erwarten lassen – eine positive Entwicklung der (nominalen) Bruttolöhne ersichtlich, sowohl insgesamt als auch für die Untergruppen. Daraus lässt sich die Vermutung ableiten, dass die weitgehende Konstanz der maßgeblichen Einnahmen in den Auswertungen der ZfA durch die relativ breiten Klassen bedingt ist. Denn ein allgemeiner Einkommensanstieg wäre nur dann erkennbar, wenn eine ausreichende Anzahl der Zulagenempfänger Klassengrenzen überschreitet. Die Dynamik unterscheidet sich zwar bei Bruttolohnempfängern mit bzw. ohne Riester-Vertrag, die Abweichungen erscheinen jedoch unsystematisch.

Weiterhin wird deutlich, dass Riester-Sparer überdurchschnittliche Bruttolöhne beziehen. Im Vergleich zur Grundgesamtheit verdienen sie im Durchschnitt fünf bis sechs Prozent mehr (Median: sieben bis neun Prozent), während diejenigen ohne Riester-Vertrag zwischen 0,5 und 1,4 Prozent unter dem Durchschnitt liegen. Daraus folgt, dass Riester-Sparer durchschnittlich sechs bis sieben Prozent mehr Bruttolohn erzielen als ihre Gegenüber ohne Riester-Vertrag. Dieses Ergebnis gilt nicht nur hinsichtlich der individuellen Bruttolöhne, sondern qualitativ auch für den breiter gefassten Gesamtbetrag der Einkünfte je Steuerpflichtigen: Haushalte mit (ohne) Riester-Vertrag liegen mit ca. 43.434 (38.434) Euro Einkommen elf Prozent über (zwei Prozent unter) dem Durchschnitt von 39.087 Euro.[446]

[446] Eigene Berechnungen auf Basis von Gerber (2011a) und StBA (2011a).

Innerhalb der Gruppe der Riester-Sparer unterscheiden sich die Löhne erwartungsgemäß sehr stark, je nachdem ob ein Steuervorteil[447] vorliegt. Die Riester-Sparer mit steuerlichem Vorteil bezogen in den erfassten Beitragsjahren über 30 Prozent mehr Lohn als der Durchschnitt der Bruttolohnempfänger. Der Lohn der Riester-Sparer, die ausschließlich die Zulagenförderung erhielten, lag hingegen mehr als zehn Prozent unter dem Durchschnitt. Im direkten Vergleich verfügen die Sparer mit Steuervorteil über fast 50 Prozent mehr Einkommen.

Es ist zu vermuten, dass das Lohndifferenzial noch größer wäre, wenn die Bruttolohnempfänger ohne Steuererklärung ebenfalls einbezogen wären. Denn diese Personen fehlen (u. a.) in der Gruppe der Riester-Sparer ohne steuerlichen Vorteil. Sie würden aufgrund ihres niedrigen Durchschnittslohns den Durchschnitt weiter senken. Inwiefern die Auslassung dieses Viertels der Bruttolohnempfänger die Einkommensunterschiede zwischen Personen mit bzw. ohne Riester-Vertrag verzerrt, ist unklar. Es fehlt bei der verwendeten Stichprobe in beiden Gruppen ein gewisser Anteil Geringverdiener. Ohne Information über die jeweiligen Anteile und ihre Durchschnittslöhne ist hierzu keine Aussage möglich. Unter der Annahme, dass exakt 25 Prozent der Riester-Sparer nicht erfasst sind und diese im Durschnitt einen Bruttolohn von 15.000 Euro verdienen (s. o.), beträgt der korrigierte Bruttolohn des durchschnittlichen Riester-Sparers im Beitragsjahr nur ca. 27.500 statt 31.730 Euro. Ein Vergleich mit dem Durchschnittslohn aller Bruttolohnempfänger ist allerdings unmöglich; die in Tabelle 19 angegebenen 30.288 Euro stellen wie erwähnt nur auf Fälle mit Steuererklärung ab.

5.7.6 Einkommensstruktur der steuerpflichtigen Riester-Sparer

Über die Durchschnittsbetrachtung hinausgehend enthalten die Veröffentlichungen des StBA auch detaillierte Angaben zur Einkommensstruktur, die in verschiedener Hinsicht differenzierter sind als die ZfA-Auswertungen. Für die Untersuchung der Einkommensstruktur ist vor allem die geringere Klassenbreite (z. T. 2.500 Euro) von Bedeutung.[448] Die Erhebungseinheit sind jedoch nicht Einzelpersonen (wie in den ZfA-Auswertungen bzw. der Durchschnittsbetrachtung), sondern Steuerpflichtige. Aufgrund des Splitting-Tarifs der Einkommensteuer, bei dem ein Steuerpflichtiger aus zwei Personen mit normalerweise unterschiedlichem Einkommen besteht, ist eine Rückrechnung auf die individuelle Ebene nicht möglich.[449] Außerdem beschränkt sich die Darstellung im Gegensatz zur Durchschnittsbetrachtung nicht auf Bruttolohnempfänger, sondern bezieht sich auf alle 3,4 Mio. Steuerpflichtigen mit Riester-Vertrag. Diesen werden zum Vergleich alle 26,3 Mio. Steuerpflichtigen aus der Einkommensteuerstatistik (vgl. StBA, 2011) gegenübergestellt.[450] Abbildung 25 stellt diesen Vergleich der Verteilung der Steuerpflichtigen nach dem Gesamtbetrag der Einkünfte exemplarisch für das Jahr 2006 dar.

---

[447] Unter „Steuervorteil" wird hier verstanden, dass ein über die Zulage(n) hinausgehender Sonderausgabenabzug zum Tragen kommt. Inwiefern die nachgelagerte Besteuerung für einen Steuerpflichtigen tatsächlich vorteilhaft ist, d. h. über den Lebenszyklus zu geringeren Belastungen im Barwert führt, ist vom Einzelfall abhängig.

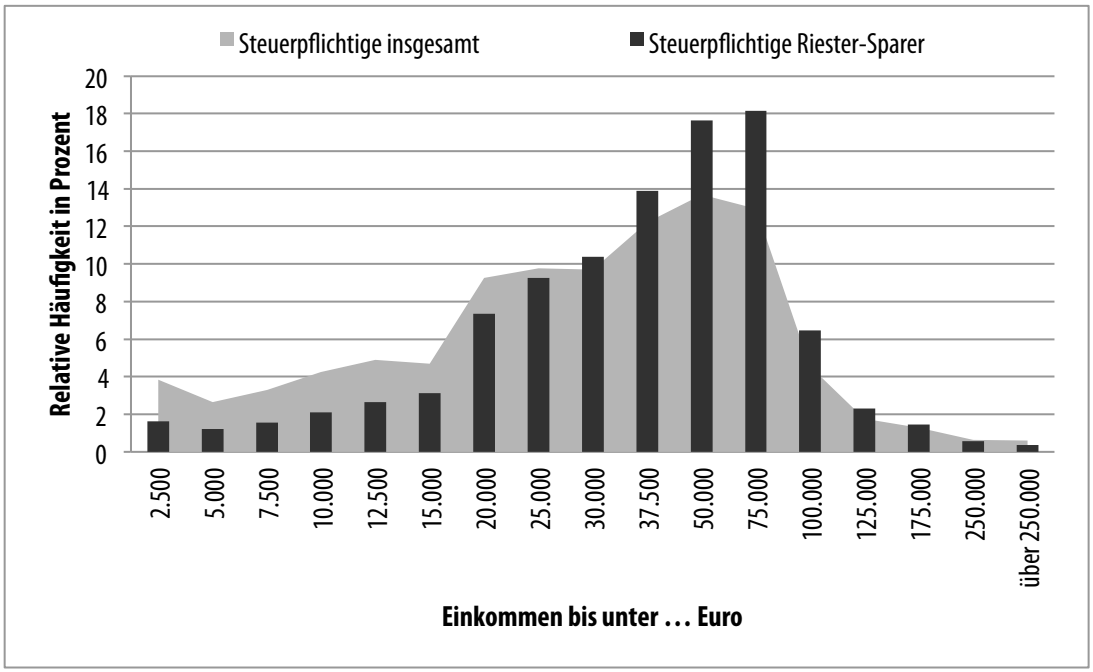
[448] Außerdem werden einkommensspezifische Angaben zu Zulagen, Steuervorteilen und Förderquoten gemacht (vgl. Abschnitte 5.9.3 und 5.11).

[449] Die Einkommensstruktur wird in Gerber (2011a) auch getrennt für Steuerpflichtige nach Grund- bzw. Splittingtabelle ausgewiesen.

[450] Die ca. 318.000 Verlustfälle werden im Folgenden ignoriert, so dass sich die Zahl der Steuerpflichtigen auf 25,9 Mio. reduziert.

Insgesamt zeigt sich, dass die Riester-Sparer in den unteren Einkommensbereichen (bis 25.000 Euro) unterrepräsentiert sind, in den höheren überrepräsentiert. Die Tatsache, dass nur einkommensteuerlich Veranlagte in den Daten enthalten sind und dadurch vor allem geringe Einkommen ignoriert werden, kann die unterschiedliche Verteilung nicht erklären. Denn dies betrifft beide Datenreihen (vermutlich in ähnlicher Weise). Weiterhin fällt auf, dass die Riester-Sparer besonders stark im Einkommensbereich zwischen 37.500 und 100.000 Euro konzentriert sind; in diesen Einkommensklassen beträgt der Unterschied zur Gesamtheit der Steuerpflichtigen ca. zwei bis fünf Prozentpunkte. Diese Ergebnisse untermauern die grundsätzliche Aussage der Durchschnittsbetrachtungen auf Personenebene. Das Medianeinkommen aller Steuerpflichtigen liegt zwischen 25.000 und 30.000 Euro, das der Riester-Sparer ist mit 30.000 bis 37.500 Euro eindeutig höher.[451]

Abbildung 25: Einkommensstruktur der steuerpflichtigen Riester-Sparer (2006)



Uneinheitliche Klassenbreite
Quelle: Eigene Darstellung auf Basis von Gerber (2011a).

Um einen Vergleich mit den Auswertungen der ZfA auf individueller Ebene vorzunehmen, können die isolierten Steuerfälle der Grundtabelle herangezogen werden (jeweils im Jahr 2006). Denn dann besteht ein Steuerpflichtiger aus exakt einer Person. Die Zuweisung der korrekten Einkommen zu zusammenveranlagten Ehepartnern ist in Ermangelung spezifischer Daten unmöglich; die hälftige Teilung des Einkommens wäre unrealistisch und eine zu große Verzerrung. Natürlich entsteht durch die alleinige Betrachtung der Grundtabellen-Fälle eine Verzerrung der Einkommensstruktur, da Verheiratete und Unverheiratete[452]

[451] Eine Erklärung für die Unterrepräsentierung der geringen Einkommensklassen könnte sein, dass die Förderung der Entgeltumwandlung zur bAV vorteilhaft sein kann, weil hier in gewissen Grenzen auch Sozialabgabenfreiheit besteht. Insbesondere für kinderlose Sparer mit geringem Einkommen dürfte diese Sparform häufig vorteilhaft sein.

[452] Dies ist vereinfacht ausgedrückt; natürlich werden nicht alle Ehepaare zusammenveranlagt.

sich hinsichtlich ihrer Einkommen signifikant unterscheiden.[453] Während die individuell veranlagten Steuerpflichtigen in den Einkommensklassen ab 10.000 Euro zwischen 20 und 30 Prozent der Zulagenempfänger stellen, sind es in der untersten Klasse mit ca. zehn Prozent deutlich weniger. Unter dem Vorbehalt, dass die (unbekannten) individuellen Einkommen der Zusammenveranlagten unberücksichtigt bleiben, bestätigt dies die Einschätzung von Gerber (2011a), dass die „Nichteinbeziehung der Zulagenempfänger ohne abgegebene Steuererklärung [...] der Hauptgrund für die regelmäßig abweichenden Ergebnisse des StBA und der ZfA"[454] ist.

5.7.7 Einkommensstruktur bei der Eigenheimrente

Abbildung 26 veranschaulicht die Einkommensverteilung im Vergleich zur Gesamtheit der Riester-Sparer für die Beitragsjahre 2008 bis 2010. Die Differenzierung der Darstellung ist durch die ZfA-Veröffentlichungen auf eine Klassenbreite von 10.000 Euro beschränkt.[455] Zunächst fällt auf, dass die Einkommensstruktur der Eigenheimsparer in 2008 der des Riester-Kollektivs ähnelt. Die differenziertere Darstellung in Abschnitt 5.7 zeigt, dass die Einkommen über 50.000 Euro tatsächlich unterrepräsentiert sind, wenngleich weniger als die Anbieterdaten es implizieren. Durch die Einteilung der Einkommensklassen ist hier nicht zu erkennen, dass die häufigeren Einkommen unter 20.000 Euro das Ergebnis zweier Unterschiede sind, die sich nahezu aufheben: Denn einerseits sind bei den Bausparkassen die Zulagenempfänger ohne maßgebliche Einnahmen stärker vertreten, andererseits sind Einkommen zwischen 10.000 und 20.000 Euro seltener.

Auffällig ist aber auch, dass die Einkommensverteilung der Eigenheimsparer in 2008 deutlich von den folgenden Jahren abweicht: Die Einkommen unter 20.000 Euro sind in 2008 weitaus häufiger, die höchsten Einkommen hingegen seltener. Dies ist vor allem auf verschobene Anbieteranteile in der Stichprobe zurückzuführen. Aufgrund der Stichprobengröße ist aber davon auszugehen, dass der Strukturbruch nach dem Beitragsjahr 2008 grundsätzlich die Marktentwicklung widerspiegelt. Die größere Aussagekraft über die (nicht beobachteten) aktuellen Einkommensverhältnisse der geförderten Bausparer haben die späteren Beitragsjahre. Die folgende Analyse konzentriert sich auf das aktuellste Beitragsjahr 2010, welches zudem die größte Datenbasis hat.[456]

Offensichtlich ist der Anteil der niedrigen Einkommen (unter 20.000 Euro) in den Anbieterdaten mit 41 Prozent erheblich geringer, als die ZfA für alle Zulagenempfänger angibt (49 Prozent). Insofern bestätigt sich die Intuition, dass geringe Einkommen bei einer Sparform, welche vornehmlich der Wohneigentumsbildung dient, seltener sind.[457] Aus dieser Perspektive ist auch die Überrepräsentation der Einkommen zwischen 20.000 und 50.000 Euro schlüssig. Möglicherweise schaffen auch die Arbeitnehmersparzulage und die Woh-

[453] So zeigt z. B. Deckl (2006) anhand der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS), dass das ungewichtete Pro-Kopf-Netto-Einkommen von Alleinstehenden im Median etwa 20 Prozent höher ist.

[454] Gerber (2011a), S. 14.

[455] In beiden Datenquellen sind nur unmittelbar berechtigte Zulagenempfänger berücksichtigt.

[456] Dadurch fehlt der Anbieter WUE in der Datenbasis, da für 2010 keine Einkommensvariablen vorhanden sind.

[457] Zwar bieten die Bausparkassen auch Produktvarianten an, die kaum dem traditionellen Trade-off niedriger Soll- und Habenzinsen entsprechen, sondern den Charakter klassischer Sparpläne haben. Der institutionelle Rahmen der Riester-Rente dürfte aber die Nachfrage (und eventuell auch das Angebot) dieser Produkte beschränken, vor allem durch die strikte Vorgabe des frühestmöglichen Beginns der Auszahlungsphase.

nungsbauprämie zusätzliche Anreize für Sparer in diesem Einkommensbereich, einen Bausparvertrag abzuschließen (vgl. Abschnitt 4.3.3.2). Es kann allerdings nicht exakt festgestellt werden, mit welchen maßgeblichen Einnahmen die (steuerlichen) Einkommensgrenzen dieser Förderinstrumente korrespondieren. Vor allem die Arbeitnehmersparzulage ist aber nicht nur für unterdurchschnittliche Einkommen relevant.

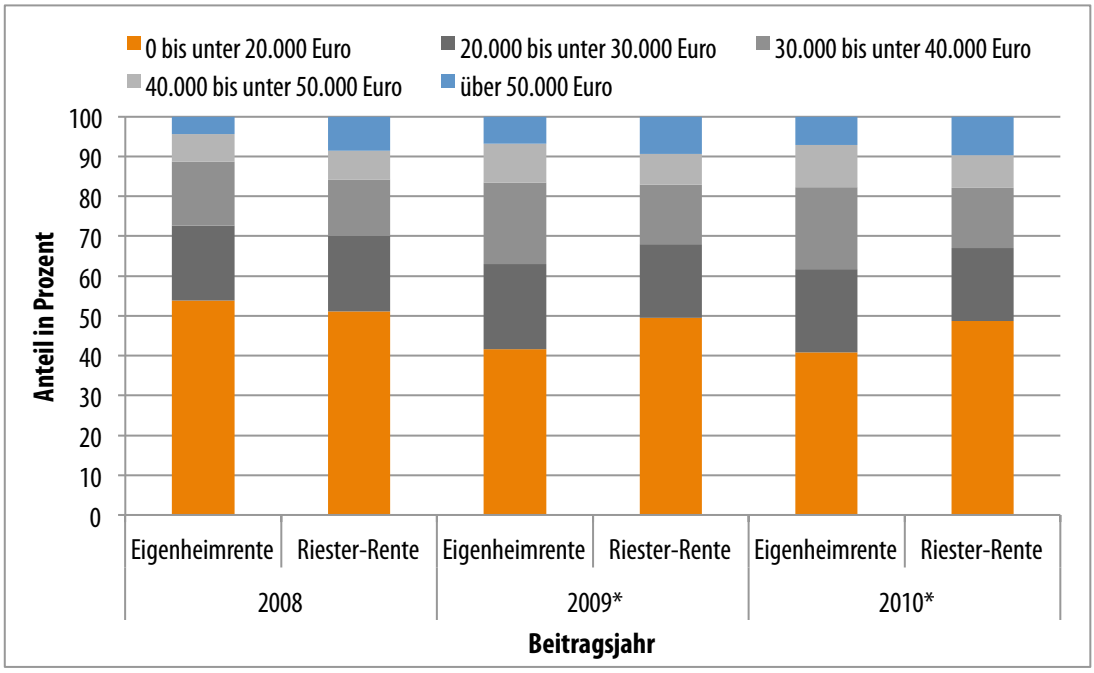
Die Häufigkeit der obersten Einkommensklasse wird in den Anbieterdaten hingegen unterschätzt. Zwar ist – wie oben erläutert – davon auszugehen, dass der wahre Anteil der Einkommen über 50.000 Euro größer ist, eine belastbare Schätzung ist aber nicht möglich. Die einzig mögliche qualitative Aussage ist, dass die hohen Einkommen mit großer Wahrscheinlichkeit nicht seltener sind, als hier gezeigt.

Aufgrund der verzerrten Häufigkeit hoher Einkommen wird die oberste Einkommensklasse verworfen, um die Aussagekraft des Vergleichs zu verbessern. Abbildung 27 stellt die Verteilung der Einkommen bis unter 50.000 Euro dar, wodurch noch etwa 90 Prozent des Riester-Kollektivs abgedeckt sind. Durch die veränderte Datengrundlage verringern sich die Abweichungen zwischen Riester-Kollektiv und Eigenheim-Sparern. Dennoch ist deutlich zu erkennen, dass bei der Eigenheimrente ab 2009 vor allem die Einkommen zwischen 30.000 und 40.000 Euro häufiger sind (22 gegenüber 17 Prozent). Mit Abstrichen gilt dies auch für die Bereiche von 20.000 bis 30.000 Euro und von 40.000 bis 50.000 Euro. Das große Gewicht der leicht überdurchschnittlichen Einkommen deckt sich mit dem Muster, dass zukünftige Eigenheimbesitzer einerseits höhere Einkommen beziehen, aber andererseits häufig am Beginn des Erwerbslebens stehen und deshalb nicht über sehr hohe Einkommen verfügen.[458]

Die geschlechtsspezifische Einkommensverteilung der Eigenheimsparer ähnelt der für alle Zulagenempfänger in Abschnitt 5.7.3 gezeigten. Auch in den Anbieterdaten sind in allen Beitragsjahren die niedrigen Einkommen bei den Frauen wesentlich häufiger. Im Jahr 2010 bezogen beispielsweise 58 Prozent der Frauen ein Einkommen unter 20.000 Euro, aber nur 26 Prozent der Männer. Die Einkommen zwischen 20.000 und 30.000 Euro sind bei beiden Geschlechtern (mit ca. einem Fünftel) ungefähr gleich häufig. Wie beim Riester-Kollektiv sind Einkommen über 30.000 Euro bei den Männern häufiger.

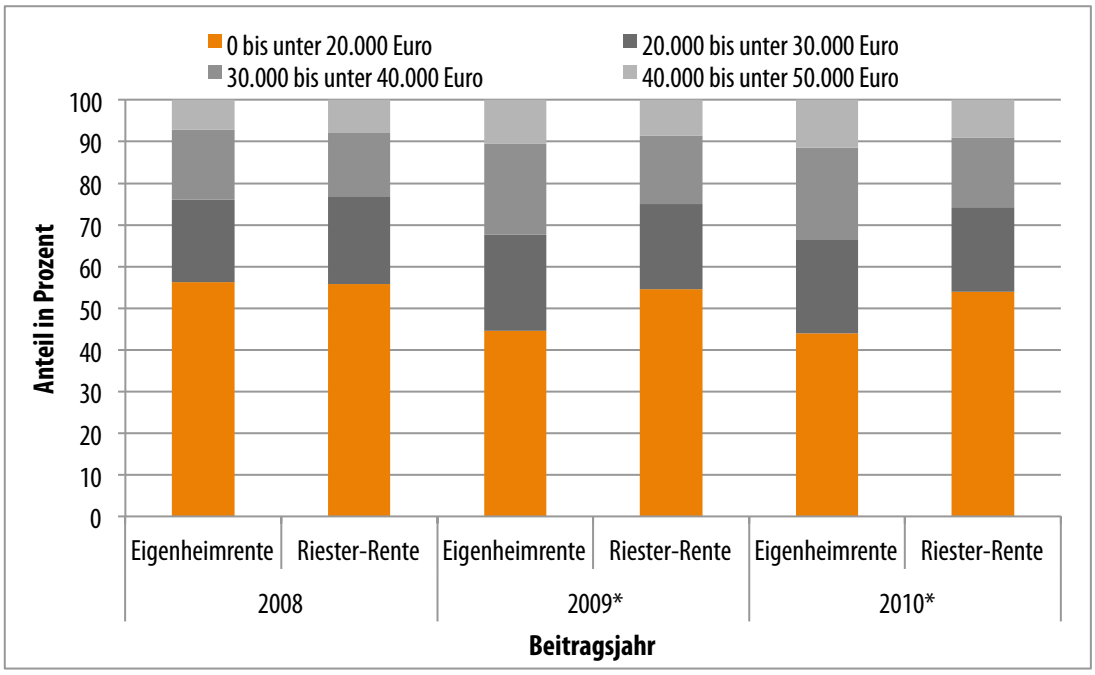
[458] Zumindest ist das Durchschnittseinkommen von Wohneigentümern normalerweise höher als das von Mieterhaushalten: Laut StBA (2006b), S. 232, ist z. B. das bedarfsgewichtete Haushaltsnettoeinkommen von Wohneigentümern ca. 15 Prozent höher als das von Mietern.

Abbildung 26: Einkommensstruktur (Vergleich, 2008 bis 2010)



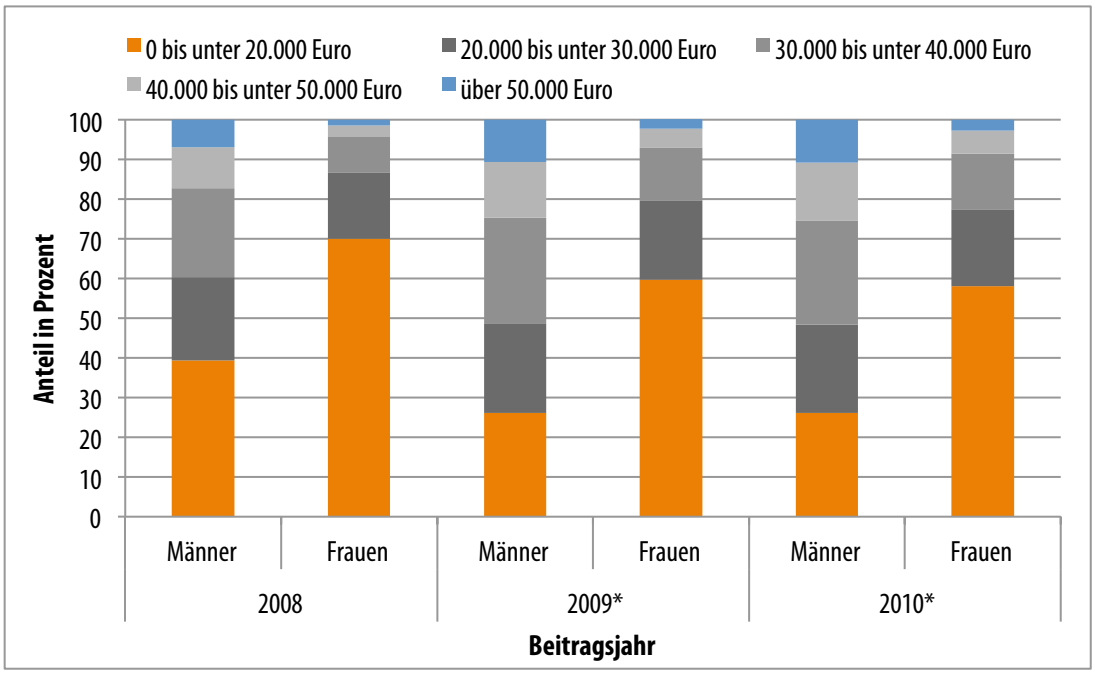
*Vorläufige Zahlen
Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis von ZfA (2011a) und der Anbieterdaten.

Abbildung 27: Einkommensstruktur unter 50.000 Euro (Vergleich, 2008 bis 2010)



*Vorläufige Zahlen
Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis von ZfA (2011a) und der Anbieterdaten.

Abbildung 28: Geschlechtsspezifische Einkommensstruktur (Eigenheimrente, 2008 bis 2010)



*Vorläufige Zahlen
Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis von ZfA (2011b) und der Anbieterdaten.

5.8 Altersvorsorgebeiträge und Eigenbeiträge

5.8.1 Altersvorsorgebeiträge im Aggregat

Im ersten Jahr der Riester-Förderung wurden – inklusive der Zulagen – rund 500 Mio. Euro in Altersvorsorgeverträge eingezahlt. Bis zum Jahr 2009, dem zuletzt offiziell ausgewerteten Beitragsjahr, stiegen die jährlichen Gesamtbeiträge auf 8,1 Mrd. Euro.[459] Abbildung 29 zeigt die Entwicklung dieses Aggregats über die Zeit. Das Wachstum der Altersvorsorgebeiträge übersteigt das der Zulagenempfänger (vgl. Abbildung 8) deutlich. Offensichtlich liegt dies an der schrittweisen Erhöhung der Zulagen und des Mindesteigenbeitrags. In Abbildung 29 sind drei Sprünge zu erkennen, und zwar jeweils eine ungefähre Verdopplung in 2004 und 2006 sowie ein ca. 60-prozentiger Anstieg in 2008. In diesen Jahren wurde bekanntlich der Mindesteigenbeitrag jeweils um einen Prozentpunkt erhöht, die maximale Grundzulage um jeweils 38 Euro. Im Verhältnis zum Vorjahr stiegen der Mindesteigenbeitrag und die maximalen Zulagen damit in den Jahren 2004, 2006 und 2008 um 100, 50 bzw. 35 Prozent. Im Beitragsjahr 2008 kommen der Effekt des Berufseinsteigerbonus (acht Prozent der Zulagensumme) und die überproportional erhöhte Kinderzulage hinzu. In den Jahren ohne Förderstufen (2003, 2005, 2007) überstieg die Summe der Altersvorsorgebeiträge den Vorjahreswert jeweils um ca. ein Drittel – was in etwa dem durchschnittlichen Anstieg der Zahl der Zulagenempfänger in diesen drei Jahren (32 Pro-

[459] Wie alle Statistiken der ZfA beziehen sich diese (und die folgenden) Angaben auf Zulagenempfänger, demnach sind geleistete Eigenbeiträge nur dann enthalten, wenn auch eine Zulage gezahlt wurde.

zent) entspricht.[460] Dementsprechend ist die Summe der Altersvorsorgebeiträge in 2009 nur geringfügig höher als im Vorjahr; wie bei den Zulagenempfängern ist eine Steigerung um ca. 3,5 Prozent zu verzeichnen.

In den ersten drei Jahren der Eigenheimrente sind (mit Stand Mai 2012) Altersvorsorgebeiträge, d. h. Eigenbeiträge und Zulagen, in Höhe von ca. 707 Mio. Euro in die geförderten Bausparverträge geflossen. Im Jahr der Einführung beliefen sie sich auf 29 Mio. Euro, in 2009 (2010) wurden etwa 219 Mio. (460 Mio.) Euro eingezahlt.[461] Die Angaben zu 2010 haben vorläufigen Charakter, denn es sind ausschließlich Sparleistungen erfasst, aufgrund derer auch eine Zulage gewährt wurde. Sofern die Abweichungen zwischen vorläufigen und endgültigen Zahlen dem bisherigen Muster folgen, wird sich die Summe der Altersvorsorgebeiträge nach administrativem Abschluss des Zulageverfahrens noch um geschätzte 30 Mio. Euro erhöhen. Damit beliefe sich das zur Wohneigentumsbildung[462] akkumulierte Kapital (vor Kosten und Zinsen) der ersten drei Beitragsjahre auf ca. 740 Mio. Euro.

5.8.2 Pro-Kopf-Altersvorsorgebeiträge

Die durch die Einphasung der Riester-Förderung bedingten sprunghaften Anstiege der Kapitalbildung sind in Abbildung 30, welche die Pro-Kopf-Altersvorsorgebeiträge darstellt, noch deutlicher zu erkennen. Denn diese Zahlen sind per Definition von den steigenden Zahlen der Zulagenempfänger bereinigt. Zwischen 2002 und 2010 wurden in einen durchschnittlichen Riester-Vertrag zwischen 258 und 879 Euro im Jahr eingezahlt. Dabei sprangen mit einer neuen Stufe der Förderung auch immer die Pro-Kopf-Beiträge auf ein höheres Niveau. In 2004 stiegen sie um 66 Prozent, in 2006 um 39 Prozent und in 2008 um 36 Prozent. Die (ungefähre) Verdopplung der aggregierten Altersvorsorgebeiträge in diesen Jahren ist also in unterschiedlichem Ausmaß auf den Zuwachs an Zulagenempfängern bzw. auf höhere Pro-Kopf-Beiträge zurückzuführen. Das Wachstum der Eigenbeiträge blieb allerdings bei jeder Förderstufe hinter dem der Zulagen zurück. Ein solches Muster ist allein schon aufgrund der mittelbar Begünstigten zu erwarten, die ihren eventuellen Eigenbeitrag nicht anpassen müssen, um die volle Zulage zu erhalten.[463] Im Vergleich der Jahre ohne Änderung der Förderhöhe sind die prozentualen Veränderungen der Altersvorsorgebeiträge liegen zwischen –5 Prozent (in 2005) und 4 Prozent (in 2010).

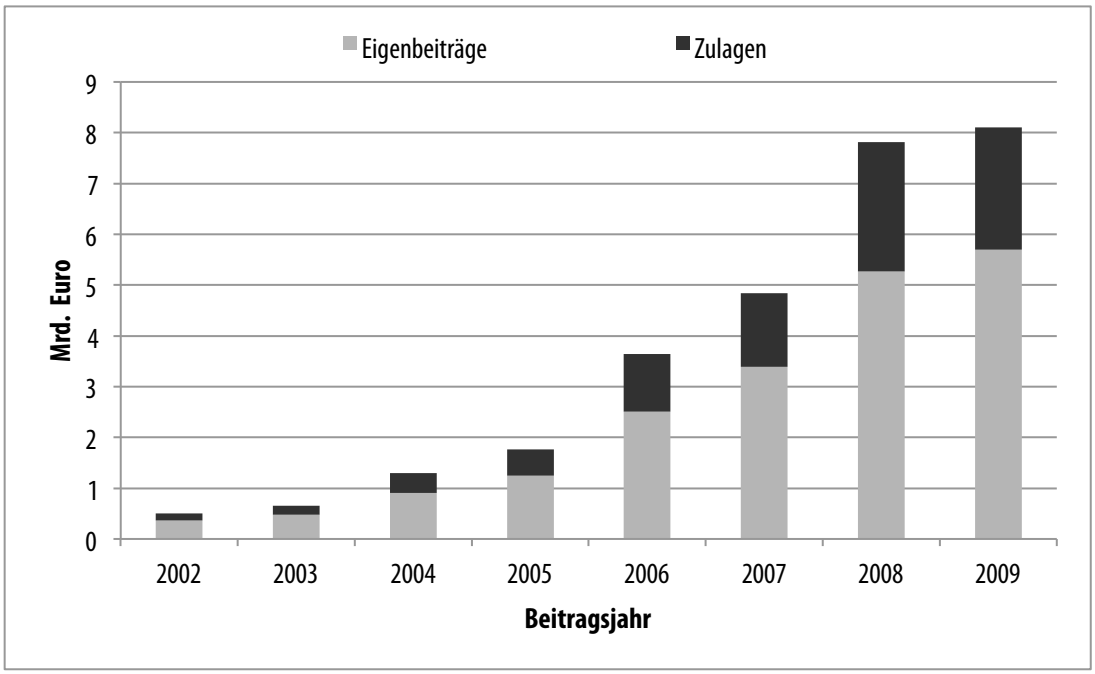
[460] Die prozentuale Veränderung der Beitragsvolumina betrug im Einzelnen: 2003: 30; 2005: 36; 2007: 33.

[461] Vgl. Stolz und Rieckhoff (2012).

[462] Aufgrund der problemlosen Übertragbarkeit des Altersvorsorgekapitals ist die wohnungswirtschaftliche Verwendung natürlich nicht gesichert. Die Verwendung der Mittel gemäß Produkttyp ist allerdings die bestmögliche Ex-ante-Schätzung.

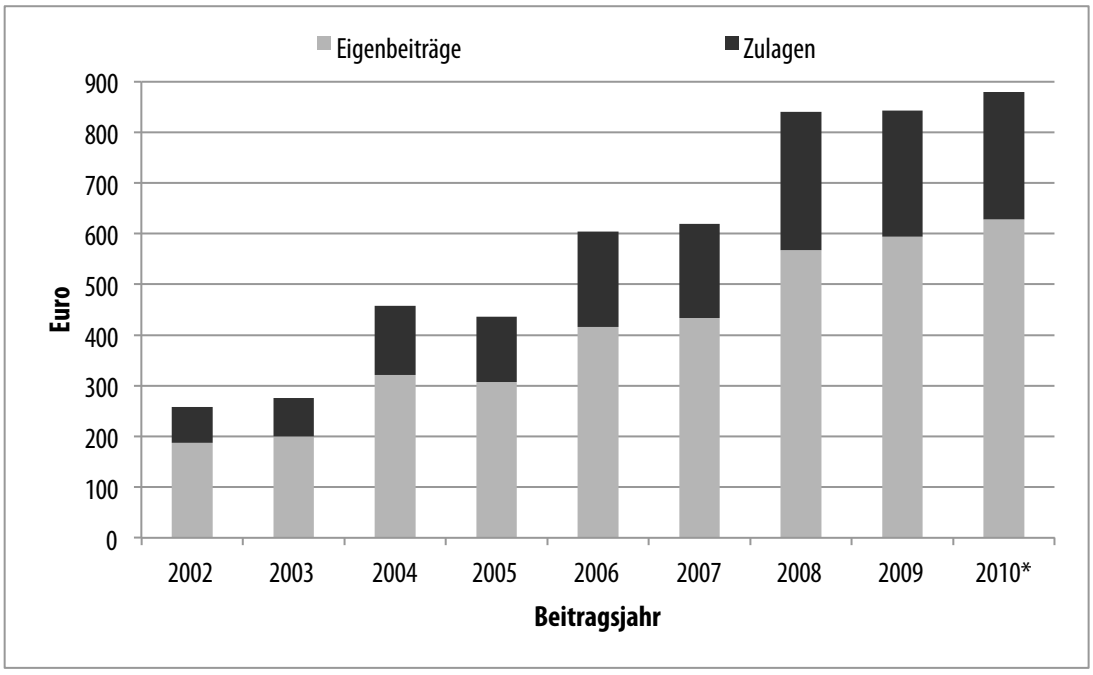
[463] Denkbar ist u. a. auch, dass eine gewisse Zahl von Zulagenempfängern zuvor mehr als den Mindesteigenbeitrag eingezahlt hat und bei dessen Erhöhung keine zusätzliche Sparleistung nötig ist, um eine Zulagenkürzung zu vermeiden.

Abbildung 29: Altersvorsorgebeiträge im Aggregat (2002 bis 2009)



Quelle: Eigene Darstellung auf Basis von Stolz und Rieckhoff (2005, 2006, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012), ZfA (2011a).

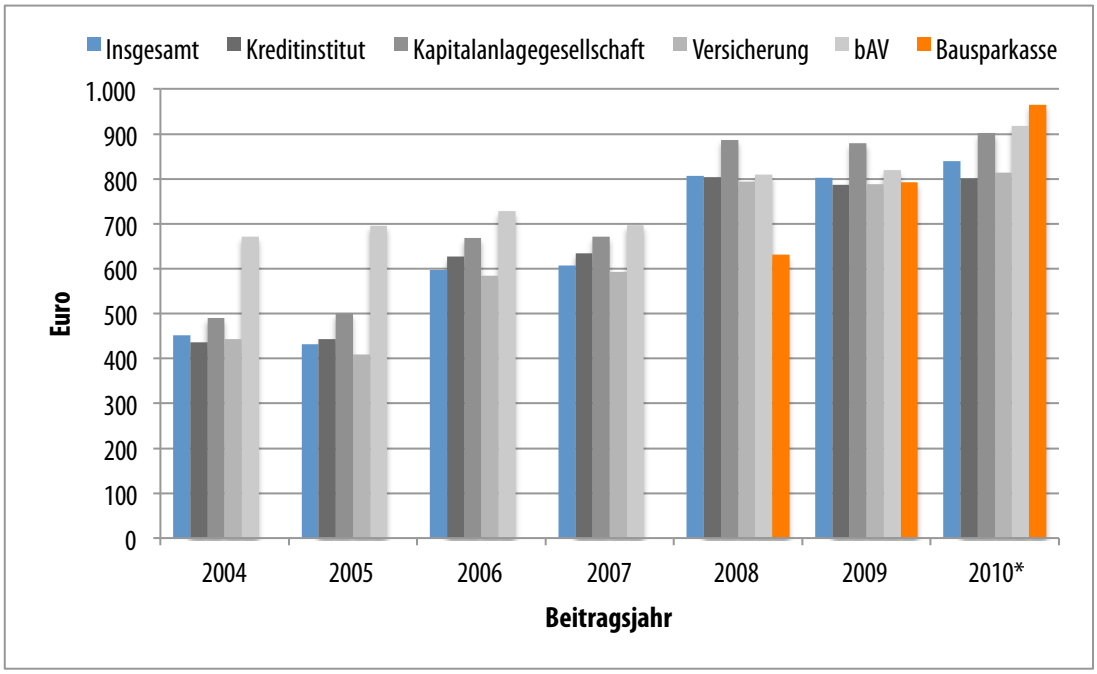
Abbildung 30: Pro-Kopf-Altersvorsorgebeiträge (2002 bis 2010)



Quelle: Eigene Darstellung auf Basis von Stolz und Rieckhoff (2005, 2006, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012).

Mit Hilfe von Abbildung 29 lässt sich außerdem der Anteil der Zulagen am Aggregat der Altersvorsorgebeiträge für die einzelnen Beitragsjahre abschätzen. Diese *kumulierte Zulagenquote*[464] lag durchgehend bei ca. 30 Prozent.[465] Mit anderen Worten haben also die Riester-Sparer im Durchschnitt 70 Prozent der Altersvorsorgebeiträge selbst aufgebracht. Dies entspricht einem jährlichen Eigenbeitrag zwischen ca. 190 Euro in 2002 und ca. 630 Euro in 2010.

Abbildung 31: Pro-Kopf-Altersvorsorgebeiträge nach Anbietertypen (2004 bis 2010)



*Vorläufige Zahlen
Quelle: Eigene Darstellung auf Basis von Stolz und Rieckhoff (2005, 2006, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012).

Betrachtet man die Pro-Kopf-Altersvorsorgebeiträge getrennt nach Anbietertypen (vgl. Abbildung 31), zeigen sich signifikante Unterschiede. Die Beiträge zugunsten der zahlenmäßig dominierenden Versicherungsprodukte bestimmen den Durchschnitt maßgeblich; sie sind die niedrigsten. In die anderen klassischen Riester-Produkte fließen im Durchschnitt höhere Beiträge, vor allem in die Fondssparpläne der Kapitalanlagegesellschaften. Doch auch die Einzahlungen in Banksparpläne sind höher als die Versicherungsbeiträge. Dieses Grundmuster gilt für die betrachteten Beitragsjahre 2004 bis 2010[466] fast durchgehend. Es kann mangels genauerer Daten nur vermutet werden, worin diese Unterschiede begründet sind. Möglich ist, dass bei geringerem Einkommen – und damit tendenziell geringerer Sparleistung – mehr Wert auf eine möglichst sichere Altersvorsor-

[464] Diese Bezeichnung wählen Stolz und Rieckhoff (2010), um von den Zulagenquoten des StBA abzugrenzen (vgl. dazu Abschnitt 5.9.3).
[465] Der Wert von 30 Prozent wurde in den Jahren 2004, 2005, 2007 und 2009 genau erreicht, in den anderen Beitragsjahren die folgenden: 2002: 27; 2003: 28; 2007: 31, 2008: 33; 2010: 29.
[466] Für die Beitragsjahre 2002 und 2003 wurden die entsprechenden Daten nicht veröffentlicht. Die Angaben für 2010 sind vorläufig, was sich vor allem in einem geringeren Zulagenanteil ausdrückt. Dies wiederum deutet darauf hin, dass die Gesamtbeiträge systematisch unterschätzt werden.

ge in Form von Bank- und Versicherungsprodukten gelegt wird.[467] Aus dieser Perspektive können einkommensstärkere Haushalte das größere Risiko der Fondsprodukte eher auf sich nehmen, weil die Auswirkungen möglicher Verluste weniger gravierend für den Lebensstandard im Alter sind. Ein unterstellter positiver Zusammenhang zwischen dem Einkommen und dem „Finanz-Sachverstand" – der bei Fondsanlagen vorteilhaft ist – könnte eine weitere Erklärung sein.

Die Pro-Kopf-Beiträge zu geförderten bAV-Verträgen fallen aus dem Rahmen. Bis 2007 wurde hier die größte Sparleistung erbracht, anfänglich sogar mit großem Abstand. Die bAV-Beiträge verzeichneten jedoch durchgehend das schwächste Wachstum und entsprachen 2008 und 2009 schließlich nur noch dem Gesamtdurchschnitt. Dies ist anhand der hier nicht abgebildeten Zusammensetzung der bAV-Produkte zu erklären: Die mit großem Abstand höchsten Sparbeiträge aller Produktklassen fließen in Pensionsfonds und Pensionskassen. Für letztere lagen die durchschnittlichen Pro-Kopf-Beiträge in allen Beitragsjahren über 1.000 Euro. Während der Anteil von Pensionsfonds an der Gesamtheit der Riester-Verträge immer kleiner als ein Prozent war, hatten die Pensionskassen in 2002 einen Anteil von 13 Prozent. Der dritte erfasste bAV-Versorgungsweg sind die Zusatzversorgungskassen, deren Beiträge in den Jahren vor 2010 noch unter denen der Rentenversicherungen lagen und somit die niedrigsten aller Produkttypen waren.[468] Im Zeitverlauf ist der Anteil der Pensionskassen stetig gesunken (auf zwei Prozent in 2008), während derjenige der Zusatzversorgungskassen bei etwa fünf Prozent liegt. Somit nähert sich der durchschnittliche bAV-Altersvorsorgebeitrag immer mehr dem der Zusatzversorgungskassen an. So sind auch der überdurchschnittliche erneute Anstieg des durchschnittlichen bAV-Altersvorsorgebeitrags in 2008 sowie der erneute Anstieg in 2010 zu erklären. In 2010 steigt der Pro-Kopf-Beitrag bei den Zusatzversorgungskassen beispielsweise um mehr als ein Fünftel an, während bei den anderen bAV-Produkten ein Zuwachs von ca. vier Prozent zu beobachten ist.[469]

Die durchschnittlichen Altersvorsorgebeiträge der Eigenheimsparer betrugen 631 Euro in 2008, 793 Euro in 2009 und 965 Euro in 2010.[470] Damit waren die Pro-Kopf-Beiträge zunächst unterdurchschnittlich, entsprachen dann 2009 ungefähr dem Gesamtdurchschnitt und lagen 2010 schließlich deutlich darüber. Bei den anderen Produkten kam es demgegenüber nur bei neuen Förderstufen zu spürbaren Anstiegen der Altersvorsorgebeiträge. Anhand der Mikrodaten können Erklärungen für dieses auffällige Muster gefunden werden. Voraussetzung ist offensichtlich die Repräsentativität der Anbieterdaten. Wie Abbildung 32 zeigt, weichen die Pro-Kopf-Altersvorsorgebeiträge in den Jahren 2009 und 2010 nur geringfügig ab. In 2008 ist der Wert der Stichprobe mit 719 Euro 14 Prozent höher als

[467] Ein Indiz für diese Vermutung ist, dass die Zulagenquote bei Kapitalanlagegesellschaften und Versicherungen im Jahr 2002 fast identisch war (31 Prozent). Bei im Durchschnitt ähnlicher Kinderzahl würde dies dafür sprechen, dass zu beiden Vertragsarten in etwa die Mindestbeiträge gezahlt werden – diese aber bei Fondsprodukten einkommensbedingt höher sind.

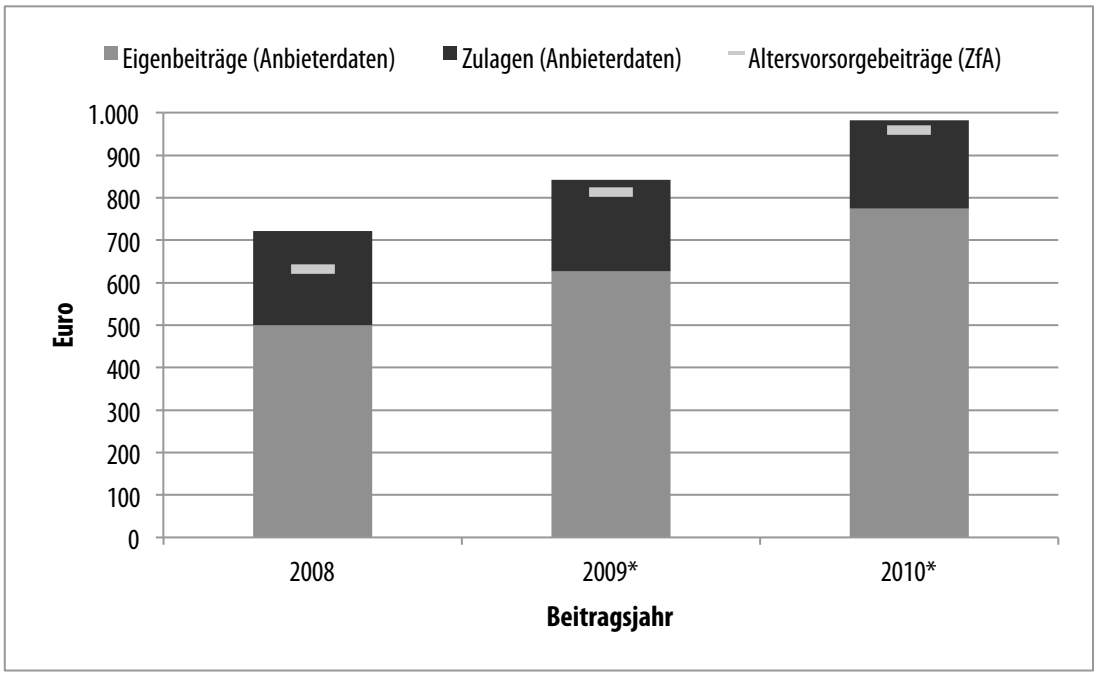
[468] Unter anderem ist dies auf die Konzentration der kapitalgedeckten – und damit Riester-geförderten – ZÖD in Ostdeutschland in Verbindung mit regional geringeren Einkommen zurückzuführen.

[469] Der überdurchschnittliche Anstieg bei den Zusatzversorgungskassen geht auf die Erhöhung des VBL-Beitragssatzes im Abrechnungsgebiet Ost (in welchem die kapitalgedeckte Zusatzversorgung weiter verbreitet ist) zurück: In 2008 steigt der allgemeine Bemessungssatz für Teile der Versicherten (von ursprünglich einem) auf vier Prozent, in 2010 schließlich für alle.

[470] Vgl. Stolz und Rieckhoff (2011, 2012).

der Referenzwert[471], was – wie oben erläutert – auf Anbietereffekte zurückzuführen ist. Der in jedem Fall festzustellende Anstieg zwischen 2008 und 2009 liegt an der Einführung im letzten Quartal 2008. Die Eigenheimrenten-Förderung wurde zwar streng genommen rückwirkend zum 1. Januar 2008 eingeführt, die Produkte kamen aber erst im vierten Quartal auf den Markt.

Abbildung 32: Pro-Kopf-Altersvorsorgebeiträge (Eigenheimrente, 2008 bis 2010)



*Vorläufige Zahlen
Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis von ZfA (2011a) und der Anbieterdaten.

Warum allerdings die Altersvorsorgebeiträge im Jahr 2010 – im Gegensatz zum Durchschnitt aller Produkttypen – weiter angestiegen sind, bedarf der Erklärung, denn in der Vergangenheit kam es nur bei neuen Förderstufen zu spürbaren Anstiegen. Zunächst ist der Trend zu einem gewissen Teil auf Anbietereffekte zurückzuführen. Davon abgesehen steigen die Pro-Kopf-Altersvorsorgebeiträge aber bei allen fünf Anbietern (durchschnittlich um ca. zehn Prozent p. a.), während bei den klassischen Riester-Produkten Zuwächse von höchstens vier Prozent zu beobachten sind. Auch ohne Kenntnis der Daten ließe sich die Arbeitshypothese aufstellen, dass die Altersvorsorgebeiträge der Eigenheimsparer grundsätzlich höher sind als bei den klassischen Riester-Produkten. Denn zum einen spricht die Einkommensverteilung dafür, dass im Mittel höhere Mindesteigenbeiträge fällig sind. Zum anderen dient Bausparen der Eigenkapitalbildung mit relativ kurzem Zeithorizont, weshalb von besserer Zulagenausschöpfung bzw. von Übersparen auszugehen ist.

Unter der Annahme, dass ein Niveau der Altersvorsorgebeiträge wie in 2010 eigentlich erwartbar ist, wird wiederum dessen Unterschreitung in den Vorjahren erklärungsbedürftig. Es wurde oben argumentiert, dass das Beitragsjahr 2008 aus dem Rahmen fällt, weil die Eigenheimsparer maximal ein Quartal Zeit hatten, um Eigenbeiträge zu leisten. Aller-

[471] Um Daten mit einheitlichem Stichtag zu vergleichen, werden hier die mittlerweile überholten Angaben aus ZfA (2011a) herangezogen.

dings wirkt dieser „Dezember-Effekt" auch in den folgenden Jahren, wenngleich abgeschwächt. Denn der Anteil der Neuverträge – die nur selten zu Jahresbeginn abgeschlossen werden – beträgt in 2009 unter den Zulagenempfängern 80 Prozent. Nur ein Viertel der Neuverträge wird im ersten Quartal abgeschlossen und mehr als die Hälfte in der zweiten Jahreshälfte.[472] In 2010 hat der Zugang nur noch einen etwa halb so großen Anteil an den Zulagenempfängern (42 Prozent). Da die Altersvorsorgebeiträge im ersten Vertragsjahr stark negativ abhängig vom Startquartal sind, ist die Erklärung für den Anstieg zwischen 2009 und 2010 gefunden.[473]

Angesichts der einstelligen Zuwachsraten der klassischen Riester-Verträge liegt aber auch auf der Hand, dass der Zugangsanteil der Eigenheimrente noch weit überdurchschnittlich ist und mit voranschreitender Marktsättigung sinken wird. Demnach liegen auch die Pro-Kopf-Altersvorsorgebeiträge des Jahres 2010 noch unterhalb des für einen Bestandsmarkt zu erwartenden Niveaus; eine Fortsetzung des positiven Trends ist zu erwarten und deutet sich im vorläufigen Wert für 2011 (1.036 Euro) bereits an.

5.8.3 Verteilung der Altersvorsorgebeiträge (Eigenheimrente)

Als zusätzliche Information geht aus den Anbieterdaten die Verteilung der Altersvorsorgebeiträge bei der Eigenheimrente hervor. Abbildung 33 veranschaulicht die relative Häufigkeit der absoluten Beträge in 100-Euro-Klassen für die Zulagenempfänger des Jahres 2010. Altersvorsorgebeiträge bis 100 Euro sind mit vier Prozent relativ selten. Am häufigsten sind mit zehn Prozent Beträge zwischen 200 und 300 Euro. Insgesamt liegt ein Drittel der Altersvorsorgebeiträge zwischen 200 und 600 Euro. Höhere Werte sind zunehmend seltener, allerdings sind die relativen Häufigkeiten zwischen 2.000 und 2.300 Euro wieder höher (zwei bis vier Prozent, insgesamt neun Prozent). Hierbei handelt es sich um diejenigen, die in etwa den maximalen Sonderausgabenabzug ausschöpfen. Ein Zehntel der Zulagenempfänger verzeichnet Altersvorsorgebeiträge über 2.100 Euro, hat also eindeutig mehr als den Mindesteigenbeitrag gespart. In der obersten Klasse sind alle Altersvorsorgebeiträge über 5.000 Euro zusammengefasst – die in wenigen Fällen mehr als 100.000 Euro betragen.

Im Vergleich zu den Altersvorsorgebeiträgen ist die entsprechende Verteilung der Eigenbeiträge – vereinfacht ausgedrückt – um die durchschnittlichen Zulagen nach links verschoben. Außerdem sind Eigenbeiträge unter 100 Euro mit 22 Prozent besonders häufig, da in diese Klasse die Sockelbeträge fallen.[474] Vor dem Hintergrund des theoretischen Sparziels des Produkttyps ist es bemerkenswert, dass die Sparleistung von mehr als einem Fünftel der Zulagenempfänger so gering ist. Im Median beträgt der Pro-Kopf-Eigenbeitrag 500 Euro, das arithmetische Mittel ist 774 Euro.

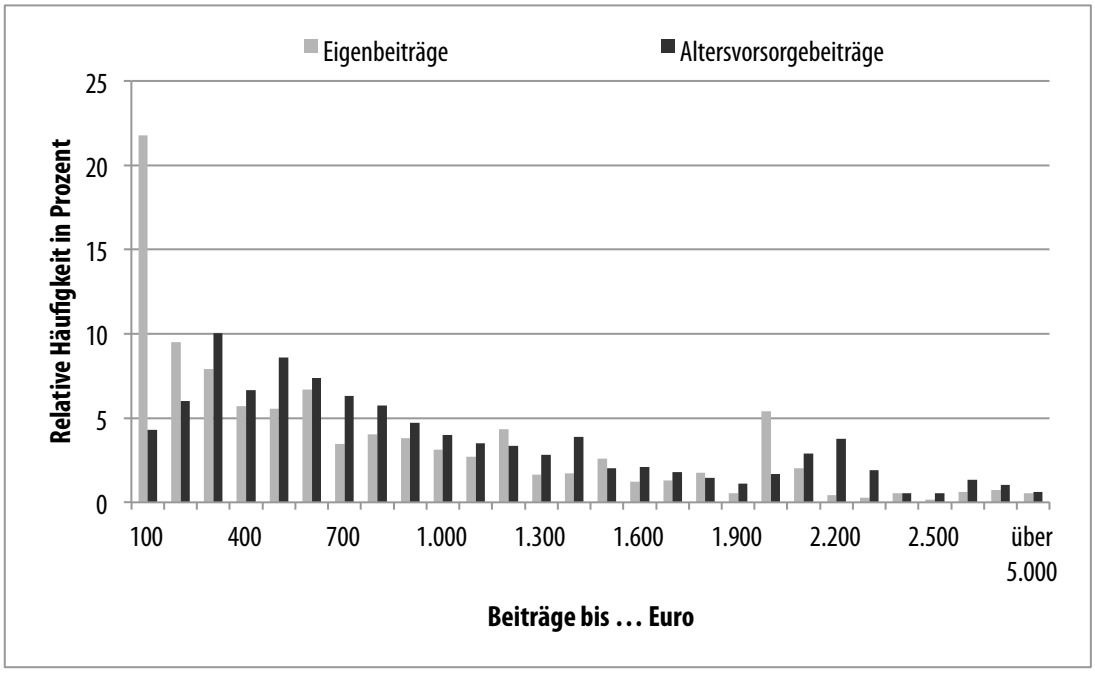
---

[472] Die Angabe bezieht sich auf die Vertragsdaten von WUE und den LBSen, da die entsprechenden Variablen für BSH nicht verfügbar sind.

[473] Der Dezember-Effekt erklärt im Übrigen auch den oben diskutierten Anbietereffekt, denn eine Erhöhung des Stichprobenanteils geht mit einem großen Anteil von Neuverträgen einher.

[474] Nullwerte sind in Abbildung 33 nicht enthalten. Da außerdem nur Zulagenempfänger berücksichtigt werden, betrifft dies die mittelbar berechtigten Zulagenempfänger ohne Eigenbeitrag (0,4 Prozent der Zulagenempfänger in 2010).

Abbildung 33: Verteilung der Altersvorsorgebeiträge (Eigenheimrente, 2010)



Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis der Anbieterdaten.

5.8.4 Einzahlungsmuster der Eigenbeiträge (Eigenheimrente)

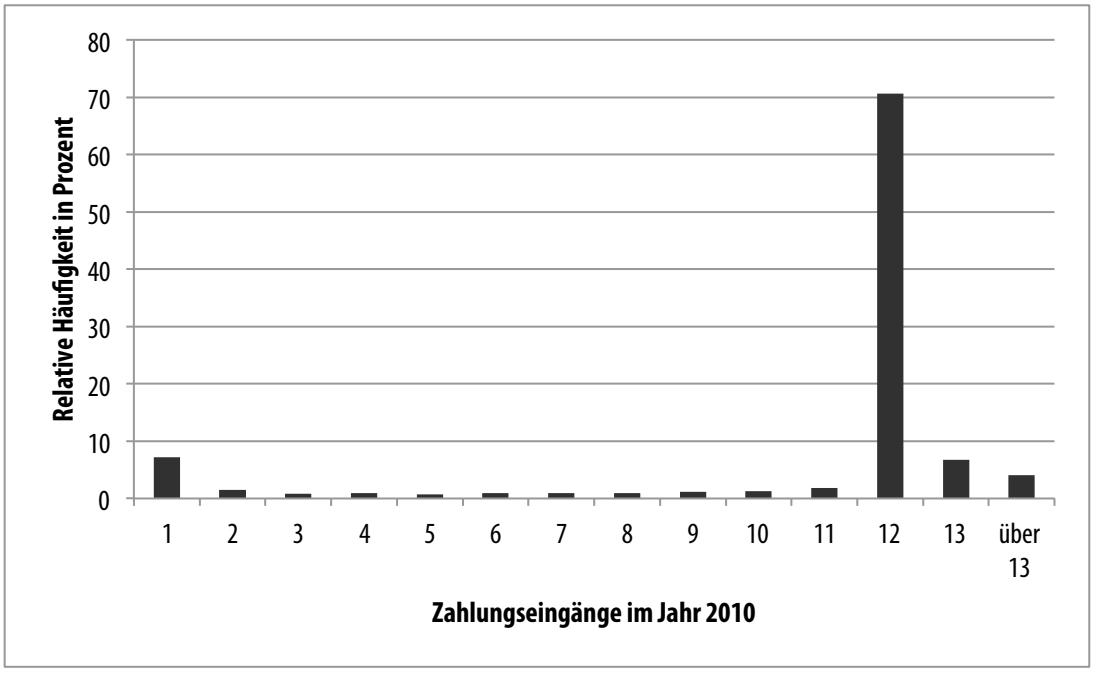
Zur Untersuchung des Sparverhaltens ist der Informationsgehalt der Mikrodaten begrenzt, z. B. sind weder die Beträge noch die Zeitpunkte einzelner Sparbeiträge bekannt. Neben der Höhe der jährlichen Eigenbeiträge sind aber Angaben zur Anzahl der Einzahlungen im Jahr 2010 verfügbar. Außerdem ist angegeben, ob eine Einzugsermächtigung vorliegt. Anhand dieser Variablen soll im Folgenden ein Eindruck des Sparverhaltens vermittelt werden.

Um die Anzahl der Zahlungen in 2010 verzerrungsfrei zu betrachten, beschränkt sich die Auswertung auf Verträge, die das ganze Jahr im Bestand sind. Es stehen also zwölf Monate zur Verfügung, um Einzahlungen vorzunehmen. Abbildung 34 zeigt die Verteilung der Zahlungsfrequenz für die Zulagenempfänger des Jahres 2010. Monatliche Zahlungen treten mit Abstand am häufigsten auf: 71 Prozent der Zulagenempfänger haben zwölf Einzahlungen vorgenommen. Am zweithäufigsten sind mit sieben Prozent einmalige Zahlungen. Zahlungshäufigkeiten zwischen drei und zehn sind demgegenüber sehr selten (jeweils ca. ein Prozent). Unwesentlich häufiger sind zwei oder elf Zahlungen (ca. zwei Prozent). Bei zwei jährlichen Einzahlungen handelt es sich möglicherweise um halbjährliche Zahlungen oder Ergänzungszahlungen zu einer jährlichen Rate. Die leicht erhöhte Häufigkeit von elf Einzahlungen deutet auf versäumte oder bewusst unterlassene Zahlungen eines eigentlich vorgesehenen monatlichen Rhythmus hin. Dafür spricht, dass zwischen acht und elf Zahlungen ein Anstieg der relativen Häufigkeit zu beobachten ist. Das Versäumen oder Aussetzen einer einzelnen Sparrate dürfte häufiger vorkommen als zwei oder drei fehlende Zahlungen. Auch 13 Einzahlungen kommen häufig vor (sechs Prozent); vermutlich sind dies auch Fälle, in denen die monatlichen Raten ergänzt wurden, um z. B. Zulagenkürzungen zu vermeiden oder überschüssige Liquidität dem Alters-

vorsorgevermögen zukommen zu lassen.[475] In Einzelfällen sind extreme Zahlungshäufigkeiten zu beobachten (bis zu 96), insgesamt leisten aber nur vier Prozent der Zulagenempfänger mehr als 13 Zahlungen.[476]

Der Zusammenhang zwischen der Zahlungsfrequenz und der Höhe des jährlichen Eigenbeitrags ist im Durchschnitt positiv. Dies illustriert Abbildung 35 anhand der durchschnittlichen Eigenbeiträge nach Zahlungsfrequenz. Bei zwölf Zahlungseingängen liegt der Wert mit 813 Euro nur geringfügig unter dem Gesamtdurchschnitt von 838 Euro[477]. Bei den ebenfalls häufigen einmaligen Zahlungen ist der Eigenbeitrag unterdurchschnittlich (587 Euro). Dies liegt an den Sockelbeträgen, von denen ein Drittel in einer einzigen Zahlung geleistet wird. Mit zwei jährlichen Zahlungen geht im Durchschnitt ein etwas höherer Eigenbeitrag einher. Wie erwähnt handelt es sich hier möglicherweise nicht nur um planmäßig halbjährliche Zahlungen, sondern ebenfalls um eine ergänzende Sparleistung am Jahresende. Der Anstieg zwischen vier und zehn Zahlungen vermittelt den Eindruck, dass es sich um fehlende Raten eines monatlichen Sparplanes handelt. Diese Vermutung erklärt allerdings nicht, warum der Eigenbeitrag bei elf Zahlungseingängen höher als bei zwölf ist.[478] Die mit 1.308 Euro weit überdurchschnittlichen Eigenbeiträge bei mehr als zwölf Zahlungen deuten darauf hin, dass tatsächlich häufig freie Mittel für die Wohneigentumsbildung verwendet werden.

Abbildung 34: Verteilung der Einzahlungsfrequenz (Eigenheimrente, 2010)



Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis der Anbieterdaten.

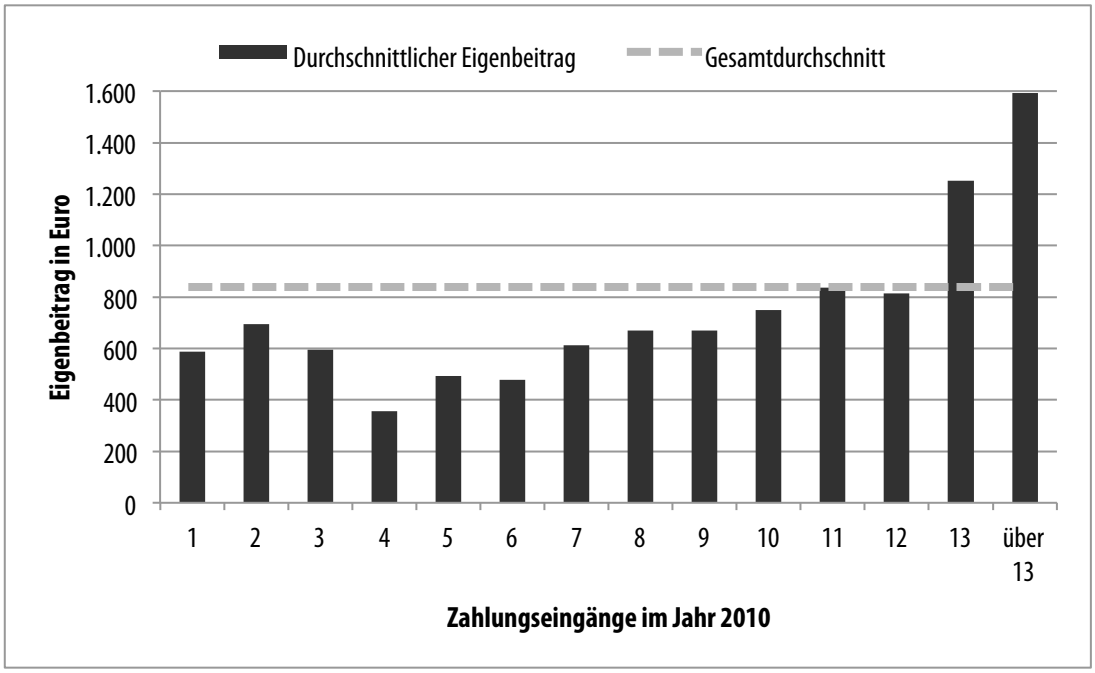
[475] Laut Anbieterauskunft werden aber auch erfolglose Versuche, Beiträge einzuziehen (sogenannte Rücklastschriften), als Zahlung gezählt.

[476] Die Zahlungsfrequenz weist nur geringe Anbieterunterschiede auf.

[477] Die Abweichung zum Durchschnittswert der Stichprobe in Abschnitt 5.8.2 ist in der Beschränkung auf ganzjährig vorhandene Verträge und im Fehlen der BSH-Daten begründet.

[478] Denkbar ist, dass unter den Verträgen, bei denen Liquiditätsprobleme auftreten, höhere (Mindest-) Eigenbeiträge häufiger sind.

Abbildung 35: Durchschnittlicher Eigenbeitrag nach Zahlungsfrequenz (Eigenheimrente, 2010)



Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis der Anbieterdaten.

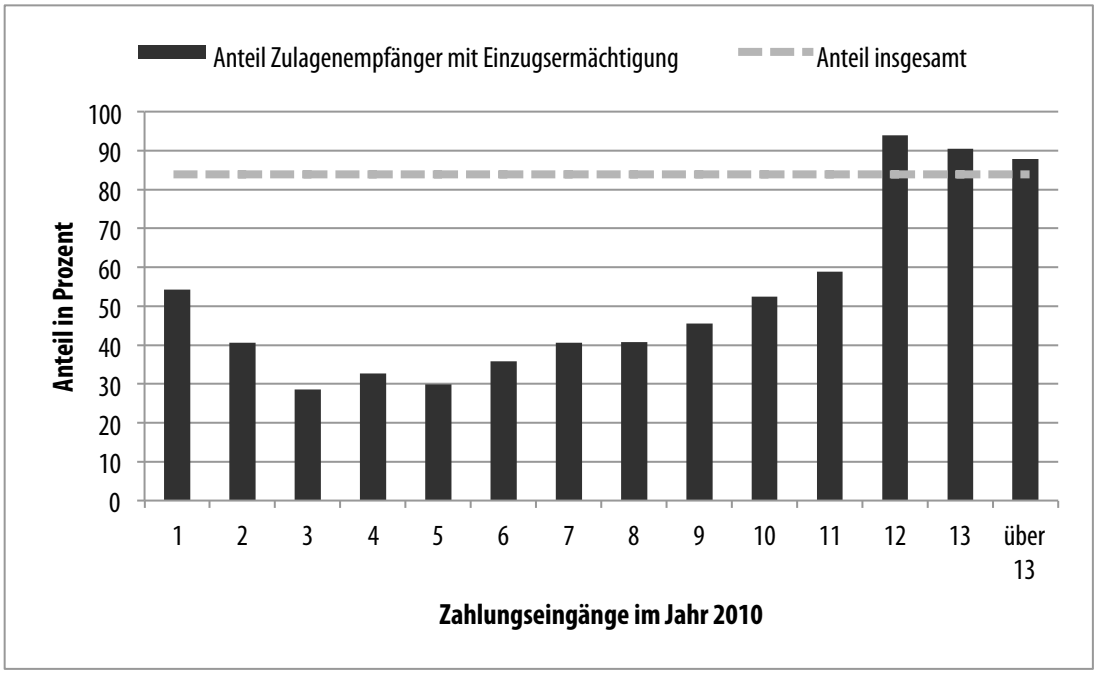
Insgesamt haben 74 Prozent der Eigenheimsparer ihrem Anbieter eine Einzugsermächtigung erteilt,[479] bei den Zulagenempfängern unter ihnen ist der Anteil mit 84 Prozent noch höher. Um den vermuteten positiven Zusammenhang zwischen Einzugsermächtigung und Zahlungsfrequenz zu überprüfen, stellt Abbildung 36 den Anteil der Zulagenempfänger mit Einzugsermächtigung bei gegebener Zahlungsfrequenz dar. Für Zahlungsfrequenzen zwischen drei und elf bestätigt sich die Hypothese versäumter Zahlungen, denn diese Werte korrelieren mit seltenen (und häufiger werdenden) Einzugsermächtigungen. Demgegenüber haben 94 Prozent der Zulagenempfänger mit zwölf Zahlungen eine Einzugsermächtigung erteilt.

Die Kausalität zwischen Einzugsermächtigung und der Anzahl der Einzahlungen ist nicht eindeutig. Einerseits kann eine Einzugsermächtigung verhindern, dass Einzahlungen versäumt oder bewusst unterlassen werden. Andererseits kann eine ursprünglich erteilte Einzugsermächtigung ohne nennenswerten Aufwand widerrufen werden. In diesem Fall liegt sie am Jahresende nicht vor, so dass die hier ausgewertete Variable die Information „keine Ermächtigung“ enthält. Andererseits ist ein Aussetzen der Einzugsermächtigung – ohne sie zu widerrufen – ebenfalls möglich. Beides kommt laut Auskunft der Anbieter selten vor, besonders selten ist der Widerruf, der in erster Linie bei Vertragskündigungen geschieht. Unter diesem Kausalitäts-Vorbehalt ist die Information zur Einzugsermächtigung als erklärende Variable geeignet.

[479] Bei den einzelnen Anbietern liegt der Anteil von Verträgen mit Einzugsermächtigung zwischen 64 und 81 Prozent.

Aus den gezeigten Abhängigkeiten zwischen Einzugsermächtigung und Zahlungsfrequenz sowie zwischen Zahlungsfrequenz und Eigenbeiträgen folgt zwingend ein (mittelbarer) Zusammenhang zwischen Einzugsermächtigung und der Höhe der Eigenbeiträge. Dies lässt sich am einfachsten mit Durchschnittswerten überprüfen, wobei wiederum nur Zulagenempfänger in den Vergleich einbezogen werden, deren Verträge das ganze Jahr 2010 im Bestand sind. Der durchschnittliche Eigenbeitrag von Zulagenempfängern mit Einzugsermächtigung liegt mit 785 Euro 16 Prozent über dem Durchschnitt derjenigen ohne Einzugsermächtigung. Wie in Abschnitt 5.3.4 hinsichtlich der Zulagenbeanspruchung beschrieben, besteht auch ein eindeutiger Zusammenhang zwischen dem Vorliegen einer Einzugsermächtigung und der Wahrscheinlichkeit, dass überhaupt ein Eigenbeitrag erbracht wird. Sofern Beiträge vom Anbieter eingezogen werden durften, ist dies in 82 Prozent der Fälle geschehen, ohne Einzugsermächtigung nur einem Viertel der Fälle.

Abbildung 36: Häufigkeit von Einzugsermächtigungen nach Zahlungsfrequenz (Eigenheimrente, 2010)



Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis der Anbieterdaten.

5.9 Zulagenförderung

5.9.1 Altersvorsorgezulagen im Aggregat

Für die Beitragsjahre 2002 bis 2010 sind den Riester-Sparern bis zum Frühjahr 2012 insgesamt ca. 11,2 Mrd. Euro an Altersvorsorgezulagen zugeflossen.[480] In den Beitragsjahren 2008 bis 2010 waren es 7,4 Mrd. Euro, wovon nur ein vergleichsweise geringer Teil auf Eigenheimrenten-Verträge entfällt: Insgesamt wurden Zulagen im geschätzten Umfang von ca. 160 Mio. Euro ausgezahlt, davon 8,7 Mio. Euro in 2008 und ca. 56 (98) Mio. Euro in

[480] Vgl. Stolz und Rieckhoff (2007, 2010, 2011, 2012).

2009 (2010).[481] Die Verteilung der Zulagensumme auf die einzelnen Beitragsjahre ist in Tabelle 20 dargestellt. Es wird außerdem die Zusammensetzung aus Grund- und Kinderzulagen aufgeschlüsselt. Die Vergleichbarkeit der Zahlen wird nicht nur dadurch beeinträchtigt, dass es sich beim Beitragsjahr 2010 um vorläufige Daten handelt. Zusätzlich sind die Werte für 2002 gerundet und für 2003 widersprüchlich: Die von Stolz und Rieckhoff (2005) angegebene Zulagensumme entspricht nicht der Summe aus Grund- und Kinderzulagen.[482] Dennoch sollten die Daten robust genug für einen Vergleich sein.

Tabelle 20: Altersvorsorgezulagen im Aggregat (2002 bis 2010)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010*
Grundzulagen	73	84	183	254	552	732	1.408	1.257	
davon Bonus							204	62	
Kinderzulagen	74	90	202	278	582	714	1.142	1.142	
Zulagen insg.	147	174	385	532	1.134	1.446	2.543	2.399	2.476

Angaben in Mio. Euro; *vorläufige Zahlen (systematisch unterschätzt)
Quellen: Eigene Darstellung auf Basis von Stolz und Rieckhoff (2007, 2010, 2011, 2012), ZfA (2011a), Gerber (2011a).

Da die Zulagen im Aggregat einen über die Zeit relativ konstanten Anteil an den gesamten Altersvorsorgebeiträgen haben (ca. 30 Prozent), entspricht die Entwicklung der Zulagensumme in etwa der in Abschnitt 5.2 dargestellten Zunahme der Vertragszahlen. Doch auch die Effekte der Förderstufen in 2004, 2006 sowie 2008 sind deutlich. Im Beitragsjahr 2009 sinkt die Zulagensumme erstmalig im Vergleich zum Vorjahr. Dies ist auf den großen Effekt des Berufseinsteigerbonus in 2008 zurückzuführen: Da diese erhöhte Grundzulage einmal je Zulagenempfänger gewährt wird, ist der Umfang dieser Förderkomponente im zweiten Jahr mit 62 gegenüber 204 Mio. Euro viel kleiner. Die Kombination aus kaum gestiegener Zahl an Zulagenempfängern und gesunkenen Pro-Kopf-Zulagen (vgl. Abschnitt 5.9.4) führt zu einem Rückgang der gesamten Zulagenförderung.

5.9.2 Relation von Grund- und Kinderzulagen

Die Relation der gewährten Grund- und Kinderzulagen hat sich im Laufe der Zeit nur geringfügig verändert. Der Anteil der Grundzulage lag zwischen 2002 und 2006 knapp unter 50 Prozent. Seit 2005 ist ein schwacher Aufwärtstrend zu beobachten, so dass im Beitragsjahr 2007 die Grundzulagen erstmals mehr als die Hälfte (51 Prozent) der gesamten Zulagen ausmachten. Ein Grund für diese Entwicklung ist offenbar der steigende Anteil der Zulagenempfänger, die nur eine Grund-, aber keine Kinderzulage erhalten (vgl. Tabelle 21). Dass der Anteil der Grundzulage in 2008 weiter (auf 55 Prozent) gestiegen ist, liegt hauptsächlich am zusätzlich gewährten Berufseinsteigerbonus, welcher im Aggregat acht Prozent der gesamten Grundzulagen ausmacht. Die erhöhte Kinderzulage für ab 2008 geborene Kinder wirkt gegenläufig, erhöht also *ceteris paribus* den Anteil der Kinderzulagen.

[481] Mit dem Abschluss des Zulagenverfahrens für 2010 wird voraussichtlich noch ein einstelliger Millionenbetrag hinzukommen.

[482] Es ergibt sich eine Abweichung von ca. zwei Prozent. Mangels Anhaltspunkten, welche Zahl fehlerhaft ist, wird hier keine Korrektur vorgenommen.

Bei der isolierten Betrachtung der Zulagenempfängerinnen fällt zunächst auf, dass ein deutlich geringerer Anteil ausschließlich die Grundzulage bezieht. Offensichtlich werden also vorhandene Kinder häufiger dem Zulagenantrag der Frauen zugeordnet. Der Trend zu (relativ) weniger Kinderzulagen ist allerdings für beide Geschlechter zu beobachten, nur eben auf unterschiedlichem Niveau. Die Verringerung des Anteils der Kinderzulagenempfänger ist außerdem unabhängig von der Kinderzahl zu beobachten.

Tabelle 21: Relative Häufigkeit der Zulagenempfänger nach der Anzahl der Kinderzulagen (2002 bis 2010)

Anzahl der Kinderzulagen	Anteil an den Zulagenempfängern in Prozent								
	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010*
	Alle Zulagenempfänger								
0	55,6	54,5	54,1	54,9	56,4	59,0	59,9	61,3	61,6
1	16,3	16,3	16,9	16,6	16,6	16,2	16,0	15,9	15,8
2	20,0	20,9	20,9	20,7	19,7	18,3	17,7	16,9	16,8
3	6,5	6,5	6,3	6,1	5,7	5,1	5,0	4,6	4,5
4 oder mehr	1,6	1,8	1,8	1,7	1,6	1,4	1,4	1,3	1,3
	Nur Frauen								
0	38,2	37,0	37,5	36,6	38,5	41,0	42,3	44,4	44,9
1	23,0	22,8	23,1	23,3	23,5	23,5	23,1	23,0	22,4
2	28,0	29,0	28,7	29,2	28,1	26,5	25,7	24,5	24,5
3	8,7	8,8	8,4	8,5	7,9	7,2	7,0	6,4	6,5
4 oder mehr	2,1	2,4	2,3	2,4	2,0	1,8	1,9	1,7	1,7

*Vorläufige Zahlen

Quellen: Eigene Darstellung auf Basis von Stolz und Rieckhoff (2005, 2006, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012).

Stolz und Rieckhoff (2010) nennen zwei mögliche Gründe für diesen Trend:[483] Erstens ist die Zulagenförderung für kinderreiche Haushalte besonders attraktiv, so dass diese möglicherweise anfangs überdurchschnittlich häufig Riester-Verträge abgeschlossen haben. Demnach wären sie bei den Neuverträgen im Zeitverlauf immer schwächer repräsentiert. Hierfür spricht auch, dass der ansteigende maximale Sonderausgabenabzug die Anreize für kinderlose Haushalte zum Abschluss von Riester-Verträgen erhöht. Zweitens kann vermutet werden, dass der in Abschnitt 3.1.1 beschriebene demografische Wandel eine Rolle spielt, im Zuge dessen die Zahl der Kinder (im relevanten Alter) abnimmt.

Bei der Eigenheimrente weicht die Zusammensetzung des Zulagenaggregats in 2008 deutlich vom Kollektiv der Riester-Sparer ab. Denn während die Grundzulage im Jahr 2008 bei den Eigenheimsparern 71 Prozent der gesamten Zulagen ausmacht, ist ihr Anteil im Gesamtdurchschnitt mit 55 Prozent deutlich geringer. Auch dieser auffällige Unterschied ist anhand des Berufseinsteigerbonus zu erklären: Das Riester-Kollektiv bezog in jenem Jahr ca. acht Prozent der Zulagen in Form des Bonus, bei der Eigenheimrente waren es 20 Prozent. Die größere Bedeutung dieser Zulagenkomponente ist im Jahr der Einführung allein durch die unterschiedliche Altersstruktur zu erklären.

[483] Vgl. Stolz und Rieckhoff (2010), S. 358.

Doch auch bei Bereinigung um den Berufseinsteigerbonus erhielten die Eigenheimsparer relativ weniger Kinderzulagen; das Verhältnis von Grund- zu Kinderzulagen ist dann nämlich 61 zu 39 Prozent, im Gesamtdurchschnitt aller Produkttypen hingegen 51 zu 49 Prozent. Der Grund ist die im Durchschnitt geringere Zahl an Kindern.[484] Tabelle 22 stellt die Verteilung der Zulagenempfänger nach der Anzahl der Kinderzulagen für die Eigenheimrente dar.[485] Im Vergleich zum Riester-Kollektiv (vgl. Tabelle 21) sind Zulagenempfänger ohne Kinder viel häufiger (in 2008 77 gegenüber 60 Prozent). Die Verteilung der Kinderzahlen ist ansonsten ähnlich. Angesichts des weiblichen Durchschnittsalters bei der Geburt des ersten (zweiten) Kindes von 29 (31) Jahren[486] ist dieses Muster im Wesentlichen auf die unterschiedliche Altersstruktur zurückzuführen.

Tabelle 22: Relative Häufigkeit der Zulagenempfänger nach Anzahl der Kinderzulagen (Eigenheimrente, 2008 bis 2010)

Kinderzulagen	2008	2009*	2010*
	Alle Zulagenempfänger		
0	76,5	76,3	79,8
1	9,6	10,2	9,0
2	10,3	9,8	8,2
3	2,7	2,7	2,2
4 oder mehr	1,0	1,0	0,6
	Nur Frauen		
0	65,1	65,3	69,8
1	14,9	15,7	14,0
2	15,2	14,1	12,1
3	3,6	3,7	3,1
4 oder mehr	1,3	1,3	1,0

Angaben in Prozent; *vorläufige Zahlen
Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis der Anbieterdaten.

Zur Zulagenstruktur der Beitragsjahre 2009 und 2010 gibt es keine offiziellen Angaben, anhand der Anbieterdaten lässt sich aber die Entwicklung auch für die Eigenheimrente aufzeigen.[487] Zu überprüfen sind zwei Hypothesen: Erstens dürfte der Anteil des Berufseinsteigerbonus (auch in diesem Marktsegment) stark sinken, weil dieser nach 2008 nur noch Neuverträge betrifft. Demnach ist zu erwarten, dass der Rückgang des Berufseinsteigerbonus mit in etwa proportionalen Erhöhungen des Anteils der beiden anderen Zulagenarten einhergeht. Zweitens könnte ein leicht überproportionaler Anstieg bei den Kinderzulagen zu beobachten sein, da nach 2007 geborene Kinder (allmählich) häufiger werden.

Wie Abbildung 37 zeigt, trifft die erste Hypothese zu: Der Anteil des Berufseinsteigerbonus sinkt stetig und beträgt in 2010 nur noch neun Prozent. In 2009 steigt der Anteil der

[484] Eine untergeordnete Rolle spielen abweichende Kürzungsgrade von Grund- und Kinderzulagenempfängern im Vergleich.

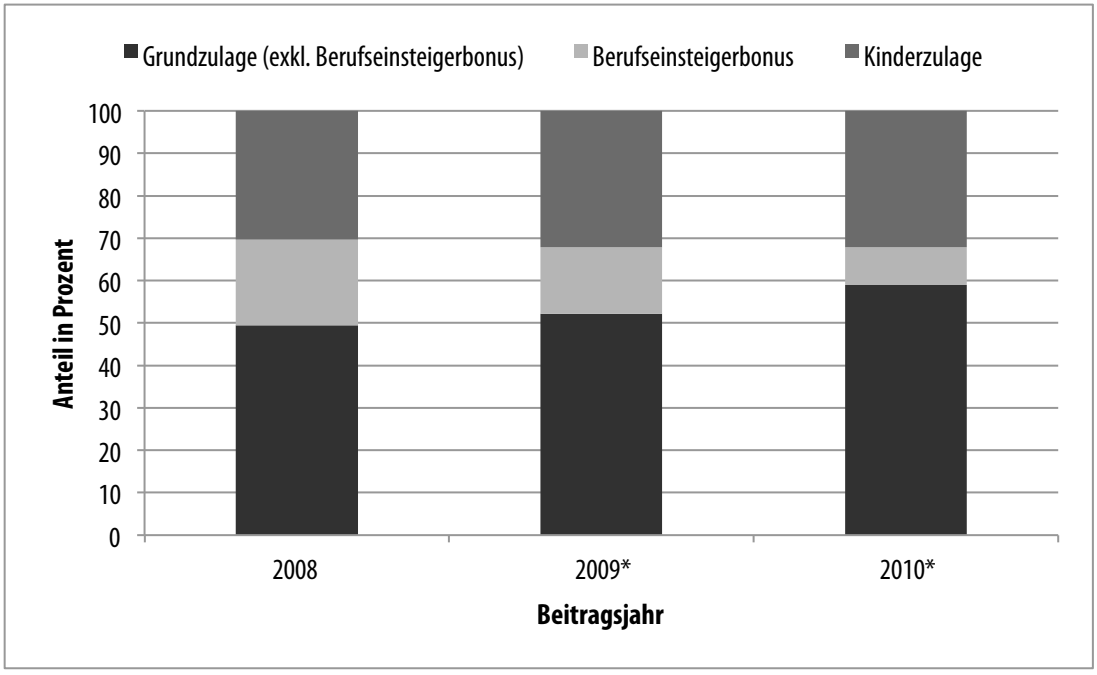
[485] ZfA (2011b) bestätigt die relative Häufigkeit der Kinderzahlen für das Beitragsjahr 2008.

[486] Im Jahr 2010 betrug laut StBA (2012d), S. 36, das durchschnittliche Alter der Mütter bei Geburt des ersten (zweiten) Kindes 28,9 (31,4) Jahre.

[487] Die Zulagenstruktur der Stichprobe ist in 2008 uneingeschränkt repräsentativ, so dass Schlussfolgerungen auf die Grundgesamtheit für die folgenden Jahre unproblematisch sind.

Kinderzulagen bzw. Grundzulagen (ohne Bonus) jeweils um ca. fünf Prozent. Abgesehen vom Berufseinsteigerbonus findet also keine Strukturverschiebung statt. Die weiter schwindende Bedeutung des Bonus spiegelt sich in 2010 allerdings vollständig in einem Anstieg des Grundzulagen-Anteils wider. Relativ zu den (reinen) Grundzulagen verlieren also die Kinderzulagen an Gewicht. Dies ist nicht auf veränderte Durchschnittsbeträge zurückzuführen,[488] vielmehr sinkt der zuvor konstante Anteil von Kinderzulagenempfänger von 24 auf 20 Prozent (vgl. Tabelle 22). Anbietereffekte können als Erklärung ausgeschlossen werden. Denkbar, aber letztlich spekulativ, ist eine Verzerrung durch die Vorläufigkeit der Daten. Dies wäre der Fall, wenn bis zur Zulagenbeantragung oder Auszahlung bei Kinderzulagenempfängern mehr Zeit verginge.

Abbildung 37: Zusammensetzung der Altersvorsorgezulagen (Eigenheimrente, 2008 bis 2010)



*Vorläufige Zahlen
Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis der Anbieterdaten.

5.9.3 Zulagenquoten

Die Zulagenquote bemisst – als Verhältniszahl aus Zulagen und Altersvorsorgebeiträgen – den Anteil, den die Zulagenförderung an der politisch erwünschten Kapitalbildung hat. In Abschnitt 5.9.3.1 werden aggregierte Zulagenquoten für die Gesamtheit der Zulagenempfänger bzw. für bestimmte Gruppen (unterteilt nach Geschlecht und Produkttyp) auf Basis von ZfA- und Anbieterdaten betrachtet. Abschnitt 5.9.3.2 weist auf unterschiedliche Berechnungsvarianten dieser Maßzahl hin, woraufhin Abschnitt 5.9.3.3 alternativ ermittelte Zulagenquoten des StBA vorstellt, die u. a. einkommensspezifische Muster aufzeigen. Abschnitt 5.9.3.4 vertieft die Analyse (mit Hilfe der Anbieterdaten) jenseits aggregierter Quoten für den Teilmarkt der Eigenheimrente.

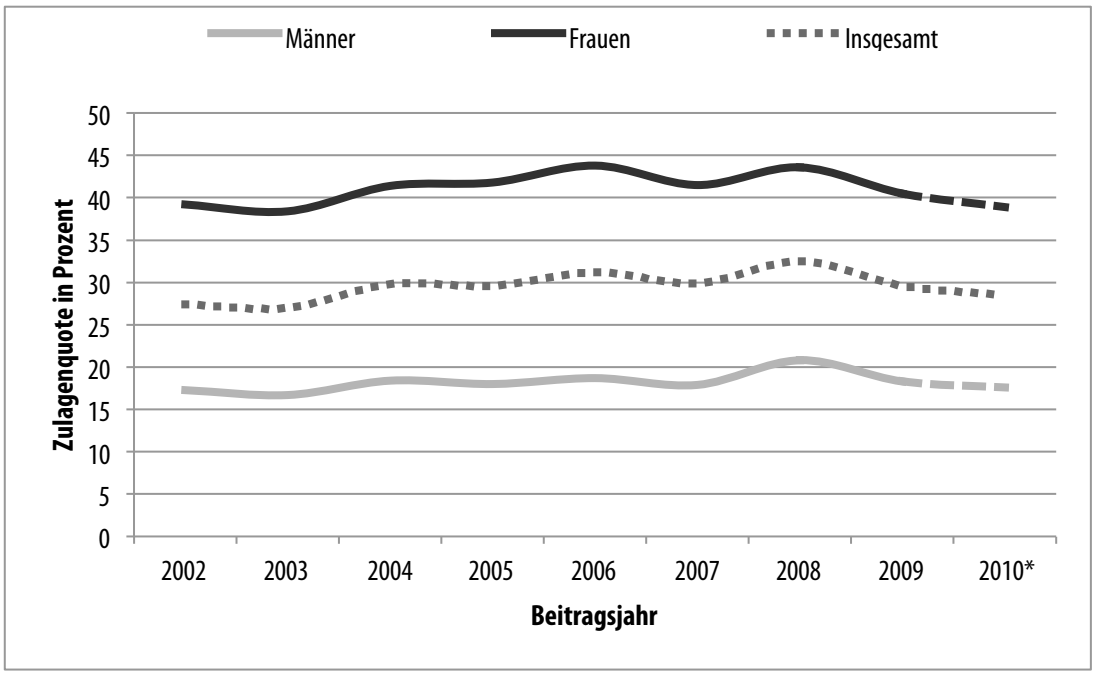
[488] Im Gegenteil: Die durchschnittliche Kinderzulage steigt stetig, während die durchschnittliche Grundzulage sinkt.

5.9.3.1 Aggregierte Zulagenquoten

Die aggregierte Zulagenquote aller Zulagenempfänger lag durchgehend bei ca. 30 Prozent (vgl. Abbildung 38).[489] Mit anderen Worten haben also die Riester-Sparer im Durchschnitt 70 Prozent der Altersvorsorgebeiträge selbst aufgebracht. Leichte Anstiege der Zulagenquote sind jeweils in den Jahren mit neuen Förderstufen zu beobachten (2004, 2006 und 2008). Aufgrund des Berufseinsteigerbonus ist der Anstieg in 2008 besonders ausgeprägt; in 2009 kehrt die Zulagenquote in etwa zum vorherigen Niveau zurück.

Aus der überwiegenden Zuordnung der Kinderzulagen zu den Frauen folgen deutliche Abweichungen der geschlechtsspezifischen Zulagenquoten. Abbildung 38 veranschaulicht, dass der Anteil der Zulagen an den Altersvorsorgebeiträgen bei den Frauen mit durchschnittlich 41 Prozent mehr als doppelt so groß ist wie bei den Männern (18 Prozent im Durchschnitt der Beitragsjahre 2002 bis 2010). Ein weiterer Grund für die unterschiedliche Förderung von Frauen und Männern ist – so vermuten auch Stolz und Rieckhoff (2010) – das grundsätzliche Einkommensdifferenzial. Mit den niedrigeren Durchschnittseinkommen der Frauen geht bei absolut definierten Zulagen eine umfangreichere Förderung einher. In diesem Zusammenhang ist außerdem zu berücksichtigen, dass die mittelbar Begünstigten überwiegend weiblich sind.

Abbildung 38: Geschlechtsspezifische Zulagenquoten (2002 bis 2010)



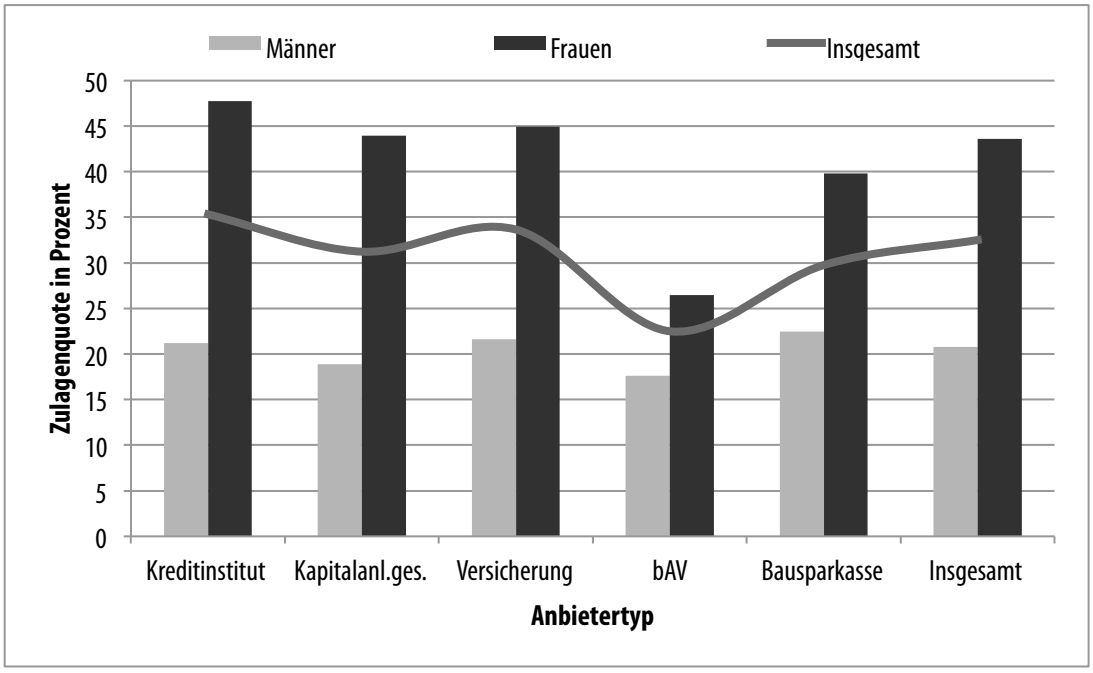
*Vorläufige Zahlen
Quelle: Eigene Darstellung auf Basis von Stolz und Rieckhoff (2005, 2006, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012), ZfA (2011a).

Die vergleichende Betrachtung nach Produkttypen ist auf Grundlage der Sonderauswertung für das Beitragsjahr 2008 möglich. Abbildung 39 zeigt zum einen, dass die Quote bei

[489] Der Wert von 30 Prozent wurde in den Jahren 2004, 2005, 2007 und 2009 genau erreicht, in den anderen Beitragsjahren die folgenden: 2002: 27; 2003: 28; 2007: 31, 2008: 33.

Banksparplänen und Fondsprodukten um etwa zwei Prozentpunkte vom Durchschnitt abweicht – welcher bekanntlich maßgeblich durch die Versicherungsprodukte determiniert ist. Mit einer Zulagenquote von 30 Prozent bleiben die Bausparverträge dahinter zurück; nur die bAV-Verträge weisen eine (deutlich) niedrigere Zulagenquote auf.

Abbildung 39: Geschlechts- und produktspezifische Zulagenquoten (2008)



Quelle: Eigene Darstellung auf Basis von ZfA (2011a).

Das oben beschriebene Muster der geschlechtsspezifischen Quoten wird nicht nur bei den bAV-Verträgen, sondern auch bei den Produkten der Bausparkassen durchbrochen: Die weibliche Zulagenquote liegt mit 39,8 Prozent deutlich unter dem Durchschnitt (43,6 Prozent), die männliche Zulagenquote ist mit 22,4 gegenüber 20,8 Prozent überdurchschnittlich.

Mit den Anbieterdaten können diese Abweichungen genauer untersucht – und zudem auf die Beitragsjahre 2009 und 2010 ausgeweitet – werden, sofern sie ausreichend repräsentativ sind. Tabelle 23 stellt die Zulagenquoten der verschiedenen Datenquellen (nach Geschlecht) für 2008 gegenüber. Die genannten Unterschiede zwischen Gesamtmarkt und Eigenheimrente gelten auch für die Anbieterdaten, jedoch ist die Zulagenquote (unabhängig vom Geschlecht) höher als in der Vollerhebung der ZfA. Die Stichprobe wird als eingeschränkt, aber ausreichend repräsentativ eingeschätzt.

Tabelle 23: Makro-Zulagenquoten (Vergleich, 2008)

	Anbieter-Stichprobe	Eigenheimrente (ZfA)	Riester-Rente (ZfA)
Männer	23,4	22,4	20,8
Frauen	41,2	39,8	43,6
Insgesamt	31,0	29,7	32,5

Angaben in Prozent
Quelle: Eigene Darstellung auf Basis von ZfA (2011a, 2011b); eigene Berechnungen auf Basis der Anbieterdaten.

Anhand der Mikrodaten können zunächst die Abweichungen in 2008 ergründet werden. Das niedrigere Niveau ist im Wesentlichen durch vier Faktoren zu erklären: Erstens die Einkommensverteilung (weniger niedrige, mehr überdurchschnittliche Einkommen), zweitens die geringere Kinderhäufigkeit, drittens der geringere Anteil mittelbar Berechtigter, viertens häufigeres Übersparen. Die ersten drei Faktoren sind belegt, letzterer kann nicht überprüft werden. Ein gegenläufiger Effekt ist die größere Bedeutung des Berufseinsteigerbonus, welcher die Zulagenquote *ceteris paribus* erhöht. Für die gesamte Zulagenquote ist natürlich auch der geringere Frauenanteil relevant, allerdings ist dies schon in der insgesamt geringeren Kinderhäufigkeit, den selteneren mittelbar Berechtigten und der allgemeinen Einkommensverteilung enthalten. Das abweichende Muster der geschlechtsspezifischen Zulagenquoten ist durch die unterschiedliche Bedeutung der Faktoren für die Geschlechter zu erklären. Die Kinderhäufigkeit wirkt sich vor allem auf die weibliche Zulagenquote aus, und auch die Einkommensstruktur weicht bei den Frauen stärker vom Riester-Kollektiv ab. So dominiert bei den Männern die Wirkung des Berufseinsteigerbonus.

5.9.3.2 Methodologische Anmerkung: Mikro- vs. Makro-Quoten

Sowohl die ZfA als auch das StBA veröffentlichen Zulagenquoten, berechnen diese jedoch mit unterschiedlichen statistischen Verfahren. Ausgehend von einer Mikrodatenquelle kann eine solche Quote als Verhältnis der zuvor kumulierten Aggregate von Zulagen und Altersvorsorgebeiträgen berechnet werden („Makro-Ansatz"):

$$ZQ^{ma} = \frac{\sum_{n=1}^{N} z_n}{\sum_{n=1}^{N} avb_n} = \frac{Z}{AVB},$$

wobei z_n und avb_n für die Altersvorsorgezulagen bzw. den Altersvorsorgebeitrag des Zulagenempfängers n steht, während Z und AVB die zugehörigen Aggregate bezeichnen. Diesem Ansatz entsprechen die oben betrachteten Zulagenquoten der ZfA sowie die zum Vergleich mit den Anbieterdaten berechneten Quoten (vgl. Abschnitt 5.9.3.1).[490]

Um von den Zulagenquoten des StBA abzugrenzen verwenden Stolz und Rieckhoff (2010) für ihre Maßzahl den Begriff „kumulierte Zulagenquote". Die Zulagenquoten des StBA (vgl. Abschnitt 5.9.3.3) sowie die anhand der Anbieterdaten für die Detailanalyse berechneten (vgl. Abschnitt 5.9.3.4) fußen auf einem „Mikro-Ansatz" bei dem für jeden Datensatz individuelle Quoten berechnet werden, aus denen dann ein Mittelwert gebildet wird:

$$ZQ^{mi} = \frac{\sum_{n=1}^{N} \frac{z_n}{avb_n}}{N}$$

Äquivalent sind diese Verfahren, falls im Mikro-Ansatz der mit den Altersvorsorgebeiträgen gewichtete Mittelwert gebildet wird. Denn diese Gewichtung ist bei der Makro-Methode implizit enthalten:

$$ZQ^{mi,gew} = \frac{\sum_{n=1}^{N} \left(\frac{z_n}{avb_n} \frac{avb_n}{AVB/N} \right)}{N} = \frac{\sum_{n=1}^{N} z_n}{AVB} = ZQ^{ma}, \text{ q. e. d.}$$

[490] Der Zeitindex für die Beitragsjahre wird hier und auch im Folgenden zur Vereinfachung weggelassen.

Die Wahl der Berechnungsmethode hängt letztlich von der Fragestellung ab. Makro-Zulagenquoten beziffern, welcher Anteil der Altersvorsorgebeiträge einer Gruppe aus Zulagen stammt. Es wird mit anderen Worten die relative Zulagenförderung des Förderinstruments bemessen. Soll beziffert werden, welchen Anteil die Zulagenförderung für die einzelnen Mitglieder einer Gruppe im Durchschnitt hat, sind (ungewichtete) Mikro-Zulagenquoten zu ermitteln. Das Ergebnis lässt sich als mittlere (relative) Zulagenförderung pro Person interpretieren.[491]

Die Richtung der Abweichung zwischen diesen beiden Größen ist theoretisch nicht determiniert. Aus der Arithmetik der Förderregeln folgt, dass hohe Altersvorsorgebeiträge durch hohe Eigenbeiträge infolge hoher Einkommen und/oder durch hohe Kinderzulagen zustande kommen. Der erste Effekt führt zu niedrigen Zulagenquoten bei hohen Altersvorsorgebeiträgen, der zweite Effekt wirkt gegenläufig. Tabelle 24 zeigt anhand der Zulagenquoten nach beiden Berechnungsverfahren (auf Grundlage der Anbieterdaten), dass die empirische Abweichung eindeutig ist: Die stärkere Gewichtung einkommensstarker Zulagenempfänger mit niedrigen Zulagenquoten ist der dominante Effekt, weshalb die Makro-Quoten deutlich niedriger sind.

Tabelle 24: Mikro- und Makro-Zulagenquoten (Eigenheimrente, 2008 bis 2010)

	2008	2009*	2010*
Makro-Quote	31	26	21
Mikro-Quote	45	38	32

Angaben in Prozent; *vorläufige Zahlen
Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis der Anbieterdaten.

5.9.3.3 Mikro-Zulagenquoten der steuerpflichtigen Riester-Sparer

Das StBA ermittelt aggregierte Zulagenquoten nach dem oben als „Mikro-Ansatz" bezeichneten Verfahren. Die Quoten beziehen sich zudem (wie aus den Ausführungen in Abschnitt 5.7 folgt) lediglich auf die verknüpften Daten, d. h. nur auf einen Teil der Zulagenempfänger. Obwohl die unteren Einkommensklassen mangels Einkommensteuererklärung unterrepräsentiert sind und diese im Durchschnitt eine höhere Zulagenquote aufweisen (s. u.), fallen die Zulagenquoten in Gerber (2010, 2011a, 2011b) deutlich höher aus: In 2005 und 2006 machten die Zulagen im Gesamtdurchschnitt jeweils 36 Prozent der Altersvorsorgebeiträge aus, in 2007 noch 35 Prozent.[492] Die entsprechende Makro-Zulagenquote aus Stolz und Rieckhoff (2009) beträgt 31 Prozent.

Dies ist offenbar auch auf die konzeptionell verschiedenen Ermittlungsmethoden zurückzuführen. Es wurde gezeigt, dass das Verhältnis von Makro- und Mikro-Quoten zwar nicht eindeutig determiniert ist. Auf Grundlage der vorhandenen Daten sind die Mikro-Zulagenquoten jedoch deutlich höher. Eine weitere methodische Abweichung führt eindeutig zu höheren Zulagenquoten des StBA: Wie Gerber (2011a) erläutert, werden Sparbeiträge gedeckelt berücksichtigt, und zwar nur bis zur jeweiligen Förderhöchstgrenze,

[491] Vgl. Rieckhoff et al. (2010), S. 663.

[492] Der Median beträgt 30 Prozent bzw. 28 Prozent (2007).

also z. B. 1.575 Euro bei Grundtabellen-Fällen bzw. 3.150 Euro bei Zusammenveranlagten in 2006 und 2007.[493] Als Begründung wird die Annahme angeführt, dass „darüber hinausgehende Beiträge nicht durch die staatliche Förderung motiviert sind."[494] Dies bedeutet, dass letztendlich eine implizite Deckelung der Eigenbeiträge stattfindet und so das Verhältnis der (unveränderten) Zulagen zum (verringerten) Gesamtbeitrag (positiv) verändert wird. In die Berechnungen der ZfA fließen die Altersvorsorgebeiträge hingegen in voller Höhe ein.[495]

Auch wenn die Makro-Quoten in Bezug auf die mittlere Zulagenförderung der Riester-Sparer methodisch bedingt weniger Informationsgehalt haben, sind sie wegen der vollständigen, unverzerrten Datengrundlage normalerweise den Quoten des StBA vorzuziehen. Die Deckelung der Sparleistung kann je nach Fragestellung sinnvoll sein.[496] Bei der gemeinsamen Betrachtung von Zulagen- und Steuerquoten sind die Ergebnisse des StBA jedoch zweckmäßig.[497] Dasselbe gilt für die in Tabelle 25 angegebenen einkommensspezifischen Zulagenquoten, die in dieser Form von der ZfA nicht veröffentlicht werden. Sie bestätigen zumindest den grundsätzlichen negativen Zusammenhang zwischen dem Einkommen und der relativen Förderung durch gedeckelte Zulagen.

[493] Die Deckelung betrifft 109.500 Steuerpflichtige, also etwa drei Prozent.

[494] Gerber (2011a), S. 16, Fußnote 12.

[495] Auch wenn Stolz und Rieckhoff (2005, 2006, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011) hierzu keine definitive Aussage machen, kann davon ausgegangen werden, dass auch über die Fördergrenze hinausgehende Beiträge berücksichtigt werden.

[496] Da es sich um eine Annahme mit beträchtlichen Auswirkungen auf die Ergebnisse handelt, sollte die methodische Besonderheit ggf. mit den Ergebnissen kommuniziert werden.

[497] Die Sonderauswertung des Beitragsjahrs 2008 enthält allerdings auch erstmals Angaben zur steuerlichen Förderungen seitens der ZfA (vgl. Abschnitt 5.11).

Tabelle 25: Einkommensspezifische Zulagenquoten der steuerpflichtigen Riester-Sparer (2007)

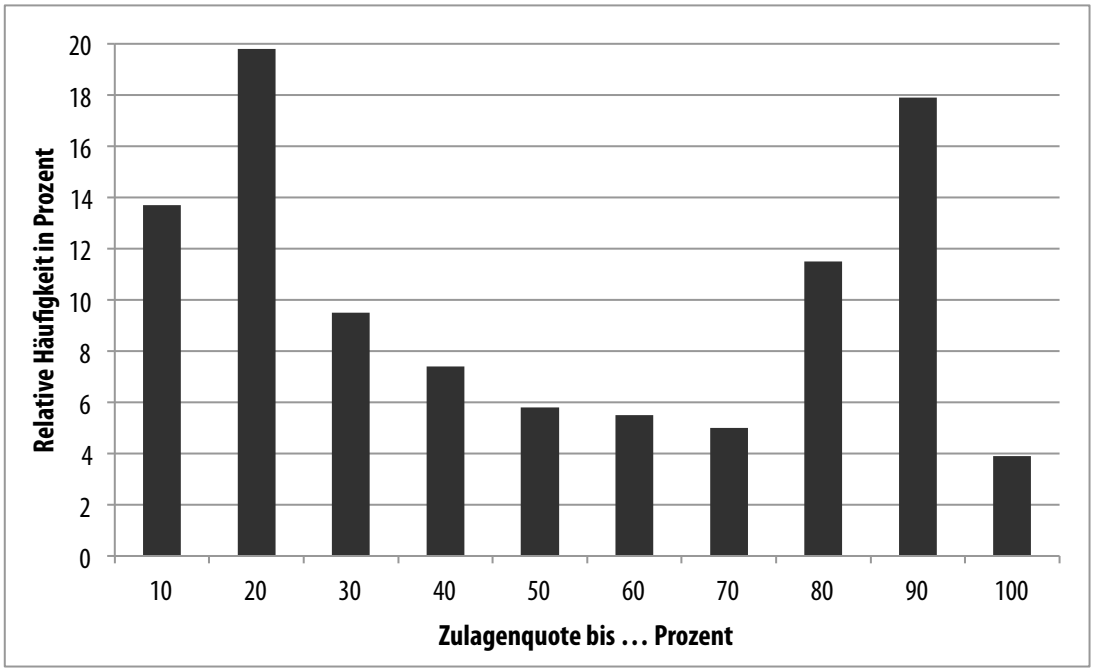
Einkommen (in Euro)	Zulagenquote
Verlustfälle	54
0 bis unter 2.500	51
2.500 bis unter 5.000	51
5.000 bis unter 7.500	48
7.500 bis unter 10.000	45
10.000 bis unter 12.500	43
12.500 bis unter 15.000	40
15.000 bis unter 20.000	35
20.000 bis unter 25.000	33
25.000 bis unter 30.000	32
30.000 bis unter 37.500	33
37.500 bis unter 50.000	34
50.000 bis unter 75.000	34
75.000 bis unter 100.000	32
100.000 bis unter 125.000	31
125.000 bis unter 175.000	32
175.000 bis unter 250.000	34
Über 250.000	36
Insgesamt	35

Angaben in Prozent; bezogen auf Steuerpflichtige
Quelle: Eigene Darstellung auf Basis von Gerber (2011b).

5.9.3.4 Detailbetrachtung der Zulagenquoten (Eigenheimrente)

Auf Grundlage der Anbieter-Mikrodaten können die individuellen Zulagenquoten für beliebige, nach sozio-ökonomischen Kriterien abgegrenzte Gruppen berechnet werden. Außerdem kann neben den aggregierten Quoten auch die Verteilung untersucht werden. Abbildung 40 zeigt diese für das Beitragsjahr 2008 in Klassenbreiten von zehn Prozent. Die oberste Klasse mit Zulagenquoten über 90 Prozent besteht fast ausschließlich aus mittelbar Berechtigten ohne Eigenbeitrag, die eine Zulagenquote von 100 Prozent aufweisen. Außerdem sind hier Sockelbetragsfälle mit sehr vielen Kindern enthalten. Für die stark vertretenen Quoten zwischen 70 und 90 Prozent gilt eine ähnliche Erklärung: Es handelt sich um die Kombination von Kinderzulagen und geringen Einkommen. Am häufigsten sind Zulagenquoten zwischen zehn und 20 Prozent; ein Fünftel der Zulagenempfänger liegt in diesem Bereich. Diese Zulagenquoten betreffen vor allem Zulagenempfänger mit durchschnittlichem bis leicht überdurchschnittlichem Einkommen, die nur die Grundzulage erhalten. Die unterste Klasse setzt sich hauptsächlich aus Grundzulagenempfängern mit hohem Einkommen zusammen. Insgesamt entsteht dadurch eine an den Rändern konzentrierte Verteilung: Jeweils ca. ein Drittel der Zulagenempfänger hat eine Zulagenquote unter 20 bzw. über 70 Prozent.

Abbildung 40: Verteilung der Zulagenquoten (Eigenheimrente, 2010)



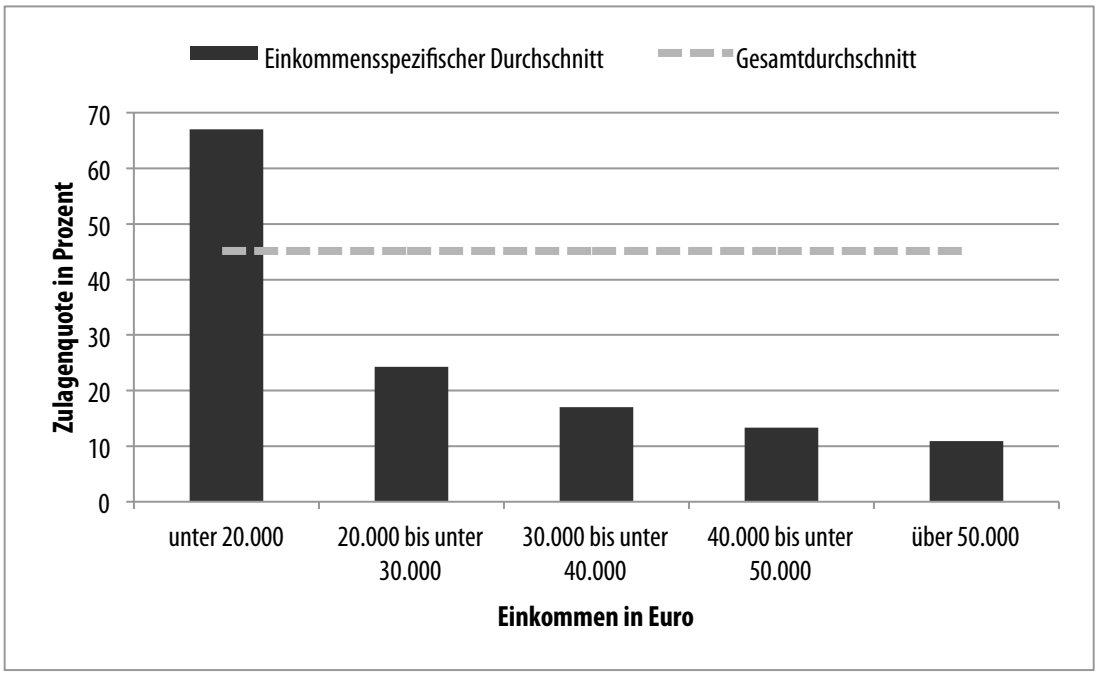
Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis der Anbieterdaten.

Die negative Abhängigkeit der Zulagenquote vom Einkommen ist theoretisch eindeutig und wurde in Abschnitt 5.9.3 anhand der (eingeschränkt vergleichbaren) Auswertungen des StBA gezeigt.[498] Abbildung 41 bestätigt die Ergebnisse: Bei Einkommen unter 20.000 Euro beträgt die durchschnittliche Zulagenquote 67 Prozent. Aufgrund der großen Klassenbreite sinkt sie bei Einkommen zwischen 20.000 und 30.000 Euro sprunghaft auf 24 Prozent; in der Folge verringert sich die Zulagenquote stetig mit steigendem Einkommen.

Abbildung 42 belegt analog den positiven Zusammenhang zwischen Zulagenquote und Kinderhäufigkeit. Ohne Kinderzulagen ist die durchschnittliche Zulagenquote 40 Prozent, sie steigt streng monoton mit der Kinderzahl und ist bei vier oder mehr Kindern schließlich mehr als doppelt so hoch (83 Prozent). Die durchschnittliche Zulagenquote der Kinderzulagenempfänger beträgt 62 Prozent, wobei die Kinderzulagen selbst zwei Drittel ausmachen. Die geschlechtsspezifischen Zulagenquoten spiegeln neben Einkommensdifferenzialen und unterschiedlichen Kinderhäufigkeiten die überwiegend weiblichen mittelbar Berechtigten wider. In 2008 haben die Männer eine durchschnittliche Zulagenquote von 36 Prozent, die der Frauen liegt mit 55 Prozent erwartungsgemäß weit darüber.

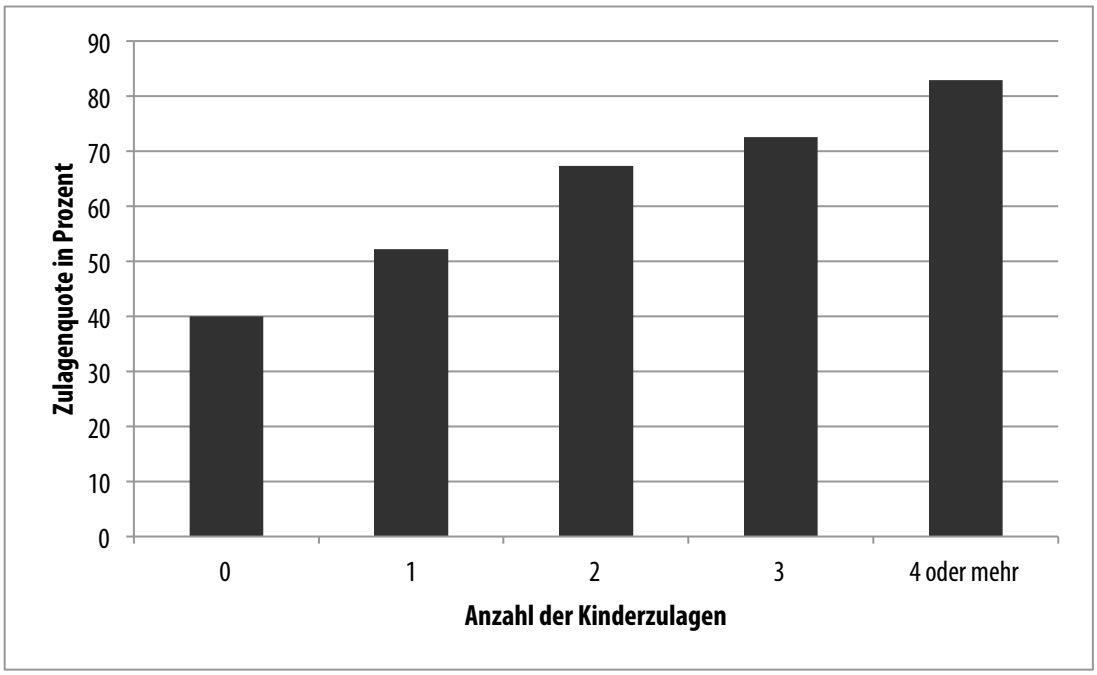
[498] Der Zusammenhang wird möglicherweise noch verstärkt, sofern bei hohem Einkommen häufiger freie Liquidität zum Übersparen verwendet wird.

Abbildung 41: Einkommensspezifische Zulagenquoten (Eigenheimrente, 2010)



Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis der Anbieterdaten.

Abbildung 42: Zulagenquoten nach Anzahl der Kinderzulagen (Eigenheimrente, 2010)



Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis der Anbieterdaten.

5.9.4 Durchschnittliche Altersvorsorgezulagen

Die durchschnittlichen Altersvorsorgezulagen pro Zulagenempfänger sind in Tabelle 26 aufgeführt. Darin wird nach Grund- und Kinderzulagen unterschieden. Die Pro-Kopf-Kinderzulage wird ebenfalls in Bezug zur Zahl der Kinderzulagenempfänger angegeben. Im Beitragsjahr 2008 beträgt die durchschnittliche Altersvorsorgezulage 273 Euro, die Grundzulage (ohne Berufseinsteigerbonus) 129 Euro und die Kinderzulage (pro Kinderzulagenempfänger) 306 Euro.

Auch in dieser Durchschnittsbetrachtung fällt die sprunghafte Steigerung der Zulagen mit jeder weiteren Stufe der Riester-Förderung auf (2004, 2006 und 2008). In den anderen Jahren ist normalerweise ein leichter Rückgang der Pro-Kopf-Zulagen zu beobachten. Der Grund ist vermutlich, dass die Eigenbeiträge an neue Förderstufen angepasst werden, im Folgejahr dann aber nicht entsprechend an Einkommenszuwächse (vgl. Abschnitt 5.10). In dieser Hinsicht fällt das Beitragsjahr 2009[499] auf. Der stärkere Rückgang der durchschnittlichen Gesamtzulagen ist im Wesentlichen auf den weitaus geringeren Anteil von Zulagenempfängern mit Berufseinsteigerbonus zurückzuführen.

Tabelle 26: Pro-Kopf-Altersvorsorgezulagen (2002 bis 2008)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009**	2010*
				Zulagenempfänger insgesamt					
Zulage(n) insgesamt	71	74	136	127	189	185	273	250	251
Grundzulage (ohne Bonus)	35	36	65	62	92	94	129	124	125
mit Bonus, je Zulagenempfänger							151	131	
mit Bonus, je Bonus-Empfänger							317	305	310
Kinderzulage(n)	36	38	71	68	97	91	123	119	
je Kinderzulagenempfänger	81	84	156	150	222	224	306	307	315
				Eigenheimrente					
Zulage(n) insgesamt							221	216	208
Grundzulage (ohne Bonus)							100	106	125
mit Bonus, je Zulagenempfänger							153	146	141
mit Bonus, je Bonus-Empfänger							312	317	321
Berufseinsteigerbonus							44	34	19
je Bonus-Empfänger							176	179	181
Kinderzulage(n)							67	69	66
je Kinderzulagenempfänger							288	294	329

Angaben in Euro; *vorläufige Zahlen; **vorläufige Zahlen bei der Eigenheimrente
Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis von Stolz und Rieckhoff (2005, 2006, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012), ZfA (2011a) und der Anbieterdaten.

[499] Zwar liegen für 2010 (und im Fall der Eigenheimrente für 2009) nur vorläufige Daten vor, jedoch haben sich zumindest die von der ZfA vorab veröffentlichten Werte bisher als recht zuverlässig erwiesen. Da die Zulagenvariablen der Anbieterdatenbasis ebenfalls von der ZfA stammen, werden sie als belastbar betrachtet.

Der Vergleich der Eigenheimrente mit den anderen Riester-Produkten zeigt, dass die Pro-Kopf-Zulagen (in 2008) insgesamt 19 Prozent niedriger sind. Das liegt ausschließlich an den Kinderzulagen. Während die durchschnittliche Grundzulage mit 153 Euro in etwa dem Riester-Kollektiv (152 Euro) entspricht, liegt die Kinderzulage pro Zulagenempfänger mit 67 Euro 46 Prozent unter dem Gesamtdurchschnitt von 123 Euro. Angesichts des vergleichsweise kleinen Unterschieds der Kinderzulagen pro Kinderzulagenempfänger (–6 Prozent) ist dies größtenteils auf den größeren Anteil von reinen Grundzulagenempfängern zurückzuführen.

Die nahezu identischen Pro-Kopf-Grundzulagen kommen durch zwei gegenläufige Effekte zustande, die sich gegenseitig aufheben. Einerseits ist der Anteil von „Berufseinsteigern" größer. In Tabelle 26 ist dies daran zu erkennen, dass die durchschnittliche Grundzulage ohne Bonus niedriger ist, während die Grundzulage mit Bonus in etwa gleich hoch ist.[500] Andererseits ist die Zulagenausschöpfung mit 74 gegenüber 85 Prozent erheblich schlechter. Wie in Abschnitt 5.10 ausführlich dargestellt wird, sind Zulagenkürzungen bei der Eigenheimrente häufiger und umfangreicher.

Deutlicher als für die Gesamtheit der Zulagenempfänger lässt sich für die Eigenheimrente die Auswirkung der erhöhten Kinderzulage für ab 2008 Geborene zeigen. Während die Kinderzulagen pro Zulagenempfänger zwischen 2008 und 2010 in etwa konstant sind, steigen die durchschnittlichen Kinderzulagen je Kinderzulagenempfänger in diesem Zeitraum, im Jahr 2009 um zwei Prozent, in 2010 sogar um zwölf Prozent. Diese Entwicklung setzt sich aus mehreren Effekten zusammen: Erstens steigen die Kinderzulagen pro Kind. Dies wiederum ist einerseits durch verbesserte Zulagenausschöpfung zu begründen, andererseits durch mehr Kinder, die nach 2007 geboren wurden. So steigt die durchschnittliche maximale Kinderzulage pro Kind, bei der es sich um einen empirisch gewichteten Mittelwert aus 185 und 300 Euro handelt (von 204 auf 213 bzw. 219 Euro). Schließlich sinkt die durchschnittliche Zahl der Kinderzulagen pro Kinderzulagenempfänger zwischen 2008 und 2010 von 1,8 auf 1,7. Dieser negative Effekt wird aber durch die zuvor genannten überkompensiert.

5.9.5 Verteilung der Zulagenbeträge

Über die in Tabelle 26 angegebenen Durchschnittsbeträge hinausgehend erlaubt die Sonderauswertung (ZfA, 2011a) Aussagen zur Verteilung der Zulagenbeträge im Beitragsjahr 2008. Abbildung 43 zeigt, dass 63 Prozent der Grundzulagenempfänger ohne Berufseinsteigerbonus zwischen 150 und 154 Euro liegen, also weitgehend ungekürzte Zulagen erhalten. Die niedrigeren Grundzulagenbeträge sind weitaus seltener, wobei die relative Häufigkeit der Klassen mit der Höhe der Zulagen zunimmt. Die Verteilung der Bonus-Beträge ist ähnlich, auch hier dominiert die höchste Klasse (175 bis 200 Euro) mit 81 Prozent. Berufseinsteigerboni unter 175 Euro sind in etwa gleichverteilt. Vergleichende Rückschlüsse auf die Zulagenausschöpfung sind durch die Klasseneinteilung nicht ohne Weiteres möglich. Denn ein Berufseinsteigerbonus von 175 Euro entspricht einer Zulagenkürzung von 12,5 Prozent. Eine Grundzulage von 150 Euro kommt demgegenüber durch eine 2,5-prozentige Kürzung zustande. Dennoch lässt sich zeigen, dass die Aus-

[500] Konkret sinkt der durchschnittliche Grundzulagenanspruch (inkl. Bonus) von 206 Euro in 2008 auf 193 (175) Euro in 2009 (2010).

schöpfung der Bonus-Empfänger überdurchschnittlich ist: Grundzulagen über 125 Euro umfassen Kürzungsgrade bis zu 19 Prozent, haben mit 72 Prozent aber einen deutlichen geringeren Anteil als die oberste Klasse der Bonus-Beträge. Geschlechterunterschiede existieren nur in der Verteilung der Grundzulagen ohne Bonus. Bei den Männern sind Grundzulagen über 150 Euro deutlich seltener als bei den Frauen (56 gegenüber 68 Prozent). Die Verteilung der Bonus-Beträge ist statistisch unabhängig vom Geschlecht.

Die Verteilung der Kinderzulagen in Abbildung 45 lässt kaum Rückschlüsse auf die Zulagenausschöpfung zu, da auch nicht beobachtete Faktoren wie die Anzahl und das Geburtsjahr von Bedeutung sind. Besonders häufig sind Kinderzulagen zwischen 150 und 200 Euro sowie zwischen 350 und 400 Euro. In die erste Spanne fallen vermutlich überwiegend Zulagenempfänger mit einem Kind und maximal 20-prozentiger Zulagenkürzung. Die Klasse von 350 bis 400 Euro setzt sich voraussichtlich aus Fällen mit zwei Kindern und nahezu ungekürzten Zulagen zusammen. Diese bipolare Verteilung stimmt demnach mit dem Muster der Kinderzahlen überein, denn 84 Prozent der Kinderzulagenempfänger haben ein oder zwei Kinder. Die Klassen unterhalb von 150 bzw. 350 Euro enthalten offenbar Fälle mit identischer Kinderzahl, aber umfangreicheren Kürzungen.[501] Da Kürzungsgrade mit ihrer Höhe seltener werden, ist die vergleichsweise große Häufigkeit von Kinderzulagen zwischen 250 und 300 auf einzelne Zulagen für in 2008 geborene Kinder zurückzuführen.

Zum Vergleich der Eigenheimsparer mit dem Durchschnitt aller Zulagenempfänger im Beitragsjahr 2008 werden entsprechende Angaben aus ZfA (2011b) herangezogen (vgl. Abbildung 44). Nur 58 (gegenüber 63) Prozent der Zulagenempfänger der Bausparkassen (ohne Berufseinsteigerbonus) erhalten eine Grundzulage über 150 Euro. Vor allem umfangreiche Zulagenkürzungen kommen häufiger vor: Bei 22 Prozent der Eigenheimsparer beträgt die Grundzulage höchstens 50 Euro, in der Grundgesamtheit sind es neun Prozent. Dadurch ist der oben festgestellte Anstieg der relativen Häufigkeit mit der Zulagenhöhe nicht zu beobachten. Die Verteilung deutet vielmehr auf eine Zweiteilung der geförderten Bausparer hin: Die Mehrheit erfährt auch hier keine (oder sehr geringe) Zulagenkürzungen, allerdings gibt es auch eine vergleichsweise große Gruppe mit stark gekürzten Grundzulagen. Wie in Abschnitt 5.10 gezeigt wird, handelt es sich bei der Häufigkeit umfangreicher Kürzungen aber um eine Momentaufnahme, die durch das für die Eigenheimsparer kürzere Beitragsjahr 2008 zustande kommt. Denn häufig werden nur noch wenige Sparraten gezahlt, welche jedoch jeweils ungefähr ein Zwölftel des Mindesteigenbeitrags ausmachen. Die Verteilung der Bonus-Beträge weicht auf dieselbe Weise vom Kollektiv der Zulagenempfänger ab: Nicht (oder kaum) gekürzte Zulagen sind seltener, und umfangreiche Zulagenkürzungen häufiger.[502] Auch die Verteilung der Kinderzulagenbeträge weicht bei den Eigenheimsparern vom Gesamtbild ab (vgl. Abbildung 46). Beträge zwischen 150 und 200 Euro sowie zwischen 350 und 400 Euro sind zwar auch hier am häufigsten, die Verteilung ist jedoch weniger extrem. In diese beiden Klassen fallen

[501] Für Kinderzulagenbeträge unter 150 Euro ist keine andere Erklärung möglich, die Schlussfolgerung für den Bereich zwischen 200 und 350 Euro ist als Analogieschluss plausibel, aber mit der verfügbaren Datengrundlage nicht nachweisbar.

[502] Der Berufseinsteigerbonus liegt besonders häufig zwischen 25 und 75 Euro. Die zugrunde liegenden Kürzungsgrade korrespondieren mit den Grundzulagenbeträgen unter 50 Euro.

nur 48 statt 62 Prozent der Kinderzulagenempfänger. Häufiger sind hingegen Kinderzulagen zwischen 250 und 300 Euro, die auf ein in 2008 geborenes Kind hindeuten. Dieser Unterschied ist angesichts der Altersstruktur plausibel. Wie bei den Grundzulagen sind auch umfangreiche Kürzungen häufiger als bei den Sparern der anderen Produktkategorien: 21 statt 14 Prozent beziehen Kinderzulagen bis maximal 150 Euro, wobei vor allem die Beträge bis 50 Euro häufig sind.[503]

Das Beitragsjahr 2008 ist jedoch ein besonderes Jahr, da den Bausparern nur ein Quartal für Beitragsleistungen zur Verfügung stand. Es ist daher nicht verwunderlich, dass die Verteilung der Zulagenbeträge des Beitragsjahrs 2010 signifikant von der in 2008 unterscheidet.[504] In Abbildung 47 ist zu erkennen, dass die niedrigen Grundzulagen im Vergleich zu 2008 viel seltener sind. Nur zwölf Prozent der Zahlungen liegen unter 50 Euro, 2008 waren es noch 22 Prozent. Ansonsten ähnelt die Verteilung der des Zulagenempfänger-Kollektivs in 2008 (vgl. Abbildung 43): Je höher die Zulagenbeträge sind, desto häufiger kommen sie vor. Der wesentliche Unterschied ist der unverändert geringe Anteil von Grundzulagen zwischen 150 und 154 Euro. In diesem Bereich befinden sich in 2010 (2008) 56,1 (57,5) Prozent der Zulagenempfänger. Berufseinsteigerboni über 175 Euro sind demgegenüber häufiger geworden (81 gegenüber 72 Prozent), so dass die Verteilung dieser Zulagenkomponente derjenigen der Grundgesamtheit in 2008 ähnelt. Obwohl die Eigenheimsparer nach 2008 theoretisch das ganze Jahr Zeit hatten, den Mindesteigenbeitrag zu zahlen, ist dies offenbar seltener geschehen als bei anderen Produkttypen. Auch das ist plausibel, denn auch im Jahr 2010 ist der Anteil von Neuverträgen auf dem Teilmarkt der geförderten Bausparverträge noch weitaus größer als auf den „Bestandsmärkten" der klassischen Riester-Produkte.

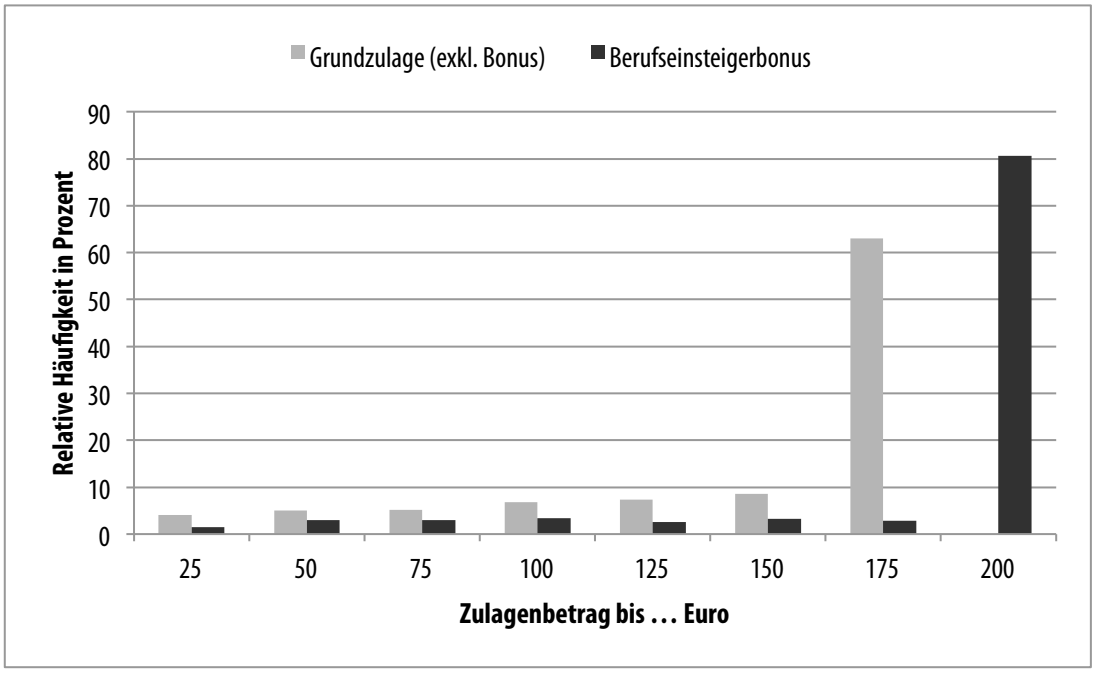
Wie Abschnitt 5.8.2 zeigt, finden Vertragsabschlüsse häufig in der zweiten Jahreshälfte statt. Der oben beschriebene Effekt wirkt also nicht nur im Einführungsjahr der Eigenheimrente, sondern auch in 2010, wenngleich abgeschwächt. Auch aus der Verteilung der Kinderzulagenbeträge in Abbildung 48 geht hervor, dass umfangreiche Kürzungen seit 2008 seltener geworden sind. In 2010 erhält nicht mehr ein Fünftel der Kinderzulagenempfänger Zahlungen unter 150 Euro, sondern nur noch 13 Prozent. Nach wie vor sind Kinderzulagen zwischen 150 und 200 Euro sowie zwischen 350 und 400 Euro am häufigsten (zusammen 40 Prozent). Daneben ist die in 2008 bereits erkennbare Bedeutung der nach 2007 geborenen Kinder sichtlich gewachsen: 18 Prozent der Kinderzulagenempfänger erhalten 250 bis 300 Euro, was in den meisten Fällen auf ein einzelnes Kind unter drei Jahren zurückzuführen ist. Besteht außerdem noch ein Zulagenanspruch für ein älteres Kind, resultiert meist ein Betrag zwischen 450 und 500 Euro. Auch dieser Bereich ist mit neun Prozent (gegenüber sechs Prozent) häufiger geworden. Für die Gesamtheit der Zulagenempfänger sind die entsprechenden Verteilungen für spätere Beitragsjahre als 2008 nicht bekannt. Es ist davon auszugehen, dass aufgrund der unterschiedlichen Altersstruktur die Wirkung der erhöhten Kinderzulage weniger deutlich ist.

---

[503] Bei einem vor 2008 geborenen Kind bedeutet dies eine Zulagenkürzung von mindestens 27 Prozent.

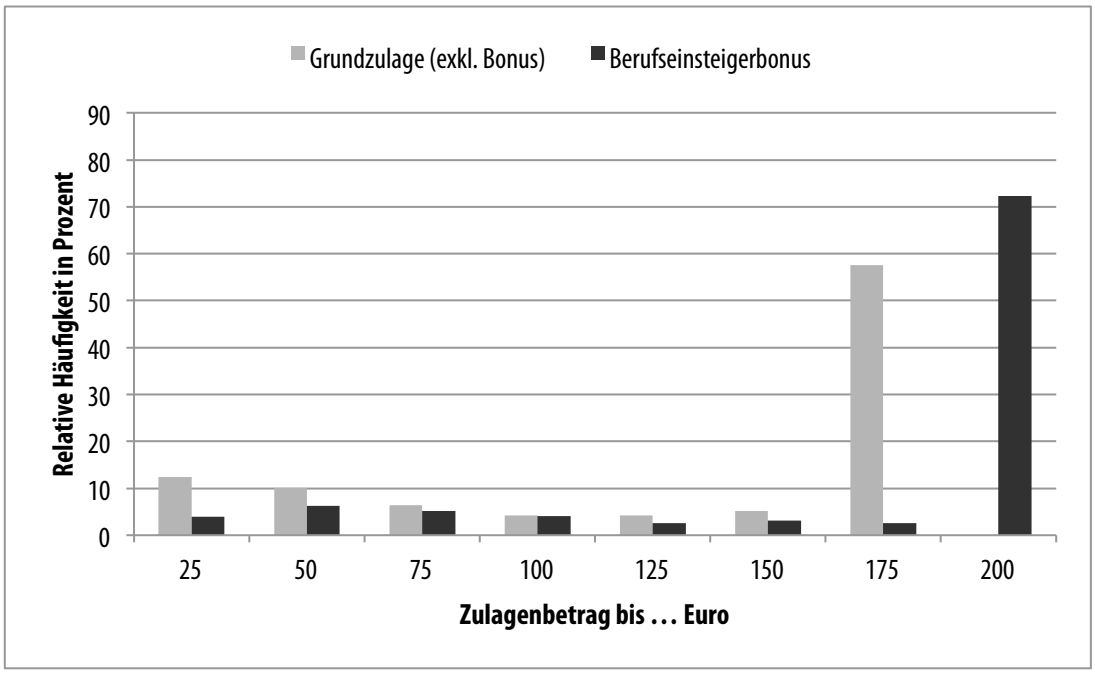
[504] Die Unterschiede zwischen 2009 und 2010 sind vernachlässigbar; beschrieben wird das aktuellste Beitragsjahr.

Abbildung 43: Verteilung der Grundzulagenbeträge (2008)



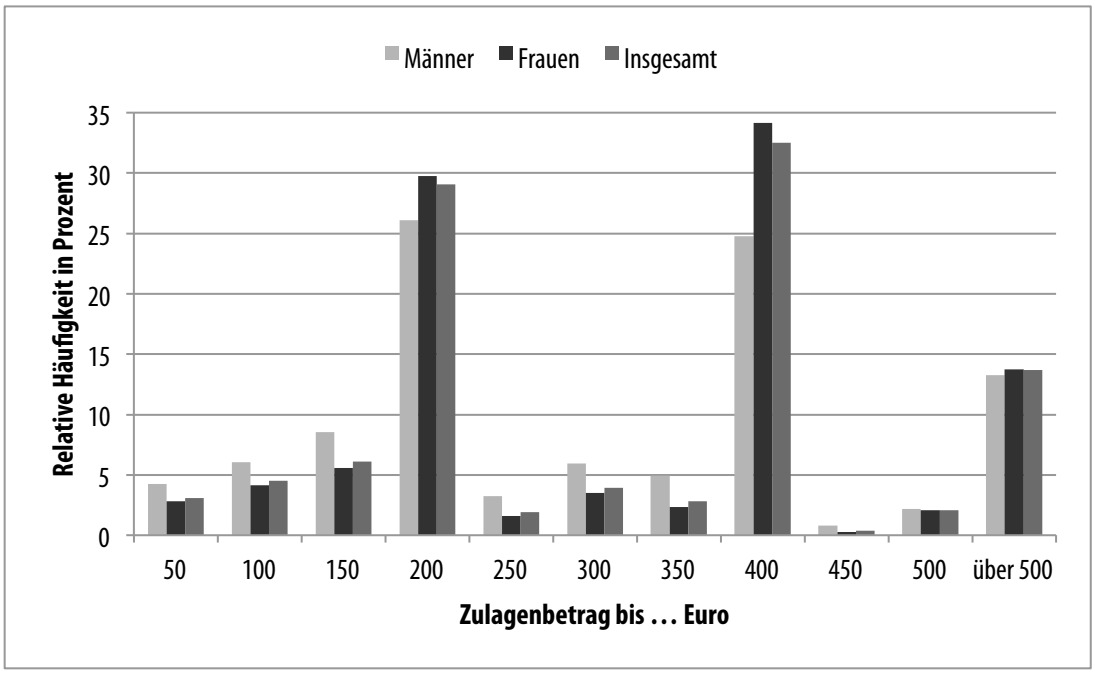
Quelle: Eigene Darstellung auf Basis von ZfA (2011a).

Abbildung 44: Verteilung der Grundzulagenbeträge (Eigenheimrente, 2008)



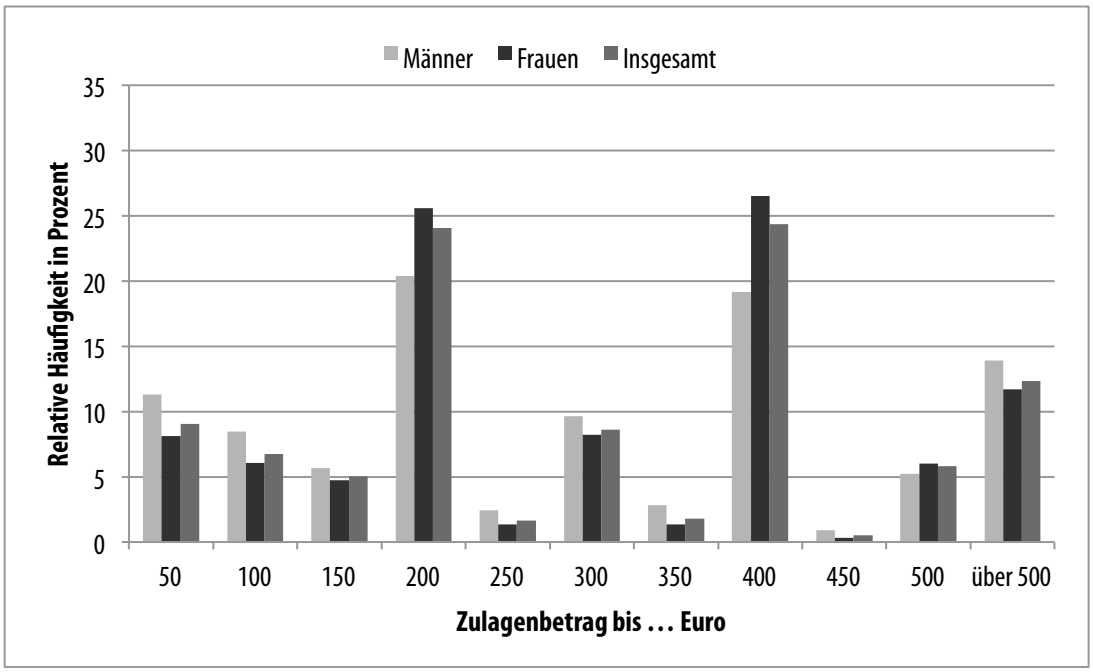
Quelle: Eigene Darstellung auf Basis von ZfA (2011b).

Abbildung 45: Verteilung der Kinderzulagenbeträge (2008)



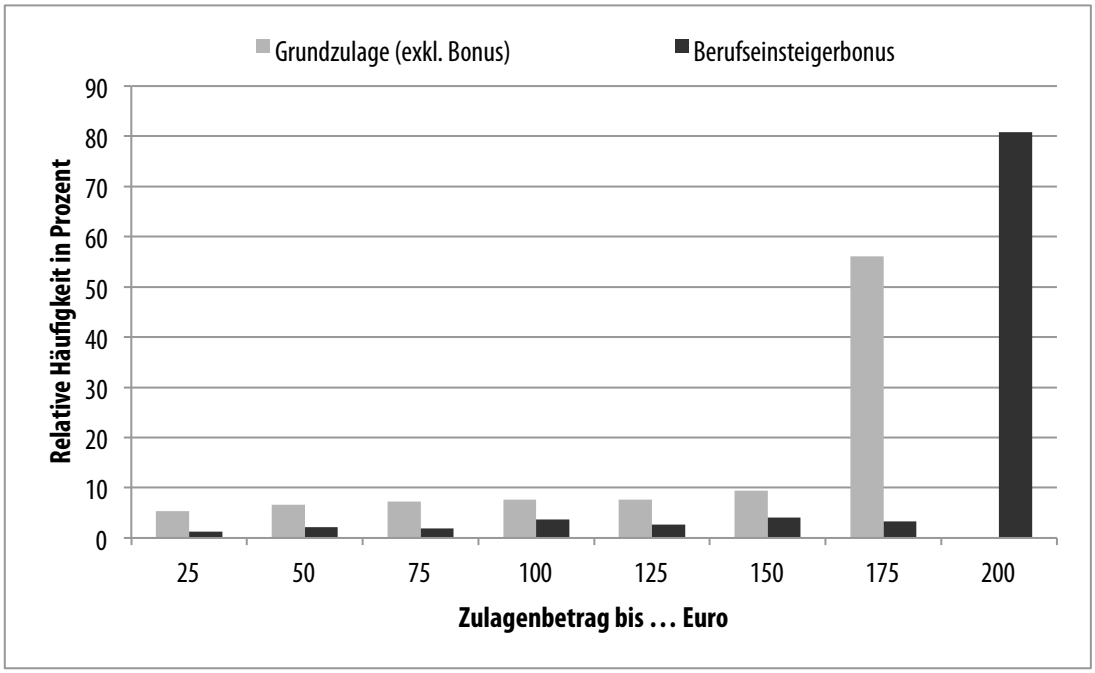
Quelle: Eigene Darstellung auf Basis von ZfA (2011a).

Abbildung 46: Verteilung der Kinderzulagenbeträge (Eigenheimrente, 2008)



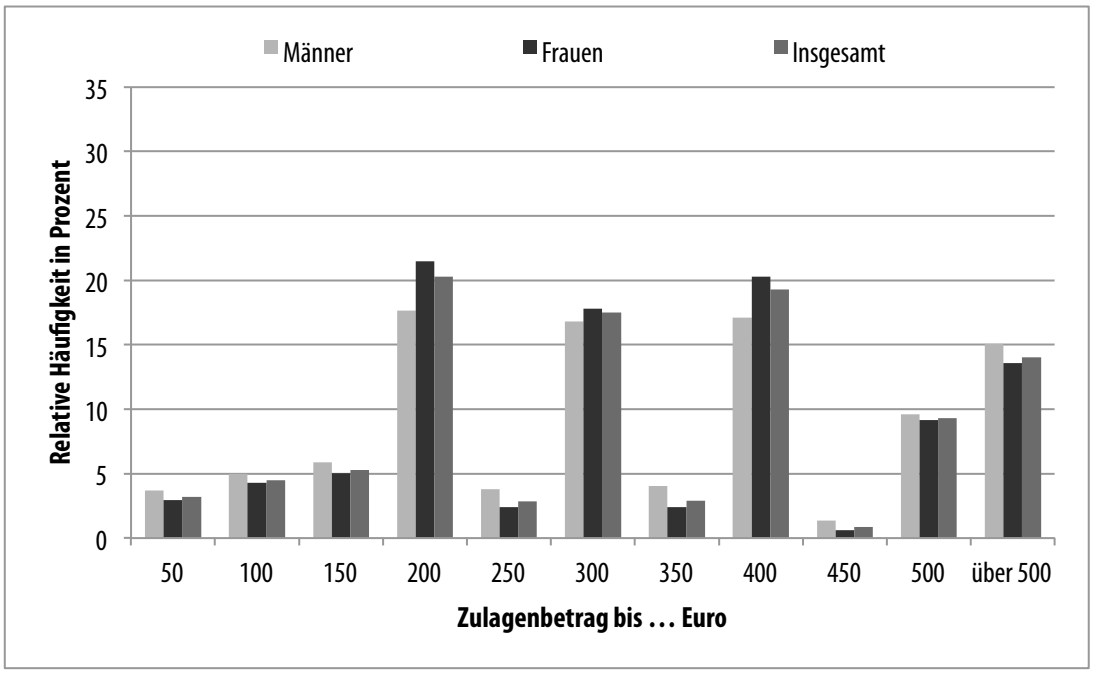
Quelle: Eigene Darstellung auf Basis von ZfA (2011b).

Abbildung 47: Verteilung der Grundzulagenbeträge (Eigenheimrente, 2010)



Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis der Anbieterdaten.

Abbildung 48: Verteilung der Kinderzulagenbeträge (Eigenheimrente, 2010)



Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis der Anbieterdaten.

5.10 Zulagenausschöpfung

Die Riester-Rente zielt darauf ab, private Ersparnis zu induzieren, die im Hinblick auf das Gesamtversorgungsniveau im Alter dem Kürzungseffekt des AVmEG entgegenwirkt. Die Ausgestaltung der Förderregeln unterstellt implizit, dass die Kompensation in etwa gewährleistet ist, wenn vier Prozent der maßgeblichen Einnahmen gespart werden.[505] Da die Altersvorsorgezulagen bei Unterschreitung des Mindesteigenbeitrags proportional gekürzt werden, lässt sich der Erfolg des Förderinstruments – abgesehen von der Verbreitung der Riester-Rente – an der Zulagenförderung bemessen, welche die Sparer in Relation zu ihrem Zulagenanspruch erhalten. Dies wird im Folgenden als „Zulagenausschöpfung" (in Abgrenzung zur Zulagenbeanspruchung, vgl. Abschnitt 5.3) bezeichnet. Anders ausgedrückt gibt das Ausmaß der Zulagenkürzung Auskunft über unzulängliche Sparleistungen.

Abschnitt 5.10.1 betrachtet eingangs die Ausschöpfung der Zulagen, d. h. das Ausmaß und die Häufigkeit von Zulagenkürzungen, anhand aggregierter Maßzahlen. Abschnitt 5.10.2 weitet die Untersuchung auf die Verteilung von Kürzungsgraden aus. In Abschnitt 5.10.3 werden Korrelations- und Regressionsanalysen der statistischen Bestimmungsfaktoren auf Grundlage der Mikrodaten zur Eigenheimrente durchgeführt. Weitere Erkenntnisse werden durch Auswertungen von Panel-Daten in Abschnitt 5.10.4 gewonnen. Abschließend werden (in Abschnitt 5.10.5) aus den gezeigten Mustern und Abhängigkeiten von Zulagenkürzungen zusammenfassend die Gründe der unvollständigen Zulagenausschöpfung abgeleitet.

5.10.1 Ausschöpfungsquoten und Kürzungshäufigkeiten

Die durchschnittlich gezahlte Grundzulage liegt in allen Beitragsjahren unterhalb der jeweils maximal möglichen. Der Anteil der ausgezahlten Grundzulagen (G) am theoretischen Maximalbetrag (G^{max}) bzw. das Verhältnis der durchschnittlichen Grundzulage ($\bar{g}$) zur maximalen Pro-Kopf-Grundzulage (g^{max}) wird im Folgenden als *Ausschöpfungsquote* α bezeichnet. Diese kann zum einen als *allgemeine Ausschöpfungsquote* für alle Zulagenempfänger ermittelt werden $\left(\alpha^{all} = G/G^{max} = \bar{g}/g^{max}\text{, mit } g = \sum_{n=1}^{ZE} g_n/ZE\right)$, zum anderen als *bedingte Ausschöpfungsquote* , d. h. gesondert für diejenigen Zulagenempfänger mit gekürzten Zulagen $\left(\alpha^{gek} = G^{gek}/G^{max}\right)$, wobei G^{gek} für die Summe aller gekürzten Grundzulagen steht.

Das Aggregat der maximal möglichen Grundzulagen ergibt sich offensichtlich aus der Zahl der Zulagenempfänger (ZE) und maximalen Pro-Kopf-Grundzulage (g^{max}):

$$G^{max} = g^{max} \cdot ZE$$

Bis zum Beitragsjahr 2007 ist g^{max} die gesetzlich festgelegte Grundzulage, also z. B. 114 Euro in 2006 und 2007. Durch die Einführung des in der Grundzulage enthaltenen Berufseinsteigerbonus ist g^{max} nicht mehr für alle Zulagenempfänger identisch, also nicht eindeutig definiert. Vielmehr handelt es sich um ein gewichtetes arithmetisches Mittel aus 154 und 354 Euro:

[505] Vgl. Abschnitt 3.1.3.2.

$$\bar{g}^{max} = \frac{154 \cdot (ZE - ZE^{Bonus}) + 354 \cdot (ZE^{Bonus})}{ZE},$$

wobei ZE^{Bonus} die für 2008 und 2009 bekannte Anzahl der Zulagenempfänger mit Berufseinsteigerbonus bezeichnet.[506]

Die bedingte Ausschöpfungsquote kann mit den Angaben der entsprechenden ZfA-Veröffentlichungen wie folgt berechnet werden:

$$\alpha^{gek} = \frac{G^{gek}}{G^{max}} = \frac{G - \bar{g}^{max}(ZE - ZE^{gek})}{\bar{g}^{max} \cdot ZE^{gek}},$$

wobei ZE^{gek} die Anzahl der Zulagenempfänger beziffert, welche eine gekürzte Zulage erhalten.

Tabelle 27 listet die Ausschöpfungsquoten der Beitragsjahre 2002 bis 2010 auf. Die allgemeine Ausschöpfungsquote gibt an, welchen Anteil der maximal möglichen Zulagen die Zulagenempfänger im Durchschnitt erhalten haben.[507] Die Differenz zu 100 Prozent entspricht der anteiligen Zulagenkürzung aller Zulagenempfänger.[508] In den Anfangsjahren der Riester-Förderung wurden im Durchschnitt über 90 Prozent der möglichen Grundzulage ausgezahlt: Im Jahr 2002 (2003) lag die Ausschöpfungsquote bei 92 (95) Prozent. Von diesem Niveau ist die Ausschöpfung im Jahr 2004 recht drastisch auf 85 Prozent gefallen; seit 2005 liegt sie zwischen 81 und 85 Prozent. Diese Entwicklung bedeutet, dass die durchschnittliche Zulage im Zeitablauf tendenziell stärker gekürzt wurde. Dies kann zum einen durch häufigere und zum anderen durch umfangreichere Zulagenkürzungen erklärt werden. Diese beiden Hypothesen schließen sich offensichtlich nicht aus – und können beide bestätigt werden, wie im Folgenden gezeigt wird.

Zur Untersuchung der ersten Hypothese („häufigere Zulagenkürzungen") wird der Anteil der Zulagenempfänger betrachtet, die eine gekürzte Grundzulage erhalten haben (vgl. Tabelle 27). Dies war anfänglich etwa ein Viertel (2002 und 2003: 26 Prozent), nach einem drastischen Anstieg zum Beitragsjahr 2004 wurden 37 Prozent der Grundzulagen gekürzt. Seitdem bewegt sich die relative Häufigkeit gekürzter Grundzulagen zwischen 38 Prozent (in 2008) und 44 Prozent (in 2009). Der zeitliche Verlauf ist gegenläufig zur oben beschriebenen Ausschöpfungsquote, so dass die erste Hypothese als bestätigt gelten kann: Es wurden (relativ) mehr Grundzulagen gekürzt.

Für das Beitragsjahr und 2008 erlaubt die Sonderauswertung der ZfA (2011a) auch geschlechtsspezifische Aussagen zur Häufigkeit von Zulagenkürzungen.[509] Demnach ist der Anteil gekürzter Grundzulagen bei den Frauen deutlich geringer (z. B. 2008: 33 gegenüber 45 Prozent), was angesichts des größeren Anteils mittelbar Begünstigter und solcher, die einkommensbedingt nur den Sockelbetrag leisten müssen, allerdings auch zu erwarten ist. Zudem wird in Abschnitt 5.10.3 gezeigt, dass mit einem durch Kinder erhöh-

[506] Alternativ kann natürlich auch die „Grundzulage ohne Berufseinsteigerbonus" ermittelt und zur Berechnung der Ausschöpfungsquote verwendet werden; g^{max} ist dann 154 Euro. Auf Grundlage der verfügbaren Daten sind in jedem Fall Zwischenrechnungen nötig.

[507] Zwar wird α^{all} anhand der Grundzulagen berechnet, da etwaige Kinderzulagen in demselben Ausmaß wie die Grundzulage gekürzt werden, gibt sie jedoch Auskunft über die Zulagenausschöpfung *im Allgemeinen*.

[508] Nicht beantragte Zulagen spielen hier keine Rolle, da ausschließlich Zulagenempfänger betrachtet werden, also nur Personen, die im entsprechenden Beitragsjahr (mindestens) eine Grundzulage in beliebiger Höhe erhalten haben. Vgl. zur Beanspruchungsquote Abschnitt 5.3.

[509] Stolz und Rieckhoff (2005) machen entsprechende Angaben auch für die Beitragsjahre 2002 und 2003.

ten Zulagenanspruch eine bessere Zulagenausschöpfung einhergeht. Da die Kinder überwiegend in den Zulagenanträgen der Frauen angegeben werden, wirkt sich dieses Phänomen ebenfalls auf den Vergleich zwischen den Geschlechtern aus.

Die Hypothese größerer Zulagenkürzungen lässt sich mit Hilfe der bedingten Ausschöpfungsquote (α^{gek}) überprüfen, welche für die Beitragsjahre bis 2009 berechnet werden kann (vgl. Tabelle 27). Sie besagt z. B., dass im Beitragsjahr 2008 die gekürzten Grundzulage 59 Prozent der maximalen Grundzulagen betrug. Dies entspricht einer Kürzung von 41 Prozent, denn $1 - \alpha^{gek}$ gibt den mittleren Kürzungsgrad an. Die Veränderung der bedingten Ausschöpfungsquote über die Zeit bestätigt die zweite der oben aufgestellten Hypothesen. Am plötzlichen Einbruch beider Ausschöpfungsquoten im Beitragsjahr 2004 lässt sich der Zusammenhang beispielhaft erkennen: Die Ausschöpfungsquote sinkt nicht nur, weil Kürzungen häufiger vorkommen, sondern auch weil diese Kürzungen umfangreicher als zuvor sind. In 2008 ist hingegen ein deutlicher Anstieg der Ausschöpfungsquoten zu beobachten, vor allem was α^{gek} betrifft. Demnach sind im Vergleich zu 2007 Kürzungen etwas seltener geworden und zudem deutlich geringer ausgefallen.

Tabelle 27: Maßzahlen der Zulagenausschöpfung (2002 bis 2010)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010*
Kürzungshäufigkeit	26	26	37	42	43	40	38	42	42
Allgemeine Ausschöpfungsquote (α^{all})	92	95	85	81	81	82	84	81	81
Bedingte Ausschöpfungsquote (α^{gek})	68	80	60	55	55	55	59	57	–

Angaben in Prozent; vorläufige Zahlen
Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis von Stolz und Rieckhoff (2005, 2006, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012) und ZfA (2011a).

Für die Eigenheimsparer kann zwar anhand der Mikrodaten der Kürzungsgrad für jeden einzelnen Zulagenempfänger errechnet werden, was weitaus detailliertere Analysen erlaubt. Zu Vergleichszwecken werden jedoch die allgemeine Ausschöpfungsquote α^{all} und die bedingte Ausschöpfungsquote α^{gek} der Eigenheimsparer ebenfalls aus den kumulierten Zulagen sowie den kumulierten maximalen Zulagen eines Beitragsjahres errechnet.[510] Die allgemeine Auschöpfungsquote ist in 2008 mit 76 Prozent um neun Prozentpunkte niedriger als die aller Zulagenempfänger. Den Zulagenempfängern der Bausparkassen wurde also insgesamt ca. ein Viertel der Grundzulagen gekürzt. Der durch α^{all} bemessene Unterschied zu den anderen Riester-Produkten kommt sowohl durch häufigere Zulagenkürzungen zustande als auch durch durchschnittlich umfangreichere. Den ersten Faktor belegt Tabelle 28, in welcher die relative Häufigkeit gekürzter Zulagen unter allen Zulagenempfängern verzeichnet ist. Von allen Zulagenempfängern in 2008 erhielten ca. 38 Prozent lediglich eine gekürzte Zulage, bei der Eigenheimrente waren es 45 Prozent. Den Einfluss umfangreicherer Zulagenkürzungen zeigt die bedingte Aus-

[510] Es handelt sich mithin um (mit der jeweils maximalen Grundzulage) gewichtete arithmetische Mittelwerte der individuellen Quoten (vgl. Abschnitt 5.9.3.2).

schöpfungsquote α^{gek}, welche ausschließlich Fälle mit gekürzten Zulagen berücksichtigt. Mit 39 Prozent ist sie bei der Eigenheimrente bedeutend geringer als im Gesamtdurchschnitt (59 Prozent), die mittlere Kürzung beträgt also über 60 Prozent.

Tabelle 28: Maßzahlen der Zulagenausschöpfung (Eigenheimrente, 2008 bis 2010)

	2008	2009*	2010*
Alle Zulagenempfänger			
Kürzungshäufigkeit	45	49	44
Allgemeine Ausschöpfungsquote (α^{all})	76	79	82
Bedingte Ausschöpfungsquote (α^{gek})	39	49	55
Nur Bestandsverträge			
Kürzungshäufigkeit	–	39	41
Allgemeine Ausschöpfungsquote (α^{all})	–	84	85
Bedingte Ausschöpfungsquote (α^{gek})	–	62	62

Angaben in Prozent; *vorläufige Zahlen
Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis der Anbieterdaten.

Da es sich – wie in Abschnitt 5.8.2 erläutert – bei der Eigenheimrente um ein sehr spezielles, verkürztes Beitragsjahr handelt, ist der oben angestellte Vergleich problematisch. Die qualitative Aussage, dass Zulagenkürzungen bei der Eigenheimrente in 2008 überdurchschnittlich häufig und umfangreich waren, überrascht nicht. Der Vergleich der genannten Maßzahlen in den Beitragsjahren 2009 und 2010 ist allerdings nur unter dem Vorbehalt unterschiedlicher Datenerhebungszeitpunkte möglich. Denn während das Zulageverfahren bei der Veröffentlichung von Stolz und Rieckhoff (2012) bereits („weitgehend") abgeschlossen war, ist dies bei den ein Jahr älteren Anbieterdaten nicht der Fall. Analog sind die Daten für 2010 im Fall der Eigenheimrente „vorläufiger" als für den Gesamtmarkt.

Die Kürzungshäufigkeit steigt in beiden Fällen zum Beitragsjahr 2009.[511] Bei der Riester-Rente bleibt sie in 2010 auf diesem Niveau, bei der Eigenheimrente sinkt sie (sogar unter das Niveau von 2008). Davon abgesehen kommen in allen drei Jahren Zulagenkürzungen bei den Eigenheimsparern häufiger vor. Das Ergebnis für 2009 und 2010 beruht zwar auf vorläufigen Daten, ist aber zumindest ein Indiz dafür, dass die Zulagenausschöpfung der Eigenheimsparer auch nach dem Einführungsjahr unterdurchschnittlich ist.

Während diese Ergebnisse für den Teilmarkt der Eigenheimrente robust sind, haben sie nur begrenzte Aussagekraft für die Zukunft – und sollten vor allem nicht dahingehend interpretiert werden, dass die Eigenheimsparer eine systematisch schlechtere Zulagenausschöpfung aufweisen. Denn die vorangegangene Analyse vergleicht einen dynamischen Zugangsmarkt mit dem Bestandsmarkt der gesamten Riester-Rente. Es lässt sich zeigen, dass vor allem die meist unterjährig abgeschlossenen Neuverträge hohe Kürzungshäufigkeiten und niedrige Ausschöpfungsquoten aufweisen.[512] Bedenkt man den Zugangsanteil der Jahre 2008 bis 2010 – 100, 70 und 40 Prozent – wäre alles andere als eine schlechtere

[511] Bezüglich der Eigenheimrente handelt es sich bei dem Anstieg in 2009 offenbar nicht um einen Anbietereffekt; vier von fünf Anbietern zeigen isoliert betrachtet einen solchen Verlauf.
[512] Vgl. Abschnitte 5.10.3 und 5.10.4.

Ausschöpfung der Förderung eine Überraschung. Ob es davon abgesehen strukturelle Unterschiede der Zulagenausschöpfung gibt, welche sich auch nach der Marktsättigung auswirken könnten, kann nur eine Untersuchung des Vertragsbestands zeigen.

Tabelle 28 zeigt die oben angeführten Maßzahlen auch isoliert für jene Verträge, die schon am 1. Januar vorhanden waren. Die Angaben für den Gesamtmarkt in Tabelle 27 beziehen sich angesichts eines Zugangsanteils von zehn bis 20 Prozent[513] nicht ausschließlich auf Bestandsverträge, in diesem Vergleich ist jedoch die Abweichung der Zugangsanteile deutlich geringer.[514] Sowohl die Häufigkeit als auch der Umfang von Zulagenkürzungen ähnelt im Bestand der Eigenheimrente stärker dem Gesamtmarkt; die Zulagenausschöpfung der Eigenheimrente ist nun sogar überdurchschnittlich. Angesichts der unterschiedlichen Einbeziehung von Neuverträgen lässt sich aber abschätzen, dass die Zulagenausschöpfung bei der Eigenheimrente unwesentlich vom Gesamtdurchschnitt abweicht. Anders als ein oberflächlicher Blick auf die verwendeten Maßzahlen suggerieren könnte, ist die unvollständige Zulagenausschöpfung also offenbar kein spezifisches Problem der Eigenheimrente, sondern eines der Riester-Rente insgesamt.

Der einzig mögliche geschlechtsspezifische Vergleich der Zulagenausschöpfung bezieht sich auf die Kürzungshäufigkeiten der Jahre 2008 bis 2010.[515] Auch bei der Eigenheimrente erfahren die männlichen Zulagenempfänger häufiger Kürzungen. Dies betrifft in 2008 die Hälfte der Männer, während „nur" 40 Prozent der Zulagenempfängerinnen nicht die vollen Zulagen erhielten. Damit ist das Differenzial zwischen den Geschlechtern zudem kleiner als bei den anderen Riester-Produkten, denn die Kürzungsfälle sind bei den Frauen mit 40 gegenüber 33 Prozent sehr viel häufiger. Die Erklärung folgt aus der grundlegenden Begründung für die relative Seltenheit von Zulagenkürzungen bei Frauen: Der Anteil von mittelbar Berechtigten und Sockelbetragsfällen ist höher, und in diesen Fällen sind Kürzungen erwartungsgemäß seltener. Während über die Sockelbeträge anhand der ZfA-Angaben keine Aussage treffen lässt, die Einkommensverteilung also nur Indizien liefert, ist der Anteil mittelbar Berechtigter eindeutig geringer. Zudem sind Kinder(zulagen) bei der Eigenheimrente seltener.

5.10.2 Verteilung der Kürzungsgrade

Das Ausmaß der Zulagenkürzungen kann – über die aggregierte Maßzahl α^{gek} hinausgehend – anhand der Verteilung der Kürzungsgrade eingeschätzt werden. Eine recht grobe Verteilung in vier Klassen liegt für die Gesamtheit der Zulagenempfänger in den Jahren 2007 bis 2010 vor (vgl. Tabelle 29). Es fällt auf, dass die umfangreichen Zulagenkürzungen dominieren. So wurde in allen vier Beitragsjahren bei mehr als zwei Dritteln der (Kürzungs-) Fälle um mindestens 25 Prozent gekürzt, 39 bis 43 Prozent der Kürzungen betrugen sogar 50 Prozent oder mehr. Lediglich 14 bis 15 Prozent der Zulagen wurden um zehn Prozent oder weniger, also vergleichsweise moderat gekürzt. Anhand der kurzen Zeitreihe kann jedoch nicht beurteilt werden, ob ein systematisch verändertes Ausmaß der Kürzung vorliegt, geschweige denn ob dies die gesunkene Ausschöpfungsquote ver-

[513] Der Netto-Zugang an Riester-Verträgen beträgt in 2008 ca. 13 Prozent, der an Zulagenempfängern ca. 19 Prozent.

[514] Der perfekte Vergleich ist aufgrund der Untrennbarkeit von Zugang und Bestand in den ZfA-Makrodaten unmöglich.

[515] Hier sind die Stichtage der Daten identisch.

ursacht hat. Die geringe Dynamik zwischen 2007 und 2010 korrespondiert zumindest mit der in diesem Zeitraum recht stabilen Ausschöpfungsquote. Die Veränderungen der vorangegangenen Beitragsjahre sind jedoch unbekannt.[516] Kinderzulagenempfänger erfahren nicht nur deutlich seltener eine Zulagenkürzung, zusätzlich sind hohe Kürzungsgrade (über 50 Prozent) weniger häufig. Das ist plausibel, weil die Anreize, den Mindesteigenbeitrag zu leisten, aufgrund des höheren Zulagenanspruchs größer sind (vgl. Abschnitt 5.10.3).

Tabelle 29: Relative Häufigkeit von Kürzungsgraden (2007 bis 2010)

	2007	2008	2008, Männer	2008, Frauen	2009	2010*
			Alle Zulagenempfänger			
Bis 10 Prozent	15	15	14	15	14	14
10 bis 25 Prozent	17	18	18	19	18	18
25 bis 50 Prozent	25	28	27	29	28	29
Über 50 Prozent	43	39	41	38	40	38
			Nur Kinderzulagenempfänger			
Bis 10 Prozent	17	16	16	16	16	15
10 bis 25 Prozent	20	22	23	21	21	21
25 bis 50 Prozent	25	27	29	27	29	30
Über 50 Prozent	39	35	32	36	35	33

Angaben in Prozent; *vorläufige Zahlen
Quelle: Eigene Darstellung auf Basis von Stolz und Rieckhoff (2010, 2011, 2012) und ZfA (2011a).

Die geschlechtsspezifische Betrachtung der Kürzungsgrade anhand ZfA (2011a) zeigt, dass bei Frauen die geringen Kürzungsgrade häufiger und umfangreiche Kürzungen folglich seltener sind. Die Vermutung, dass Zulagenkürzungen bei Frauen sowohl seltener als auch geringer sind, trifft jedoch bei isolierter Betrachtung der Kinderzulagenempfänger(innen) nur zur Hälfte zu: Kürzungen kommen bei den weiblichen wesentlich seltener vor, liegen dann allerdings häufiger über 50 Prozent. Es zeigt sich hier außerdem, dass die Verteilungen der Kürzungsgrade der Kinderzulagenempfängerinnen derjenigen aller Zulagenempfängerinnen viel stärker ähnelt als bei den Männern. Dies bedeutet allerdings nicht, dass die Zulagenkürzungen bei Frauen weniger vom Anspruch auf Kinderzulagen abhängig sind. Denn die Angaben für alle Zulagenempfänger(innen) enthalten sowohl Fälle mit als auch ohne Kinderzulagen, stellen insofern einen Durchschnitt beider Gruppen dar. In 2008 haben 58 Prozent der Frauen Kinderzulagen erhalten haben, aber nur 19 Prozent der Männer. Bei den Frauen sind sich die gezeigten Verteilungen allein schon aufgrund der häufigen Kinderzulagen ähnlicher.

Der Vergleich mit der Eigenheimrente ist für die Beitragsjahre 2008 bis 2010 möglich.[517] Tabelle 30 zeigt die Verteilung der Kürzungsgrade nach Geschlecht und Beitragsjahren. Im Vergleich zur entsprechenden Verteilung aller Kürzungsfälle ist im Wesentlichen eine Verschiebung zu Kürzungen über 50 Prozent zu beobachten. In 2008 wurde z. B. in 71

[516] Für das Beitragsjahr 2002 machen Wels und Rieckhoff (2011) in einem anderen Kontext vergleichbare Angaben (vgl. Abschnitt 5.10.4.1).

[517] Die aus den Anbieterdaten gewonnene Verteilung der Kürzungsgrade wird im Beitragsjahr 2008 durch die Bausparkassen-Sonderauswertung (ZfA, 2011b) bestätigt, so dass für die folgenden Jahre die Repräsentativität der Daten angenommen wird.

Prozent der Kürzungsfälle mindestens die Hälfte der möglichen Zulagen einbehalten. Im Gesamtdurchschnitt kam es dazu nur bei 39 Prozent der Zulagenkürzungen. (Dieser Unterschied ist angesichts des verkürzten Beitragsjahres allerdings erwartbar.) Die relative Häufigkeit der anderen Kürzungsgrad-Klassen ist in etwa proportional verringert. Das Muster lässt sich auf die geschlechtsspezifische Betrachtung übertragen, d. h. die Unterschiede sind bei der Eigenheimrente ähnlich wie im Gesamtdurchschnitt: Bei Frauen sind hohe Kürzungen seltener.

Tabelle 30: Relative Häufigkeit von Kürzungsgraden (Eigenheimrente, 2008 bis 2010)

	2008	2009*	2010*
	Alle Zulagenempfänger		
Bis 10 Prozent	7	9	14
10 bis 25 Prozent	8	13	17
25 bis 50 Prozent	14	24	26
Über 50 Prozent	71	54	43
	Nur Männer		
Bis 10 Prozent	7	9	14
10 bis 25 Prozent	8	12	16
25 bis 50 Prozent	13	23	25
Über 50 Prozent	72	56	44
	Nur Frauen		
Bis 10 Prozent	7	10	15
10 bis 25 Prozent	8	14	18
25 bis 50 Prozent	15	25	26
Über 50 Prozent	69	52	41
	Nur Kinderzulagenempfänger		
Bis 10 Prozent	11	11	18
10 bis 25 Prozent	12	15	21
25 bis 50 Prozent	13	26	26
Über 50 Prozent	65	48	35
	Nur Bestandsverträge		
Bis 10 Prozent	–	22	20
10 bis 25 Prozent	–	21	20
25 bis 50 Prozent	–	24	27
Über 50 Prozent	–	34	33

Angaben in Prozent; *vorläufige Zahlen
Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis der Anbieterdaten.

Während die Verteilung der Kürzungsgrade bei der Riester-Rente insgesamt zwischen 2008 und 2010 recht konstant ist, ist im Fall der Eigenheimrente ein klarer Trend zu beobachten: Kürzungen über 50 Prozent werden stetig seltener; ihr Anteil sinkt 2009 auf 54 Prozent und beträgt in 2010 noch 43 Prozent. Die Verteilung weicht im Beitragsjahr 2010 nur noch geringfügig vom Riester-Kollektiv ab: Die hohen Kürzungsgrade sind etwas häufiger (43 gegenüber 38 Prozent), Kürzungen zwischen 25 und 50 Prozent sind seltener (26 gegenüber 29 Prozent). Ähnlich wie bei der Zulagenbeanspruchung (vgl. Abschnitt 5.3) besteht beim Kürzungsgrad offenbar ein Zusammenhang mit dem Zeitpunkt des Vertragsabschlusses, d. h. mittelbar mit den jeweiligen Anteilen von Zugang und Bestand.

Diese Hypothese erklärt die Konvergenz der Verteilungen. In Anbetracht des auch noch in 2010 weitaus größeren – aber rückläufigen – Anteils an Neuverträgen ist mit einer Fortsetzung dieses Trends zu rechnen.

So verschiebt sich bei isolierter Betrachtung des Vertragsbestands die Verteilung der Kürzungsgrade in Richtung der geringen Kürzungen. Im Vergleich zum Gesamtmarkt sind die geringen Kürzungen (bis 25 Prozent) sogar häufiger und die stärkeren Kürzungen demnach seltener. Auch hierbei ist jedoch zu berücksichtigen, dass die Vergleichsdaten der ZfA einen zehn bis 20-prozentigen Anteil von Neuverträgen aufweisen. Zusammenfassend scheint also die Verteilung der Kürzungsgrade bei der Eigenheimrente im Wesentlichen durch den größeren Zugangsanteil vom Gesamtmarkt abzuweichen. Ansonsten gibt es keine Hinweise auf strukturelle Unterschiede.

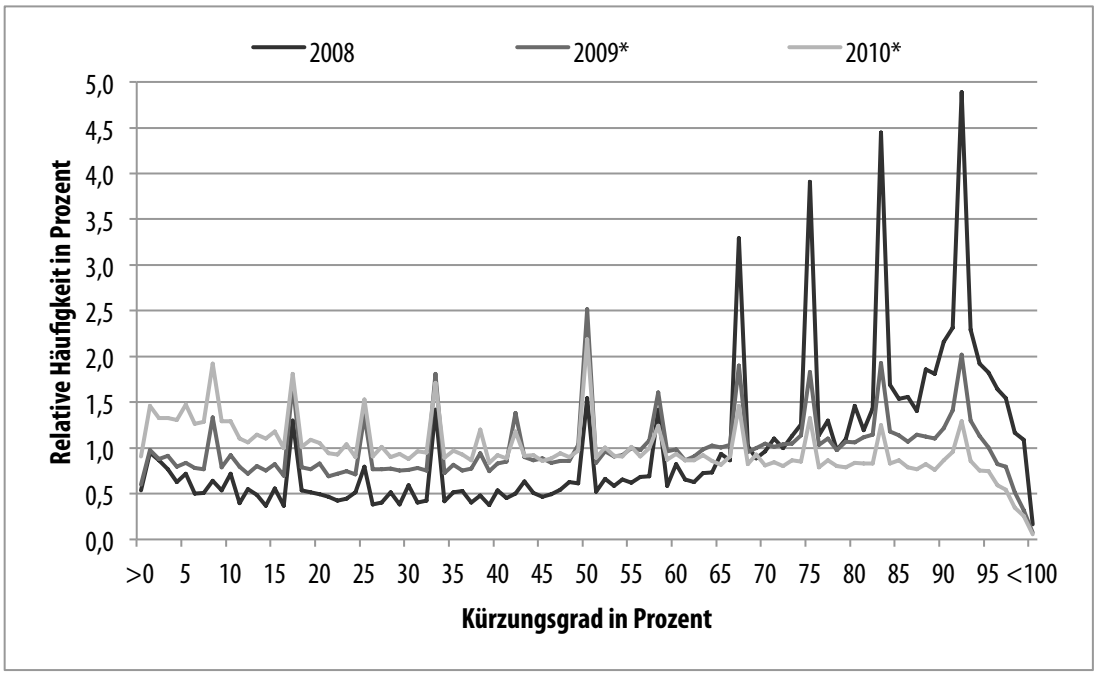
Die isolierte Betrachtung der Kürzungsgrade bei Kinderzulagenempfängern ergibt das zu erwartende Muster: Wie beim Riester-Kollektiv sind hier Kürzungen über 25 Prozent seltener. Sowohl das allgemein höhere Niveau der Kürzungen bei der Eigenheimrente als auch der erwähnte Trend gilt auch für die Kinderzulagenempfänger.

Mit den Anbieterdaten kann die Verteilung der Kürzungsgrade bei den Zulagenempfängern der Eigenheimrente genauer untersucht werden. Ein Vergleich mit den grob unterteilten Klassen der ZfA-Veröffentlichungen ist allerdings nicht möglich. Abbildung 49 veranschaulicht die Verteilung für die Jahre 2008 bis 2010 in einprozentigen Schritten. Das oben angedeutete Muster des zeitlichen Verlaufs wird hierdurch bestätigt und präzisiert: In 2008 sind hohe Kürzungsgrade am häufigsten; auch innerhalb der zuvor zusammengefassten Klasse „über 50 Prozent" dominieren die höheren Kürzungsgrade. Der Median-Kürzungsgrad ist 73 Prozent, mehr als ein Fünftel der Kürzungen sind größer als 90 Prozent. In 2009 ist die Verteilung weniger linksschief. Kürzungen bis etwa 40 Prozent sind ungefähr gleich häufig, in der Folge steigt die relative Häufigkeit mit dem Kürzungsgrad bis zum häufigsten Wert von 92 Prozent. Es findet im Vergleich zu 2008 mit anderen Worten eine Verschiebung von den hohen Kürzungsgraden zu den mittleren und niedrigen statt. Der Median beträgt 55 Prozent. In 2010 setzt sich dieser Trend fort, so dass sich die Schiefe der Verteilung umkehrt. Nun sind die niedrigen Kürzungen am häufigsten, und mit steigendem Kürzungsgrad sinkt die relative Häufigkeit. Der Median-Kürzungsgrad liegt nun bei 44 Prozent.[518]

Auffallend ist, dass in allen beobachteten Beitragsjahren die Verteilung im unteren Bereich zunächst fallend verläuft, dass also die sehr geringen Kürzungen im Bereich bis ca. drei Prozent vergleichsweise häufig sind. Vermutlich handelt es sich hier um etwas, dass man als „friktionelle Kürzung" bezeichnen könnte. Kürzungen in dieser Größenordnung kommen u. a. zustande, wenn der Eigenbeitrag nicht an die im Vergleich zum Vorjahr gestiegenen Einnahmen angepasst wird. Denn dies ist die Größenordnung von durchschnittlichen Lohnsteigerungen.

[518] Zu den noch nicht abgeschlossenen Beitragsjahren 2009 und 2010 muss angemerkt werden, dass Abweichungen zur endgültigen Verteilung denkbar sind, sofern spät eingereichte oder problematische Zulagenanträge mit umfangreichen Kürzungen korrelieren. Da das Muster der Zulagenkürzungen im speziellen Beitragsjahr 2008 kaum geeignet für allgemeine Schlussfolgerungen scheint, wird im Folgenden das „weniger vorläufige" Beitragsjahr 2009 herangezogen.

Abbildung 49: Verteilung der Kürzungsgrade (Eigenheimrente, 2008 bis 2010)



*Vorläufige Zahlen
Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis der Anbieterdaten.

Einige vereinzelte Kürzungsgrade sind weitaus häufiger als andere. Bei derart fein abgestuften Klassen ist die Dominanz einzelner Werte erklärungsbedürftig. Folgende Werte liegen mindestens eine Standardabweichung über dem Mittelwert – und sind in Abbildung 49 deutlich zu erkennen: 8, 17, 25, 33, 42, 50,[519] 58, 67, 75, 83 und 92 Prozent. Unter Berücksichtigung der Rundung auf ganze Prozent handelt es sich bei dieser Reihe um Vielfache von 8,33, dies wiederum ist ein Zwölftel von Hundert. Diese Beobachtung deckt sich mit der Tatsache, dass die Mehrheit der Sparer einen monatlichen Zahlungsrhythmus hat. Offenbar sind Zulagenkürzungen tatsächlich sehr häufig durch fehlende monatliche Beiträge bedingt. In 2009 handelt sich beispielsweise um ein Fünftel der Kürzungsfälle. Demgegenüber ist davon auszugehen, dass in all diesen Fällen die maßgeblichen Einnahmen und der jährliche Mindesteigenbeitrag korrekt bemessen sind, denn sonst würde sich ein Vielfaches von 8,33 nur zufällig als Kürzungsgrad ergeben. In diesem Zusammenhang ist die Frage zu stellen, ob bei unterjährigen Vertragsabschlüssen das Budget keine jährlichen Sparanstrengungen oberhalb der ermittelten Monatsraten zulässt, ob möglicherweise die Zulagenkürzung im Rahmen der Beratung nicht hinreichend erklärt wurde – oder ob bewusst darauf verzichtet wird, die komplette jährliche Förderung in Anspruch zu nehmen.

Die geschlechtsspezifische Verteilung der Zulagenkürzungsgrade zeigt Abbildung 50 exemplarisch für 2009. Wie oben gezeigt, sind bei den Frauen umfangreiche Kürzungen seltener. Dies gilt ab Kürzungen von ca. 30 Prozent, vor allem aber mit ansteigendem Kür-

[519] Hälftige Zulagenkürzungen sind besonders häufig, was plausibel ist, da es bei den meisten typischen Zahlungsfrequenzen zu einer solchen Kürzung kommen kann (sechs von zwölf, eine von zwei, zwei von vier Einzahlungen usw.).

zungsgrad. Im Gegenzug sind die niedrigen und sehr niedrigen Kürzungen häufiger. Außerdem sind die diskutierten „Zwölftel-Kürzungsgrade" bei den Frauen viel häufiger (zusammen 24 Prozent).[520]

Abbildung 51 zeigt die Verteilung der Kürzungsgrade isoliert für Verträge, die schon am 1. Januar des jeweiligen Beitragsjahrs existierten. Durch Ausschluss der Neuverträge, die überdurchschnittlich oft hohe Kürzungen erfahren, lässt sich das zu erwartende Muster eines Bestandsmarktes zeigen, bei dem die geringen Kürzungsgrade (z. B. aufgrund versäumter Anpassung der Sparleistung an Einkommenszuwächse, s. u.) häufiger sind – und hohe Kürzungen im Gegenzug seltener sind. Die Verteilung ist hier eindeutig rechtsschief.

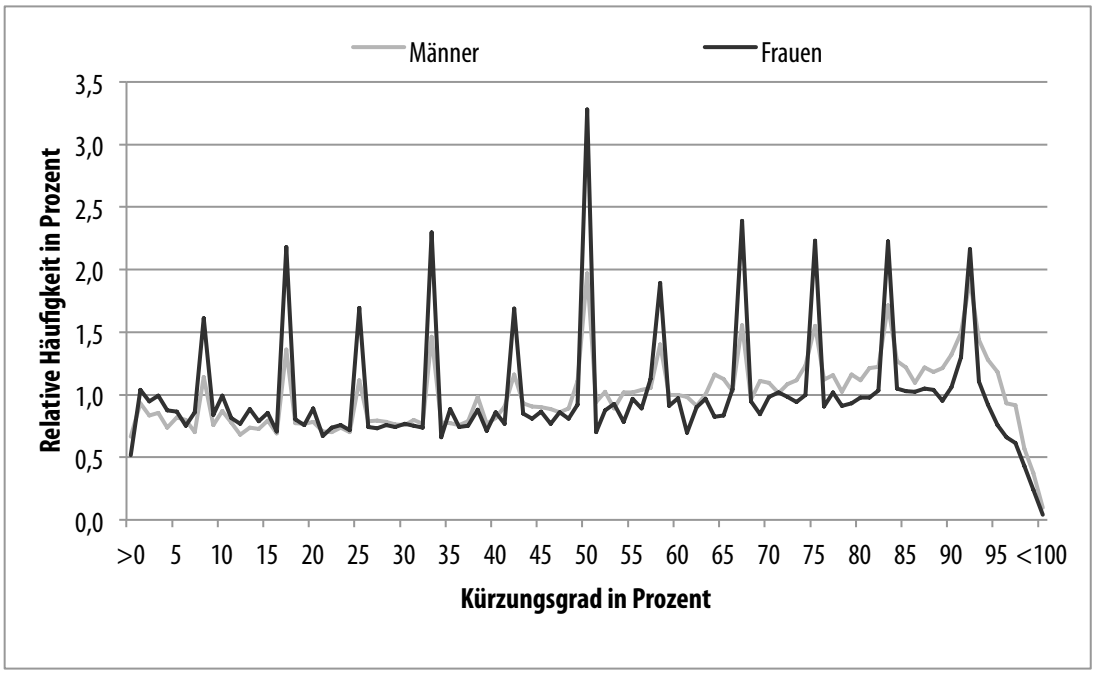
5.10.3 Statistische Determinanten von Zulagenkürzungen (Eigenheimrente)

Die Erklärung der Verteilung von Kürzungsgraden wirft bereits einige Hypothesen bezüglich der zugrunde liegenden Wirkungszusammenhänge auf. Auch die Untersuchung der Einzahlungsmuster in Abschnitt 5.8.4 gibt Hinweise auf Gründe von Zulagenkürzungen. Im Folgenden werden die möglichen Determinanten statistisch analysiert. Hierbei wird zunächst auf partielle Betrachtungen (d. h. Korrelationsanalysen) abgestellt, um schließlich mit Regressionsmodellen ein Gesamtbild der Determinanten von Zulagenkürzungen zu entwickeln. Es stellt sich heraus, dass die statistischen Abhängigkeiten bei der Frage nach dem Kürzungsgrad andere sind, als bei der Frage, ob es überhaupt zu einer Zulagenkürzung kommt. Diese Aspekte werden daher getrennt untersucht. Als erklärende Faktoren sind (in unterschiedlichem Maße) vor allem folgende Größen relevant: Einkommen, Alter, Geschlecht, maximaler Zulagenanspruch, Startquartal, Anbieter, Zahlungsfrequenz, Einzugsermächtigung.

Das Einkommen ist bedingt durch die Datenquelle nur bei Kürzungsfällen bekannt (vgl. Abschnitt 5.7.1). Somit kann lediglich der Zusammenhang mit dem Kürzungsgrad untersucht werden, nicht jedoch eine etwaige Einkommensabhängigkeit der Kürzungswahrscheinlichkeit. Abbildung 52 stellt den durchschnittlichen Kürzungsgrad nach Einkommensklassen dar, aus der sich kein eindeutiges Muster ergibt: Während der Kürzungsgrad in 2009 mit dem Einkommen steigt, sinkt er in 2010. Im Jahr 2008 ist der statistische Zusammenhang nicht-linear und weist die höchsten Kürzungsgrade in der Mitte der Einkommensverteilung auf. Der Pearson-Korrelationskoeffizient von –0,01 stützt die Hypothese, dass kein statistisch signifikanter Zusammenhang zwischen Einkommen und Kürzungsintensität besteht.

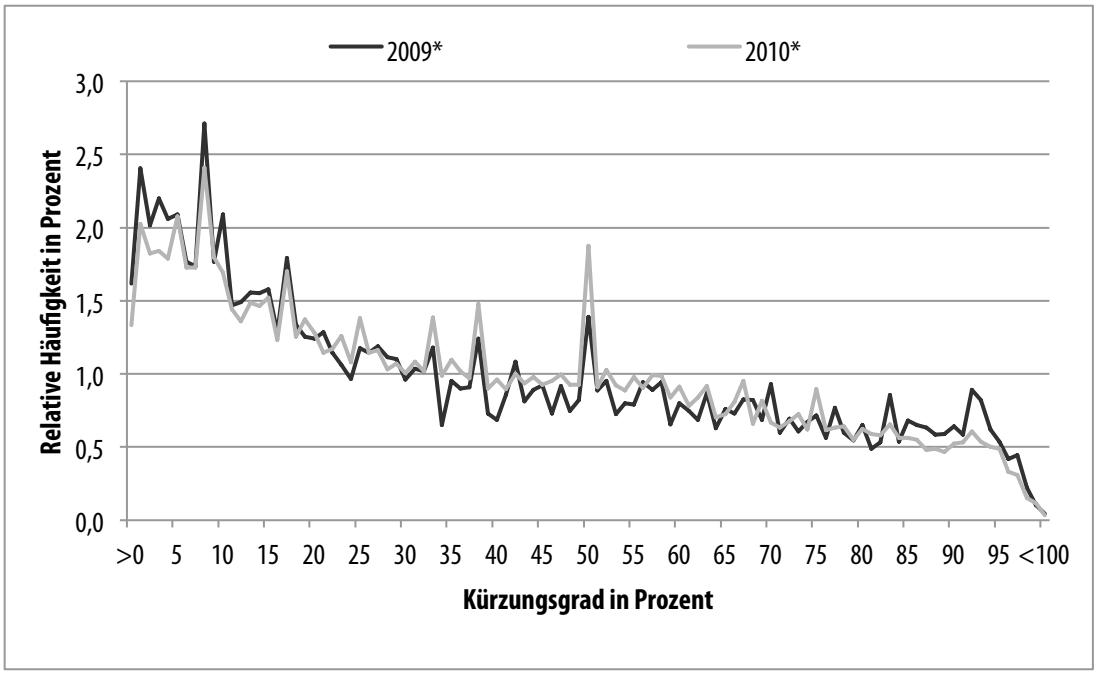
[520] Die Verteilung der Kinderzulagenkürzungen ähnelt aufgrund des großen Frauenanteils derjenigen der Frauen, wobei insgesamt eine Verschiebung in Richtung der geringen Kürzungsgrade zu beobachten. Der Verlauf über die Zeit entspricht dem in Abbildung 49 für die Grundzulagen gezeigten.

Abbildung 50: Verteilung der Kürzungsgrade nach Geschlecht (Eigenheimrente, 2009)



*Vorläufige Zahlen
Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis der Anbieterdaten.

Abbildung 51: Verteilung der Kürzungsgrade im Vertragsbestand (Eigenheimrente, 2009 und 2010)



*Vorläufige Zahlen
Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis der Anbieterdaten.

Auch das Alter weist keine eindeutige Korrelation mit dem Kürzungsgrad auf. Abbildung 53 zeigt anhand der Darstellung des durchschnittlichen Kürzungsgrades nach Altersklassen für 2010, dass lediglich im Alter bis etwa 30 Jahre eine positive Abhängigkeit zu beobachten ist. Zwischen 30 und 60 Jahren liegt der durchschnittliche Kürzungsgrad jedoch stabil bei ca. 46 Prozent. Bei den ältesten Zulagenempfängern geht der Kürzungsgrad leicht zurück. Ein linearer Zusammenhang ist angesichts dieses Verlaufs ausgeschlossen, was auch ein Korrelationskoeffizient nahe null zeigt. Der Zusammenhang kann besser quadratisch beschrieben werden – oder als Strukturbruch interpretiert werden, bei dem bis zum Alter von ca. 30 Jahren eine positive lineare Korrelation besteht, ansonsten aber statistische Unabhängigkeit.[521] Die Kürzungswahrscheinlichkeit ist deutlicher mit dem Alter korreliert. Der in Abbildung 53 gezeigte parabolische Verlauf lässt auf einen quadratischen Zusammenhang schließen. Die Kürzungswahrscheinlichkeit steigt mit dem Alter bis zum Maximum (53 Prozent) im Alter von etwa 50 Jahren und sinkt anschließend. Dieses Bild ergibt sich in allen Beitragsjahren und bei allen Anbietern.

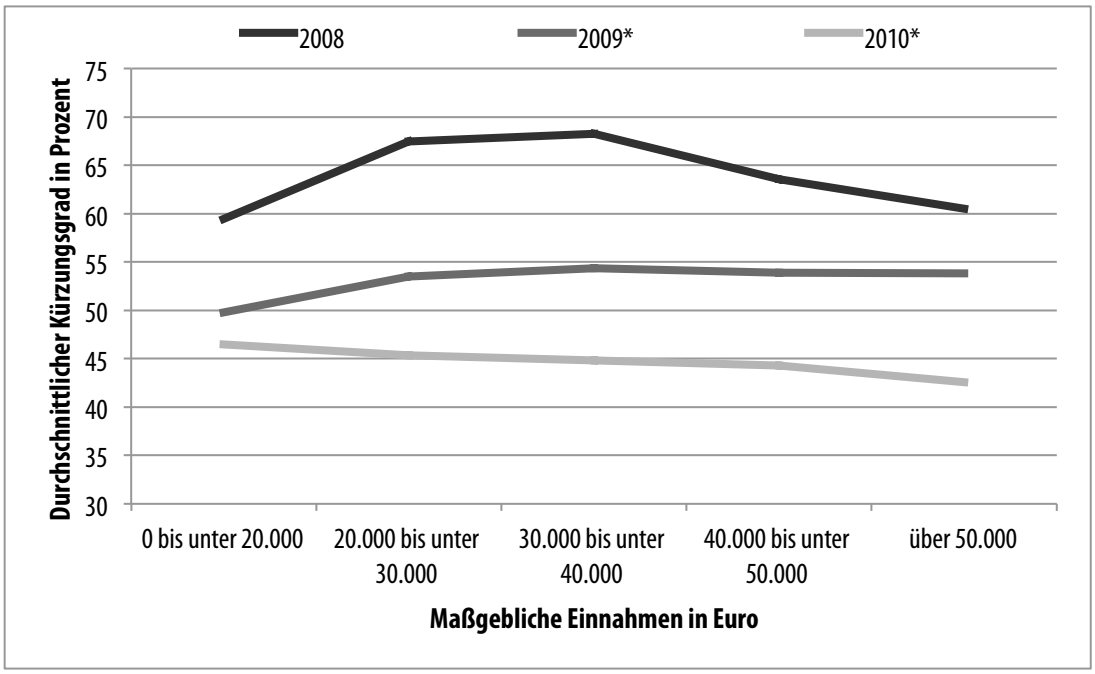
In den Abschnitt 5.10.1 und 5.10.2 wird gezeigt, dass umfangreiche Kürzungen bei Frauen seltener vorkommen. Allerdings weichen (in 2010) die durchschnittlichen Kürzungsgrade der Männer (46 Prozent) und Frauen (44 Prozent) nur um ca. zwei Prozentpunkte voneinander ab. Der Zusammenhang mit der Kürzungshäufigkeit ist stärker: 49 Prozent der Männer erhielten in 2010 gekürzte Zulagen, bei den Frauen nur 39 Prozent. Bei mittelbar berechtigten Zulagenempfängern kommen Zulagenkürzungen seltener vor. Im Durchschnitt aller Beitragsjahre ist der Anteil der Kürzungsfälle mit 38 Prozent deutlich geringer als bei den unmittelbar Begünstigten (46 Prozent). Auch der durchschnittliche Kürzungsgrad ist mit 44 gegenüber 49 Prozent signifikant niedriger. Dies liegt vor allem an den im Vergleich zu allen anderen betrachteten Gruppen (z. B. Frauen oder Kinderzulagenempfänger) weitaus selteneren Kürzungsgraden über 50 Prozent (vgl. Tabelle 31). Zulagenkürzungen von mittelbar begünstigten Sparern sind direkt durch die Eigenbeiträge des Ehepartners determiniert.[522] Seltenere und geringere Kürzungen bei mittelbar Berechtigten zeigen also, dass die Zulagenausschöpfung der unmittelbar Berechtigten in jeder Hinsicht besser ist, falls auch die Zusagen eines Ehepartners vom Eigenbeitrag abhängig sind. Die ökonomische Anreizsituation ist eindeutig: Der Grenzertrag des Eigenbeitrags ist größer.[523]

[521] Hinzu kommt, dass Abhängigkeit je nach betrachtetem Anbieter oder Jahr unterschiedlich ist.

[522] In zwei Prozent der Kürzungsfälle ist der einzig denkbare Kürzungsgrund (von der ZfA in der Variable „cutwhy") vermerkt: „Mindesteigenbeitrag des Ehegatten nicht erreicht".

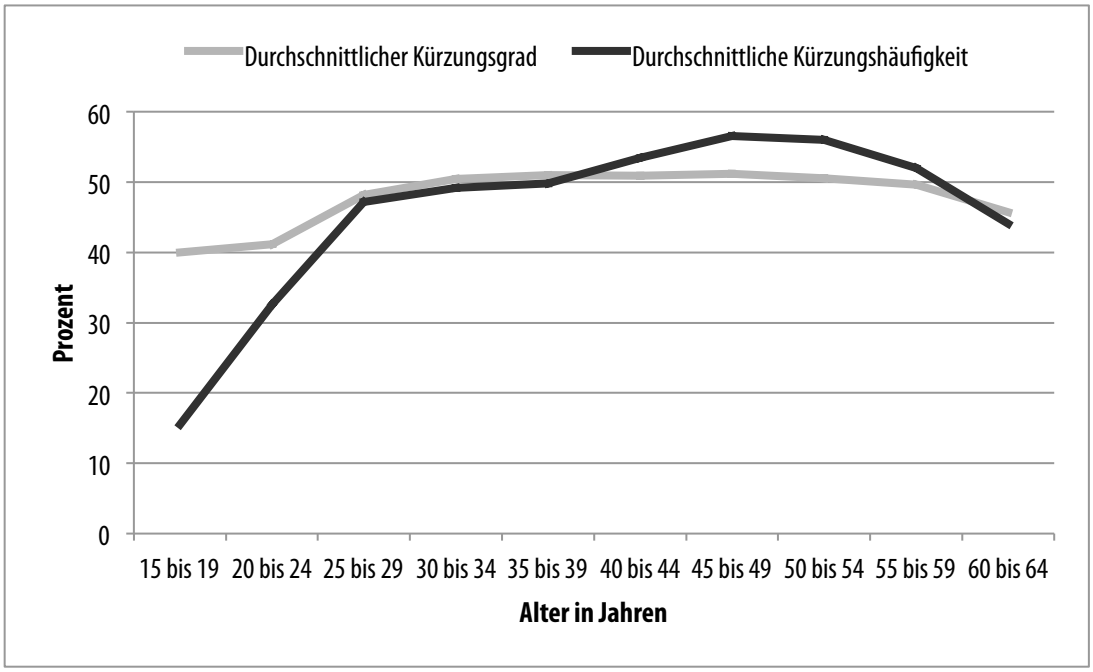
[523] Ob dies jedoch der entscheidungsrelevante Faktor ist, kann nur vermutet werden.

Abbildung 52: Zulagenkürzungen nach Einkommen (Eigenheimrente, 2008 bis 2010)



*Vorläufige Zahlen
Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis der Anbieterdaten.

Abbildung 53: Zulagenkürzungen nach Alter (Eigenheimrente, 2010)



Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis der Anbieterdaten.

Tabelle 31: Relative Häufigkeit von Kürzungsgraden bei mittelbar Begünstigten (Eigenheimrente, 2008 bis 2010)

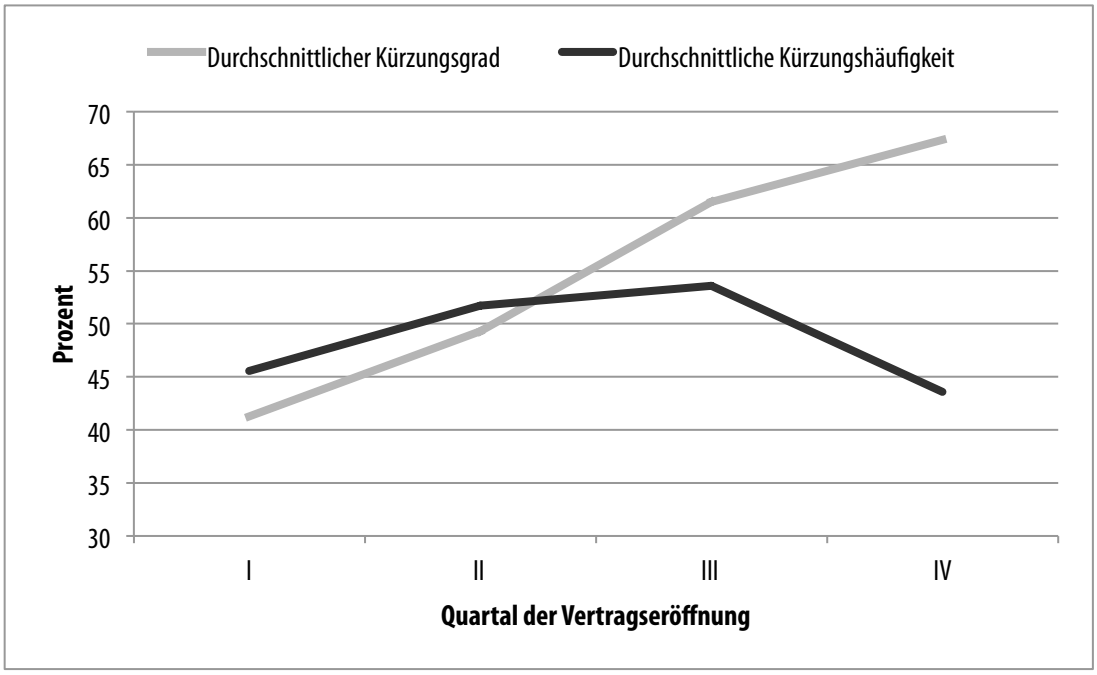
	2008	2009*	2010*
Keine Kürzung	58	58	67
Zulagenkürzung	42	42	33
Bis 10 Prozent	11	14	19
10 bis 25 Prozent	10	18	23
25 bis 50 Prozent	13	25	26
Über 50 Prozent	67	43	33

Angaben in Prozent; *vorläufige Zahlen
Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis der Anbieterdaten.

Ein höherer Zulagenanspruch erhöht die Anreize, den Mindesteigenbeitrag zu erbringen, da durch die höhere Zulagenquote auch die entgangenen Zulagen höher wären. Der Zulagenanspruch wird aber nicht nur durch mittelbar berechtigte Ehepartner erhöht, sondern vor allem durch Kinderzulagen und den Berufseinsteigerbonus. Außerdem ist das Geburtsjahr der Kinder für die Höhe des Kinderzulagenanspruchs maßgeblich. All dies lässt sich in einer Variable zusammenfassen, die den individuellen Zulagenanspruch beziffert. Aufgrund des großen Anteils von Zulagenempfängern ohne Kinderzulagen oder Berufseinsteigerbonus, ist die Verteilung dieser Variable stark auf den niedrigsten Wert (154 Euro) konzentriert, was Korrelationsanalysen erschwert. Fasst man alle höheren Zulagenansprüche zusammen, kommt es im Durchschnitt aller Jahre in einem Drittel dieser Fälle zu Kürzungen. Besteht nur der Anspruch auf eine Grundzulage, wird bei 54 Prozent der Zulagenempfänger gekürzt. Auch die durchschnittlichen Kürzungsgrade sind signifikant verschieden: Bei Grundzulagenempfängern beträgt er etwa 50 Prozent, bei denjenigen mit höheren Zulagenansprüchen hingegen 45 Prozent. In den meisten Fällen ist ein Zulagenanspruch über 154 Euro durch Kinderzulagen begründet, weshalb der Zusammenhang zwischen Zulagenkürzungen und dem Vorhandensein von mindestens einem Kind als valide betrachtet werden kann. Darauf deutet auch die negative Korrelation zwischen der Kinderzahl und dem Kürzungsgrad bzw. der Kürzungshäufigkeit hin. Auch darin bestätigt sich die Hypothese der Anreizwirksamkeit des Zulagenanspruchs.

Wie schon bei der Untersuchung der Beanspruchung (vgl. Abschnitt 5.3) erweist sich das Startquartal eines Vertrages im ersten Beitragsjahr als wichtige Determinante. Nicht nur für die Frage, ob überhaupt eine Zulage beantragt und gezahlt wird, sondern auch für den Kürzungsgrad ist dies naheliegend, da bei späterem Vertragsabschluss weniger Zeit für die Erbringung des Mindesteigenbeitrags zur Verfügung steht. Abbildung 54 zeigt den durchschnittlichen Kürzungsgrad sowie die Kürzungshäufigkeit nach dem Quartal der Vertragseröffnung. Es werden dabei alle drei Beitragsjahre betrachtet, allerdings nur Verträge im Jahr des Vertragsabschlusses. Tatsächlich ist der Kürzungsgrad umso höher, je später im Jahr der Vertrag abgeschlossen wurde. Verträge, die während mindestens drei Vierteln des Jahres bespart werden konnten, erfahren eine durchschnittliche Zulagenkürzung von 41 Prozent. Falls es bei Vertragsabschluss im vierten Quartal zu einer Kürzung kommt, ist sie mit 67 Prozent deutlich umfangreicher.

Abbildung 54: Zulagenkürzungen dem Quartal der Vertragseröffnung (Eigenheimrente, 2008 bis 2010)



Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis der Anbieterdaten.

Hinsichtlich der Kürzungswahrscheinlichkeit ergibt sich für die ersten beiden Startquartale ein ähnlicher Zusammenhang. Bei Vertragsbeginn im dritten Quartal erhöht sich die relative Häufigkeit von Zulagenkürzungen nur noch leicht (von 52 auf 54 Prozent), im vierten Quartal ist sie auf dem niedrigsten Niveau aller Quartale (44 Prozent). Offenbar gibt es also bei Vertragsabschluss am Jahresende seltener Zulagenkürzungen, falls es allerdings dazu kommt, handelt es sich jedoch um überdurchschnittlich umfangreiche. Dieses Muster kommt allerdings zustande, weil der Anteil von Verträgen ohne Zulagen mit dem Quartal des Abschlusses steigt (vgl. Abschnitt 5.3.3). Interpretiert man diese nicht beantragten oder nicht gewährten Zulagen als vollständige Kürzung und bezieht sie in die Berechnung des durchschnittlichen Kürzungsgrades mit ein, so steigt er stetig vom ersten bis zum vierten Startquartal.

Dass das Ausmaß der Zulagenkürzung abhängig vom Vertragsjahr ist, zeigt Abschnitt 5.10.4 ausführlich mittels Panel-Untersuchungen des Riester-Kollektivs sowie der Eigenheimsparer. Allerdings ist dieser Zusammenhang größtenteils auf den sogenannten Dezembereffekt zurückzuführen. Um zu überprüfen, ob Zulagenkürzungen davon beeinflusst werden, ob es sich um das erste, zweite oder dritte Jahr des Sparprozesses handelt, muss der Einfluss des Eröffnungsdatums im ersten Jahr kontrolliert werden. Dies ist zumindest näherungsweise gewährleistet, wenn im ersten Vertragsjahr nur Verträge betrachtet werden, die bis zum 15. Januar abgeschlossen werden.[524] In diesem Vergleich unterscheiden sich in den ersten beiden Vertragsjahren weder der durchschnittliche Kürzungsgrad noch die Häufigkeit von Zulagenkürzungen signifikant. Im dritten Jahr sind Zu-

[524] Dadurch wird das Beitragsjahr 2008 komplett ignoriert.

lagenkürzungen wieder etwas häufiger und umfangreicher, was hauptsächlich durch unzureichende Anpassung der Eigenbeiträge zu erklären ist. Die geringe Zulagenausschöpfung im ersten Vertragsjahr ist aber anscheinend allein auf den meist späten Ver-Vertragsabschluss zurückzuführen.

Zwar wird die gezeigte Abhängigkeit der Zulagenkürzungen vom Vertragsjahr nicht durch Anbietereffekte kompromittiert, es bestehen aber durchaus Unterschiede zwischen den Anbietern. Die durchschnittlichen Zulagenkürzungen und –Häufigkeiten weichen bis zu sieben bzw. 13 Prozentpunkte voneinander ab. Ein Teil dieses heterogenen Bilds lässt sich anhand der bereits diskutierten Variablen erklären, anscheinend bestehen aber dennoch signifikante, mit der vorhandenen Datengrundlage nicht zu erklärende Anbieterunterschiede.

In Abschnitt 5.8.4 wird im Rahmen der Untersuchung des Einzahlungsverhaltens gezeigt, dass die Höhe des Eigenbeitrags maßgeblich durch das Vorliegen einer Einzugsermächtigung sowie die Anzahl der Einzahlungen während des Jahres bestimmt wird. Der Zusammenhang zwischen der Höhe der jährlichen Eigenbeiträge und Zulagenkürzungen ist natürlich wiederum trivial, so dass ein entsprechend klarer (mittelbarer) Zusammenhang zwischen Einzahlungen bzw. Einzugsermächtigungen und der Zulagenausschöpfung zu erwarten ist. Zulagenkürzungen sind ohne Einzugsermächtigung tatsächlich viel häufiger (71 Prozent in 2010) als bei Zulagenempfängern, die eine solche Genehmigung erteilt haben (45 Prozent). Die Korrelation zwischen Zahlungsfrequenz und Kürzungswahrscheinlichkeit ist erwartungsgemäß negativ, zumindest im Bereich zwischen fünf und 13 Zahlungen im Jahr (vgl. Abbildung 55).[525] Zulagenkürzungen sind allerdings bei einmaligen Zahlungen seltener, weil hier Sockelbetragsfälle und andere Zulagenempfänger mit sehr niedrigen Mindesteigenbeiträgen konzentriert sind. Dieses Muster ist in Bezug auf den Kürzungsgrad weniger ausgeprägt, doch auch hier durchbricht der Durchschnittswert im Fall einer einzigen Zahlung die ansonsten klar negative Korrelation. Zwischen zwei und 13 Zahlungen sinkt der durchschnittliche Kürzungsgrad kontinuierlich.

Wie die Zulagenbeanspruchung in Abschnitt 5.3 wird die Zulagenkürzung aufbauend auf der Korrelationsanalyse einzelner Variablen mit Hilfe von Regressionsmodellen untersucht. Die multiple Regression hat gegenüber partiellen Analysen den Vorteil, dass die Effekte der verschiedenen Bestimmungsgrößen isoliert betrachtet werden können, da die jeweils anderen erklärenden Variablen kontrolliert werden. Im Folgenden werden zwei Regressionsmodelle vorgestellt, welche die Determinanten der Kürzungswahrscheinlichkeit bzw. des Kürzungsgrades identifizieren.

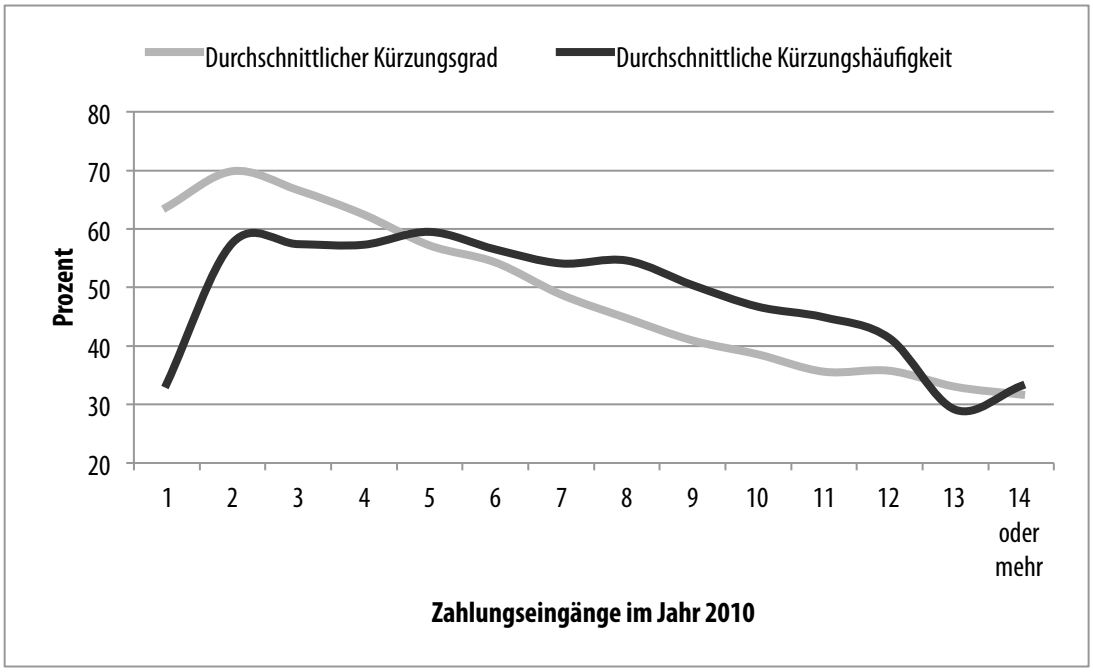
Bei der Kürzungswahrscheinlichkeit handelt es sich um eine binäre abhängige Variable, weshalb ein logistisches Regressionsmodell geschätzt wird. Die im Modell verwendeten unabhängigen Variablen sind Tabelle 32 zu entnehmen und stimmen weitgehend mit den in Abschnitt 5.3.4 erläuterten überein. Zusätzlich wird hier die Zahlungsfrequenz berücksichtigt. Dies kann jedoch aufgrund des Strukturbruchs zwischen den Werten eins und zwei nicht in Form einer Kardinalvariablen geschehen. Stattdessen wird auch diese

[525] Die weitgehende Konstanz der Kürzungshäufigkeit bei zwei bis fünf jährlichen Zahlungen bedeutet, dass die Wahrscheinlichkeit eines vollständigen Mindesteigenbeitrags ab sechs Zahlungen spürbar steigt.

Variable in zwei Binärvariablen zerlegt: eine, die den Wert eins annimmt, wenn genau eine Zahlung geleistet wurde, und eine entsprechende Variable für alle Zahlungsfrequenzen zwischen zwei und 11. Die Referenzkategorie ist somit „12 oder mehr" Zahlungen.

Durch die Wahl der unabhängigen Variablen ist die Eingrenzung der Stichprobe vorgegeben. Angaben zur Einzugsermächtigung und zur Zahlungsfrequenz liegen nur für das Beitragsjahr 2010 vor. Dadurch scheiden die Daten des Anbieters WUE mangels Angaben zu Zulagenkürzungen in 2010 aus. Außerdem können die Daten von BSH nicht verwendet werden, da das Startquartal nicht dokumentiert ist. Schließlich werden nur unmittelbar berechtigte Zulagenempfänger betrachtet, da die Kürzung bei mittelbar Berechtigten nicht von eigenen Charakteristika, sondern vom Ehepartner abhängig ist. Die so eingegrenzte Datenbasis umfasst ca. 180.000 Beobachtungen.

Abbildung 55: Zulagenkürzungen nach Zahlungsfrequenz (Eigenheimrente, 2010)



Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis der Anbieterdaten.

Das in Tabelle 32 dargestellte Regressionsergebnis stellt auf *Odds Ratios* ab, welche die Veränderung der geschätzten Wahrscheinlichkeit bei Erhöhung der unabhängigen Variablen um eine Einheit (*ceteris paribus*) beziffern. So erhöht sich die Kürzungswahrscheinlichkeit um ca. 77 Prozent, wenn nicht zwölf Zahlungen geleistet werden, sondern nur zwei bis 11. Demgegenüber ist die Kürzungswahrscheinlichkeit wie erwartet verringert (um 35 Prozent), wenn nur eine einzige Zahlung fließt. Das Vorliegen einer Einzugsermächtigung hat statistisch exakt denselben Effekt. Angesichts der vorangegangenen Korrelationsanalyse ist die große Bedeutung des Geschlechts etwas überraschend. Die bei Männern um 35 Prozent erhöhte Wahrscheinlichkeit der Zulagenkürzung impliziert, dass die oben festgestellte Korrelation nur aufgrund der Überlagerung verschiedener Determinanten vergleichsweise schwach ist.

Auch hinsichtlich des Startquartals weichen die Regressionsergebnisse von dem in Abbildung 54 aufgezeigten Muster ab. Denn offenbar erhöht sich die Kürzungswahrscheinlich-

keit bei isolierter Betrachtung von Quartal zu Quartal. Gegenüber dem Vertragsabschluss im ersten Quartal erhöht sie sich in der Folge um 22 (58) Prozent im zweiten (dritten) Quartal. Anders als in Abbildung 54 ist jedoch die Kürzungswahrscheinlichkeit bei Vertragsabschluss im vierten Quartal am höchsten; sie ist 79 Prozent höher als bei früh im Jahr geschlossenen Verträgen. Dieses Ergebnis ist nur scheinbar widersprüchlich, denn die *Odds Ratios* des Regressionsmodells sind wie erwähnt *ceteris paribus* zu interpretieren. In diesem Fall ist von besonderer Bedeutung, dass die Zahlungsfrequenz kontrolliert ist. Der Effekt des Startquartals bezieht sich also auf Beobachtungen mit jeweils identischer Zahlungsfrequenz. Unabhängig von der Zahlungsfrequenz besteht also ein positiver Zusammenhang zwischen dem Zeitpunkt des Vertragsbeginns und der Kürzungswahrscheinlichkeit.[526]

Die Wirkungsrichtung der ökonomischen Anreize höherer Zulagenansprüche wird durch die Regression bestätigt. Falls ein Anspruch auf Kinderzulagen oder den Berufseinsteigerbonus besteht, ist die Kürzungswahrscheinlichkeit um ca. 60 Prozent reduziert. Außerdem zeigt sich, dass auch unter Kontrolle der anderen erklärenden Variablen noch signifikante Anbieterunterschiede bestehen, was möglicherweise auf unterschiedlichen Kundenberatungskonzepten beruht.[527]

Tabelle 32: Regression der Kürzungswahrscheinlichkeit (Eigenheimrente, 2010)

Logistische Regression*			
Abh. Variable	cut_dum	Pseudo-R^2	0,0883
Log Likelihood	–112.507,59	LR χ^2	21.792,18
Beobachtungen	180.479	P>χ^2	0,0000
Konfidenzniveau	0,99		

Unabh. Variable	Odds Ratio	Standardfehler	z-Statistik	P>|z|
sq2_dum	1,22452	0,02433	10,19	0,000
sq3_dum	1,58155	0,03154	22,98	0,000
sq4_dum	1,78861	0,03914	26,57	0,000
c_age	1,03063	0,00053	58,16	0,000
c_age_sq	0,99858	0,00004	–30,70	0,000
zulmax_gr_154	0,39045	0,00471	–77,89	0,000
mann	1,35701	0,01395	29,69	0,000
anb_dum_2	0,61344	0,00735	–40,78	0,000
anb_dum_3	0,55940	0,00716	–45,34	0,000
einzug	0,65492	0,00972	–28,51	0,000
zfreq1	0,65240	0,01350	–20,64	0,000
zfreq2_11	1,76601	0,02492	40,30	0,000

*Stata-Routine „logistic"
Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis der Anbieterdaten.

[526] Dies kann am Beispiel von Verträgen mit nur einer Einzahlung plausibilisiert werden: Bei vielen Verträgen genügt eine einzige Zahlung, nämlich der Sockelbetrag, unabhängig vom Zeitpunkt des Vertragsbeginns, um die vollen Zulagen zu erhalten. Je später im Jahr aber der Vertrag abgeschlossen wird, desto größer dürfte der Anteil von unzureichenden Eigenbeiträgen gegenüber den Sockelbetragsfällen sein. Statistisch ergibt sich daraus ein positiver Zusammenhang zwischen Kürzungswahrscheinlichkeit und Startquartal bei gegebener Zahlungsfrequenz (eins).

[527] Die Anbieternummern werden fallweise zufällig generiert, so dass die Anbieter nicht identifiziert werden können.

Die Bestimmungsfaktoren des Kürzungsgrades werden mit einem Regressionsmodell geschätzt, dessen abhängige Variable der Kürzungsgrad ist,[528] wobei nur positive Werte unter eins berücksichtigt werden. Im Unterschied zur Regression der Kürzungswahrscheinlichkeit wird die Zahlungsfrequenz als kardinale (unabhängige) Variable verwendet, da der Strukturbruch zwischen den Werten eins und zwei schwächer und davon abgesehen der lineare Zusammenhang robuster ist. Die Variable ist um den Median (zehn) zentriert. Außerdem steht durch die Beschränkung auf Kürzungsfälle die Einkommensvariable zur Verfügung. Sie wird in Klassen und zentriert um die Kategorie „20.000 bis 30.000 Euro" einbezogen.

Die Datenbasis der Regression sind die Kürzungsfälle der LBSen im Beitragsjahr 2010, wobei es sich um ca. 76.000 Beobachtungen handelt. Tabelle 33 dokumentiert die Ergebnisse.[529] Die Koeffizienten der Regression sind als marginale Veränderung des Kürzungsgrades zu verstehen, die *ceteris paribus* aus der Erhöhung der unabhängigen Variable um eins folgt. Bei binären Variablen ist dies gleichbedeutend mit „den Wert eins annehmen". So ist beispielsweise der vom Modell geschätzte Kürzungsgrad um ca. neun Prozent geringer, wenn der Zulagenanspruch mehr als 154 Euro beträgt. Einen fast identischen Effekt hat die Einzugsermächtigung.

Tabelle 33: Regression des Kürzungsgrads (Eigenheimrente, 2010)

OLS-Regression*			
Abh. Variable	cut	R^2	0,2381
Beobachtungen	76.471	F(12; 76.458)	1.991,34
Konfidenzniveau	0,99	P>F	0,0000

Unabh. Variable	Koeffizient	Standardfehler	t-Statistik	P>|t|
c_einn_eink_klass	–0,01011	0,00086	–11,72	0,000
sq2_dum	0,02207	0,00327	6,74	0,000
sq3_dum	0,09809	0,00370	26,48	0,000
sq4_dum	0,12737	0,00447	28,45	0,000
c_age	0,00304	0,00010	28,76	0,000
c_age_sq	–0,00014	0,00001	–16,52	0,000
zulmax_gr_154	–0,08810	0,00241	–36,60	0,000
mann	0,02338	0,00198	11,78	0,000
anb_dum_2	–0,07750	0,002413	–32,11	0,000
anb_dum_3	–0,05064	0,00222	–22,40	0,000
einzug	–0,08719	0,00261	–33,41	0,000
c_zfreq	–0,02111	0,00032	–64,35	0,000
(Konstante)	0,52827	0,00293	180,02	0,000

*Stata-Routine „regress"
Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis der Anbieterdaten.

[528] Für die OLS-Regression wird die Stata-Routine „regress" verwendet.

[529] Das Modell ist im Hinblick auf Fehlspezifikation, Heteroskedastizität sowie Kollinearität und Nicht-Linearität getestet.

Hinsichtlich des Geschlechts bestätigt die Regression das Ergebnis der partiellen Analyse: Bei Männern ist der durchschnittliche Kürzungsgrad etwas höher (zwei Prozent).[530] Der Effekt der Zahlungsfrequenz wird mit einem ähnlichen Koeffizienten beziffert: Eine zusätzliche Zahlung reduziert den Kürzungsgrad um durchschnittlich zwei Prozent.[531] Die Wirkung ist allerdings ungleich größer, da das Modell bei einem Unterschied von mehreren Einzahlungen in etwa das entsprechende Vielfache des Koeffizienten als Abweichung des Kürzungsgrades schätzt.[532] Eine Verschiebung des Vertragsbeginns vom ersten in das zweite Quartal geht ebenfalls mit einer Erhöhung des Kürzungsgrades um ca. zwei Prozent einher. Stärker ist der Effekt, wenn der Vertragsbeginn in der zweiten Jahreshälfte liegt. Gegenüber dem Beginn im ersten Quartal ist der Kürzungsgrad um zehn Prozent im dritten bzw. 13 Prozent im vierten Quartal höher.

5.10.4 Zulagenausschöpfung im Panel

5.10.4.1 Panel-Analyse der Riester-Rente (2002 bis 2006)

Für die Klärung der Gründe von Zulagenkürzungen können in Ergänzung zur statistischen Untersuchungen von Bestimmungsfaktoren der Zulagenausschöpfung im Querschnitt (vgl. insbesondere Abschnitt 5.10.3) zusätzliche Erkenntnisse aus der Analyse der Zulagenempfänger über deren Vertragslaufzeit gewonnen werden. Auf diese Weise können auch Muster aufgezeigt werden, die aus den Zeitreihen aggregierter Maßzahlen (vgl. Abschnitt 5.10.1) nicht hervorgehen.

Wels und Rieckhoff (2011) untersuchen die Ausschöpfung der Zulagen in einem Datenpanel. Dabei werden nur diejenigen Zulagenempfänger betrachtet, die für die Beitragsjahre 2002 bis 2006 durchgehend Zulagen erhielten. Dies sind 1.428.570 der ursprünglichen 2.028.336 Zulagenempfänger in 2002, also ca. 70 Prozent. Diese Panel-Betrachtung erlaubt die genauere Überprüfung der oben aufgestellten Hypothesen zur Entwicklung der Zulagenausschöpfung über die Vertragslaufzeit am Beispiel der „Riester-Pioniere".

Der zeitliche Verlauf der Zulagenausschöpfung im Längsschnitt von 2002 bis 2006 lässt sich in groben Zügen an der letzten Spalte in Tabelle 34 erkennen, d. h. an der Klasse mit einer Zulagenausschöpfung zwischen 90 und 100 Prozent. Hier deutet sich ein typisches Muster an, dass zuerst von Raffelhüschen und Schoder (2010) gezeigt wurde: Im zweiten Beitragsjahr steigt die durchschnittliche Zulagenausschöpfung über das Niveau des ersten Jahres – und sinkt in der Folge kontinuierlich ab. Zwar ermitteln Wels und Rieckhoff (2010) keine Ausschöpfungsquoten, eine Schätzung ist allerdings auf Basis von Tabelle 34 möglich. Hierfür ist eine Annahme bezüglich des Durchschnitts innerhalb der Klassen nötig; es wird jeweils die Klassenmitte unterstellt, außer in der Klasse „90 bis 100 Prozent", in

[530] Die Geschlechtsvariable weist eine schwache (negative) Kollinearität mit der maximalen Zulage auf, da Kinderzulagen überwiegend den Frauen zugeordnet werden. Die Regressionsergebnisse bleiben davon aber insgesamt unberührt.

[531] Dieser Zusammenhang scheint schwächer als in Abbildung 55 gezeigt. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Regression alle anderen unabhängigen Variablen kontrolliert, so auch das Startquartal.

[532] Dies ist eine vereinfachte Darstellung; exakt gilt der Koeffizient nur für marginale Veränderungen ausgehend vom Referenzwert 10.

der eine Ausschöpfungsquote von 98 Prozent unterstellt wird.[533] Die resultierende Ausschöpfungsquote für 2002 weicht mit 90,3 Prozent nicht stark von der oben ermittelten $\left(\alpha^{all} = 91{,}6\right)$ ab; es handelt sich allerdings ohnehin um unterschiedliche Berechnungsmethoden, da Wels und Rieckhoff (2011) die individuelle Zulagenausschöpfung betrachten und zusammenfassen.

Tabelle 34: Zulagenausschöpfung in Klassen (2002 bis 2006)

	Zulagenausschöpfung (in Prozent)									
	0 bis 10	10 bis 20	20 bis 30	30 bis 40	40 bis 50	50 bis 60	60 bis 70	70 bis 80	80 bis 90	90 bis 100
2002	0,8	1,2	1,3	1,4	1,8	2	2,7	3,4	4,8	80,6
2003	0,1	0,4	0,7	0,9	1,2	1,7	2,3	3,3	5,1	84,3
2004	0,2	0,6	1,1	1,7	3,1	3,2	2,9	3,6	4,9	78,7
2005	0,2	0,7	1,3	2	3,6	3,5	3,4	4,1	5,4	75,8
2006	0,4	1,2	2,3	3,1	3,2	3,4	4,1	4,5	5,2	72,6

Angaben in Prozent; nur Personen mit durchgehendem Zulagenbezug berücksichtigt (N=1.428.570)
Quelle: Eigene Darstellung auf Basis von Wels und Rieckhoff (2011).

Abbildung 56 zeigt die so geschätzten Ausschöpfungsquoten der „Pioniere" in den Beitragsjahren 2002 bis 2006. Das von Raffelhüschen und Schoder (2010) gezeigte und oben erwähnte Verlaufsmuster ist deutlich zu erkennen: Im zweiten Beitragsjahr (2003) ist ein Anstieg um 2,6 Prozentpunkte zu beobachten, in der Folge Verringerungen zwischen 1,2 und 2,9 Prozentpunkten. Wels und Rieckhoff (2011) erklären die relativ geringe Ausschöpfung im ersten Jahr mit mangelnder Liquidität am Jahresende. Als ergänzende Erklärung dieses anschaulich als „Dezembereffekt" bezeichneten Phänomens vermuten die Autoren, dass häufig zwar die notwendigen monatlichen Beiträge ermittelt werden, diese jedoch im ersten – unvollständigen – Beitragsjahr nicht an den zu erbringenden Jahresbeitrag angepasst werden.[534] Anders als Liquiditätsbeschränkungen würde dies auf Verbesserungspotenzial in der Beratung hindeuten. Als Indiz für den „Dezembereffekt" ist festzuhalten, dass zwischen 2002 und 2003 der Übergang von geringer Ausschöpfung zur höchsten Ausschöpfungsklasse besonders häufig war.[535]

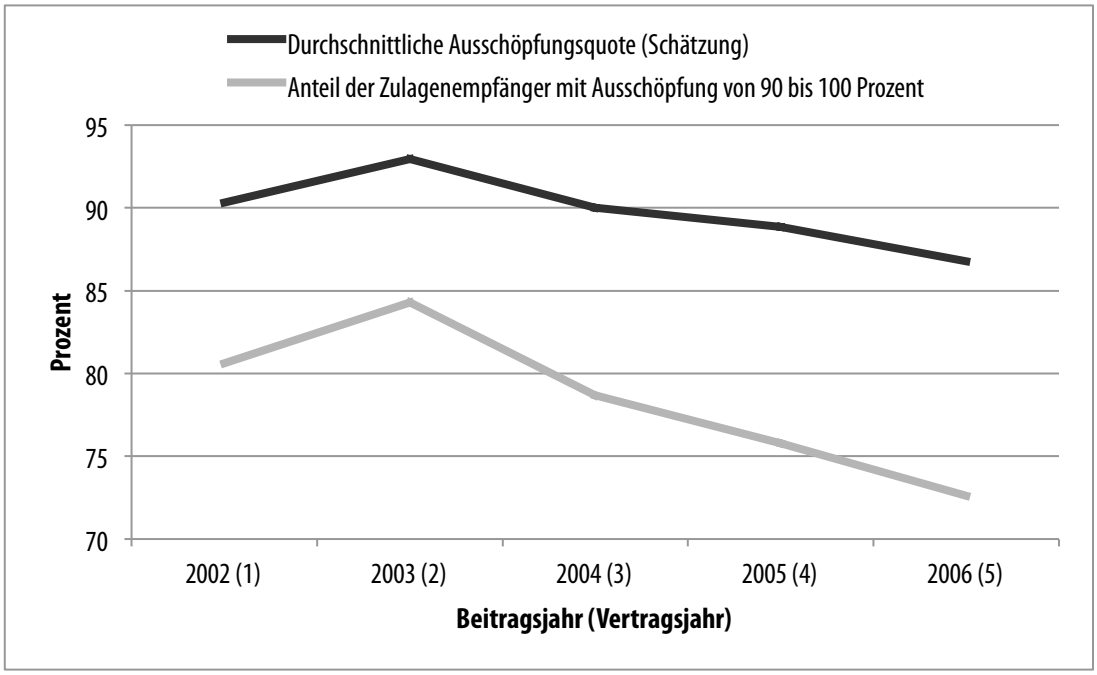
Der negative Trend der Ausschöpfungsquoten ab dem dritten Vertragsjahr wird auch von Wels und Rieckhoff (2011) der unzureichenden Anpassung an die Einkommensentwicklung zugeschrieben. Sie schätzen demgegenüber die Bedeutung mangelnder Reaktion auf die Förderstufen als gering ein. Allerdings sinkt die geschätzte Ausschöpfungsquote in den Jahren 2004 und 2006 durchaus stärker als in 2005; aufgrund der kurzen Zeitreihe kann hierzu aber keine abschließende Einschätzung abgegeben werden.

[533] Es ist bekannt, dass zwischen 2007 und 2009 ca. 60 Prozent Zulagenempfänger die ungekürzten Zulagen erhielten. Dies wird auch für 2002 unterstellt. Für die restlichen 40 Prozent wird ebenfalls die Klassenmitte angenommen; der Durchschnitt beträgt 98 Prozent. Die Annahmen beeinflussen zwar den absoluten Wert der geschätzten Ausschöpfungsquote, nicht jedoch den relativen Verlauf. Für den hier untersuchten Aspekt sind sie deshalb unproblematisch.

[534] Vgl. Wels und Rieckhoff (2011), S. 145. Vgl. Abschnitt 5.10.4.2 für den Beleg dieser Hypothese mit den Anbieterdaten.

[535] Vgl. Wels und Rieckhoff (2011), S. 145f.

Abbildung 56: Ausschöpfungsquoten im Längsschnitt (2002 bis 2006)



Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis von Wels und Rieckhoff (2011).

Tabelle 35: Veränderung der Zulagenausschöpfung (2002 bis 2004)

	Zulagenausschöpfung im Vorjahr (in Prozent)									
Übergang in …	0 bis	10 bis	20 bis	30 bis	40 bis	50 bis	60 bis	70 bis	80 bis	90 bis
Klasse	10	20	30	40	50	60	70	80	90	100
Dynamik zwischen 2002 und 2003 (relative Häufigkeit)										
Niedrigere		1,1	3,0	5,8	8,0	10,2	12,5	15,0	18,1	8,3
Höhere	92,3	83,5	80,3	77,6	76,0	71,2	69,3	64,6	58,7	
Höchste	64,4	61,0	54,9	50,5	49,7	47,4	48,8	49,8	58,7	
Verbleib	7,7	15,5	16,5	16,5	16,0	18,5	18,3	20,4	23,3	91,7
Dynamik zwischen 2003 und 2004 (relative Häufigkeit)										
Niedrigere		13,3	14,9	19,0	22,0	25,2	26,2	28,3	30,5	13,2
Höhere	49,7	47,1	52,0	51,9	49,4	47,0	47,7	45,4	41,6	
Höchste	31,0	25,7	27,5	27,8	28,5	28,8	31,9	34,1	41,6	
Verbleib	50,3	39,6	33,1	29,1	28,6	27,8	26,1	26,3	27,9	86,8

Angaben in Prozent; nur Personen mit durchgehendem Zulagenbezug berücksichtigt (N=1.428.570)
Quelle: Wels und Rieckhoff (2011); eigene Berechnungen.

Hinsichtlich der Dynamik zwischen aufeinanderfolgenden Beitragsjahren lassen sich zwei dominante Muster erkennen: Erstens geht aus allen „Ausschöpfungsklassen" ein signifikanter Anteil der Zulagenempfänger in die höchste Ausschöpfungsklasse (90 bis 100 Prozent) über, zweitens verbleibt ein großer Teil der Zulagenempfänger auf dem vorherigen Niveau (vgl. Tabelle 35). Diese beiden Muster betreffen allein (je nach Ausschöpfungsklasse) 65 bis 82 Prozent der Zulagenempfänger. Während im Vergleich des ersten mit dem

zweiten Vertragsjahr der Übergang zur höchsten Ausschöpfung (zwischen 47 und 64 Prozent der Zulagenempfänger) eindeutig häufiger ist als der Verbleib in einer der Klassen unter 90 Prozent (zwischen acht und 23 Prozent der Zulagenempfänger), kehrt sich das Bild ein Jahr später um. In 2004 bleiben zwischen 26 und 50 Prozent der Zulagenempfänger auf dem vorherigen Niveau, 26 bis 42 Prozent steigern die Ausschöpfung auf mindestens 90 Prozent. Auch dies spricht für den Einfluss des „Dezembereffekts".[536]

Die Dynamik zwischen 2002 und 2003 findet – abgesehen vom Übergang in die höchste Ausschöpfungsklasse – im Wesentlichen zwischen benachbarten Klassen statt.[537] Die Verringerung der Ausschöpfung um ca. zehn Prozentpunkte kann durch mangelnde Anpassungen an (übliche) Einkommenssteigerungen erklärt werden. Eine verbesserte Ausschöpfung deutet eher auf eine erfolgte Anpassung der Eigenbeiträge hin.[538] Die Tatsache, dass gemäß dieser Interpretation durchaus bewusste Anpassungen der Eigenbeiträge stattfinden, allerdings zu einem signifikanten Anteil nicht bis zur (nahezu) vollständigen Ausschöpfung, ist ein Hinweis auf beschränkte Sparfähigkeit bzw. Liquiditätsengpässe – in Abgrenzung zu schlichter Unkenntnis des Anpassungsbedarfs.

Zusätzlich zu diesem Muster lässt sich im Vergleich der Beitragsjahre 2003 und 2004 erkennen, dass es neben dem Übergang in die nächstniedrigere Ausschöpfungsklasse häufig zu einer ungefähren Halbierung der Zulagenausschöpfung kommt.[539] Auch dies deutet auf eine mangelhafte Anpassung an die 2004 erreichte zweite Förderstufe hin. Andererseits, so Wels und Rieckhoff (2011), zeigt allein der immer noch häufige Verbleib auf dem jeweiligen Ausschöpfungsniveau, dass viele Sparer ihre Eigenbeiträge durchaus an die Förderstufe angepasst haben. Dies wiederum spricht eher für informationelle Defizite – insbesondere die systematische Unterschätzung der maßgeblichen Einnahmen.

5.10.4.2 Panel-Analyse der Eigenheimrente (2008 bis 2010)

Für die Riester-Sparer ergibt sich im Zeitraum 2002 bis 2006 ein allgemeines Muster der Zulagenausschöpfung: Im ersten Vertragsjahr, das häufig mit einem Vertragsabschluss in der zweiten Jahreshälfte beginnt, ist die Ausschöpfung vergleichsweise schlecht, verbessert sich aber im zweiten Beitragsjahr – und sinkt dann tendenziell wieder. Für den Bereich der Eigenheimrente wird in Abschnitt 5.10.3 ein ähnliches Muster, d. h. eine signifikante Abhängigkeit zwischen Zulagenausschöpfung und Startquartal, identifiziert. Im Folgenden wird dieser Zusammenhang im Längsschnitt der Beitragsjahre 2008 bis 2010 näher untersucht.

Der gewählte methodische Ansatz ist zweigleisig: Erstens wird – als Ausschnitt der gesamten Anbieterdaten – ein Panel erstellt, welches alle Verträge mit durchgehendem Zu-

[536] Eine grobe Schätzung des Anteils der Zulagenempfänger, die dies betrifft, ist die Differenz der Übergangshäufigkeiten in die höchste Ausschöpfungsklasse. Diese liegt zwischen 16 und 35 Prozent. Zum Vergleich: 38 Prozent der Vertragsabschlüsse des Jahres 2002 fanden im vierten Quartal statt.

[537] Vgl. Wels und Rieckhoff (2011), Tabelle 3, S. 146.

[538] Natürlich ist auch die Verringerung der maßgeblichen Einnahmen denkbar. Allgemeine Lohnsteigerungen und Karriereeffekte der Entlohnung sollten jedoch zumindest im Durchschnitt einen positiven Trend verursachen.

[539] Vgl. Wels und Rieckhoff (2011), Tabelle 4, S. 146.

lagenbezug[540] von 2008 bis 2010 enthält. Eine entsprechende Datenbasis der „Riester-Pioniere" mit Vertragsbeginn in 2002 verwenden Wels und Rieckhoff (2011). Dies sind 23.660 Verträge bzw. 75 Prozent der ursprünglichen Zulagenempfänger in 2008. Vorteilhaft ist bei diesem Vorgehen, dass einzelne Vertragsbiografien über den gesamten Zeitraum betrachtet werden können, somit der auch der individuelle Verlauf der Zulagenausschöpfung. Der wesentliche Nachteil ist die zwangsläufige Beschränkung der Stichprobe (auf knapp 29.000 Beobachtungen), welche zu Lasten der Repräsentativität geht. Vor allem im Fall der Eigenheimrente mit vergleichsweise wenigen Vertragsabschlüssen im ersten Jahr stellt dies ein Problem dar. Als Alternative oder Ergänzung ließe sich analog ein Panel der Beitragsjahre 2009 und 2010 konstruieren, dann fehlt allerdings per Definition das dritte Beitragsjahr. Es besteht aufgrund der speziellen Datenlage ein Trade-off zwischen den Dimensionen des zu konstruierenden Panels: Das Ziel, ein Panel mit möglichst langer Zeitreihe zu generieren, führt zu einer wesentlich kleineren Querschnittsdimension (und *vice versa*). Zweitens erfolgt deshalb die Untersuchung der Zulagenausschöpfung nach dem Vertragsjahr. Es werden also unabhängig vom Beitragsjahr alle Zulagenempfänger des ersten, zweiten bzw. dritten Beitragsjahrs gruppiert. So kann die Stichprobe gegenüber dem Panel der „Eigenheimrenten-Pioniere" zumindest für die ersten zwei Vertragsjahre maßgeblich vergrößert werden (auf ca. 280.000 Beobachtungen).[541]

Auf Grundlage der Ergebnisse von Wels und Rieckhoff (2011) wurde in Abschnitt 5.10.3 die durchschnittliche Zulagenausschöpfung nach Vertragsjahren geschätzt, mit den Mikrodaten der Anbieter lässt sie sich für die Pioniere der Eigenheimrente exakt berechnen. Wie Abbildung 57 zeigt, ist der Verlauf über die Vertragsjahre ähnlich. Im ersten Beitragsjahr schöpfen die Zulagenempfänger der Eigenheimrente durchschnittlich 73 Prozent ihres Zulagenanspruchs aus. Dies betrifft sowohl die Pioniere als auch Neuverträge in 2009 und 2010. Bei den Pionieren ist allerdings die bedingte Ausschöpfungsquote (mit 38 gegenüber 45 Prozent) niedriger, da in 2008 alle Verträge im vierten Quartal geschlossen wurden. Die durchschnittliche Verweildauer beträgt hier nur etwa eineinhalb Monate; in den folgenden Jahren haben Neukunden im Durchschnitt fünf Monate Zeit, um Eigenbeiträge zu leisten. Die trotzdem nahezu identische allgemeine Ausschöpfungsquote zeigt, dass Zulagenkürzungen bei den Pionieren im ersten Jahr zwar umfangreicher, aber auch seltener sind.

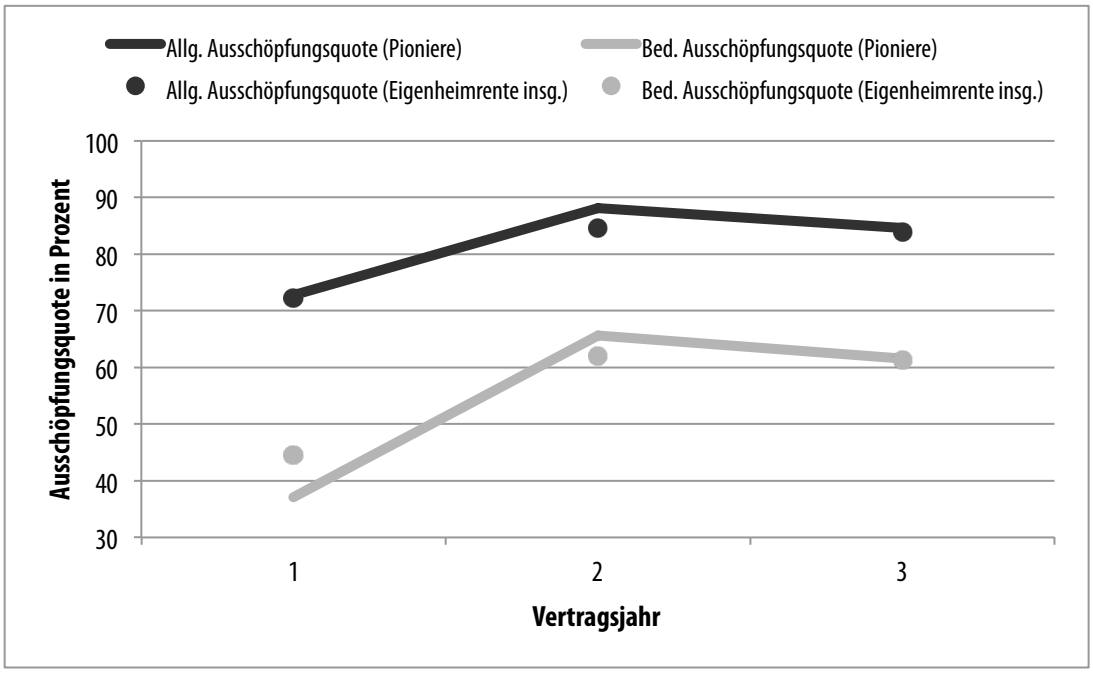
Im zweiten Vertragsjahr ist ein deutlicher Anstieg der durchschnittlichen Ausschöpfungsquoten zu erkennen. Bei den Pionieren beträgt sie 88 Prozent, im Durchschnitt aller zweiten Vertragsjahre 85 Prozent. Die bedingte Ausschöpfungsquote zeigt ähnliche Abweichungen. Schließlich zeigt auch das dritte Vertragsjahr das bekannte Muster: Die Zulagenausschöpfung verschlechtert sich im Vergleich zum Vorjahr um

[540] Natürlich wäre es auch interessant, auch diejenigen zu beobachten, die durchgehend im Vertragsbestand sind, aber nicht in jedem Jahr eine Zulage erhalten. Aufgrund der Vorläufigkeit der Daten für 2009 und vor allem 2010 lassen sich zu diesem Aspekt allerdings keine belastbaren Erkenntnisse gewinnen.

[541] Die Vorläufigkeit der Daten für 2009 und 2010 ist für die Analyse der Zulagenausschöpfung kaum problematisch, da der größere Anteil noch nicht bearbeiteter Zulagenanträge nur dann zu verzerrten Ergebnissen führt, falls diese mit stark abweichender Ausschöpfung verbunden sind. Bedingt durch die unterschiedlichen Markteintritte der Anbieter besteht die Panel-Datenbasis mehrheitlich aus Verträgen der LBSen; die Verträge von WUE fehlen mangels Zulageninformationen in 2010.

3,5 Prozentpunkte auf ca. 85 Prozent.[542] Dieser Effekt nach dem zweiten Vertragsjahr ist bei der Eigenheimrente etwas stärker als im Riester-Kollektiv. Dort zeigen sich ab dem dritten Jahr lediglich Rückgänge zwischen einem und drei Prozentpunkten. Die Beitragsjahre 2004 und 2006 brachten allerdings Erhöhungen der Förderung mit sich und sind somit nur bedingt vergleichbar, da sich die Zulagenausschöpfung bei Erreichen einer Förderstufe nachweislich verschlechtert. In 2005, dem vierten Vertragsjahr der „Riester-Pioniere", ging die Ausschöpfung nur um einen Prozentpunkt zurück.

Abbildung 57: Ausschöpfungsquoten nach Vertragsjahren (Eigenheimrente, 2008 bis 2010)



Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis der Anbieterdaten.

In Abschnitt 5.10.3 wurde auf Basis der verfügbaren Angaben vermutet, dass die durchschnittliche Zulagenausschöpfung der im Panel enthaltenen Pioniere besser ist als die der später hinzugekommenen bzw. nicht durchgängigen Zulagenempfänger. Zu erklären wäre dies beispielsweise durch Selbstselektion: Diejenigen mit einer besonders großen Präferenz für die neu geschaffenen Produkte schließen früher Verträge ab und leisten häufiger die Mindesteigenbeiträge. Auch Kohorten- oder Einkommenseffekte sind denkbar. Die bessere Zulagenausschöpfung der frühzeitig geschlossenen Verträge zeigt sich auch bei den Eigenheimsparern. So ist die durchschnittliche Ausschöpfungsquote (über alle Beitragsjahre) im Panel mit 82 Prozent höher als außerhalb des Panels (77 Prozent). Das Ergebnis dieses groben Vergleichs kommt jedoch auch zustande, weil außerhalb des Panels die Mehrheit der Beobachtungen aus Neuverträgen besteht, die erst im Laufe des jeweiligen Beitragsjahres abgeschlossen wurden.

Wie Abbildung 57 zeigt, ist das erste Vertragsjahr aufgrund der Besonderheit des Startquartals kaum mit anderen Vertragsjahren vergleichbar. Eine fundierte Beurteilung der Hypothese, dass die Eigenheimrenten-Pioniere eine bessere Zulagenausschöpfung auf-

[542] Die Werte in Abbildung 57 stimmen nicht exakt überein, weil im Pioniere-Panel nur durchgehende Zulagenempfänger enthalten sind.

weisen, erfordert einen Vergleich der Ausschöpfungsquoten in identischen Vertragsjahren. Das gezeigte Ergebnis des zweiten Vertragsjahres stützt die Hypothese. In 2008 ist zudem die Zulagenausschöpfung im Panel – mit 73 gegenüber 67 Prozent – höher als bei den Eigenheimsparern, die zwar in 2008 eine Zulage erhalten, aber nicht in 2009 und/oder 2010. Auch bei Verträgen, die in 2009 geschlossen wurden, ist die Ausschöpfungsquote mit 71 Prozent niedriger. Der Unterschied ist zwar klein, allerdings sind hier auch Vertragsabschlüsse vor dem vierten Quartal berücksichtigt.

Die Begründung dieser unterschiedlichen Zulagenausschöpfung ist nicht eindeutig zu klären. Kohorteneffekte können verworfen werden, da erstens kein signifikanter Altersunterschied besteht und zweitens der betrachtete Zeitraum so kurz ist, dass spürbare Kohortenunterschiede nicht zu erwarten sind. Demgegenüber sind Einkommenseffekte angesichts deutlich geringerer Durchschnittseinkommen im Panel denkbar. Je nach Beitragsjahr und Anbieter beträgt der Unterschied zehn bis 20 Prozent. Allerdings zeigt die Korrelations- und Regressionsanalyse in Abschnitt 5.10.3 keinen eindeutigen Zusammenhang zwischen Einkommen und Kürzungsgraden, aus dem sich eine kausale Erklärung ableiten ließe.

Tabelle 36: Veränderung der Zulagenausschöpfung nach Vertragsjahren (Eigenheimrente)

	Ausschöpfung im Vorjahr (in Prozent)									
Übergang in …	0 bis	10 bis	20 bis	30 bis	40 bis	50 bis	60 bis	70 bis	80 bis	90 bis
Klasse	10	20	30	40	50	60	70	80	90	100
Dynamik zwischen erstem (2008/2009) und zweitem (2009/2010) Vertragsjahr (N=280.401)										
Niedrigere		1	2	3	4	5	6	7	8	7
Höhere	93	95	95	94	93	92	90	89	86	
Höchste	15	21	22	26	27	29	30	31	86	
Verbleib	7	3	3	3	3	4	4	4	5	43
Dynamik zwischen zweitem (2009) und drittem (2010) Vertragsjahr (N=28.662)										
Niedrigere		13	22	22	26	30	29	34	34	17
Höhere	44	41	39	41	38	35	39	38	38	
Höchste	17	19	17	17	15	16	20	27	38	
Verbleib	56	47	38	36	36	35	32	28	28	83

Angaben in Prozent
Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis der Anbieterdaten.

Wie in Abschnitt 5.10.3 wird eine genauere Betrachtung des zeitlichen Musters der Zulagenausschöpfung anhand der Übergänge zwischen verschiedenen Klassen von Ausschöpfungsquoten angestellt. Tabelle 36 verzeichnet für die Vertragsjahre zwei und drei den Anteil der Zulagenempfänger, die ihre Zulagenausschöpfung des Vorjahres verbessern, verschlechtern bzw. nicht verändern. Zusätzlich wird aufgeführt, wie viele der Zulagenempfänger eine Zulagenausschöpfung von mindestens 90 Prozent erreichen. Das Grundmuster ähnelt damit demjenigen von Wels und Rieckhoff (2011) für die Riester-Sparer der Jahre 2002 bis 2004 gezeigten. Nach der schlechten Zulagenausschöpfung des ersten Vertragsjahrs erhöhen je nach Ausschöpfung des Vorjahres zwischen 86 und 95 Prozent der Zulagenempfänger ihre Ausschöpfung signifikant. Dabei ist der Wechsel in die höchste Ausschöpfungsklasse (90 bis 100 Prozent) vergleichsweise häufig. Der pro-

zentuale Anteil derjenigen mit schlechterer bzw. gleichbleibender Ausschöpfung ist durchgehend einstellig. Falls die Zulagenausschöpfung sinkt, findet überwiegend ein Übergang in die benachbarte Klasse statt. Die Verbesserung der Ausschöpfung vollzieht sich meist als Wechsel in die höchste oder nächsthöhere Klasse. Die Dynamik zwischen den (vollständigen) Beitragsjahren zwei und drei weicht hiervon hauptsächlich dadurch ab, dass angesichts des höheren Ausschöpfungsniveaus der Verbleib und die Verschlechterung deutlich häufiger sind.

Auf Basis von Makrodaten konnten letztendlich nur Vermutungen angestellt (und plausibilisiert) werden, um dieses Muster zu erklären. Mit Hilfe der Mikrodatenbasis zur Eigenheimrente sollen u. a. die folgenden Fragen genauer untersucht werden: Ist die Verschlechterung der Zulagenausschöpfung auf unzureichende Anpassung an Einkommenssteigerungen zurückzuführen oder auf gesunkene Eigenbeiträge? Ersteres würde für Informationsprobleme sprechen, letzteres eher für eingeschränkte Sparfähigkeit. Geht die Verbesserung der Ausschöpfung mit erhöhten Eigenbeiträgen einher oder mit verringerten Mindesteigenbeiträgen bei gleichbleibender Sparleistung? Sofern das Sparverhalten bewusst angepasst wird, um Zulagenkürzungen zu verringern, warum kommt es dann nicht häufiger zu vollständiger Ausschöpfung? Die Dynamik zwischen dem ersten und dem zweiten Jahr stellt angesichts der unterjährigen Vertragsabschlüsse einen recht offensichtlichen Sonderfall dar: Überwiegend werden die Zulagen besser ausgeschöpft, weil anders als im Jahr des Vertragsabschlusses zwölf Monate für den Sparprozess zur Verfügung stehen. Die Mikrodaten deuten davon abgesehen aber auch auf das (in Abschnitt 5.10.2 vermutete) Phänomen unterschätzter Mindesteigenbeiträge hin. Denn unter denjenigen, die in 2010 im zweiten Vertragsjahr sind und mindestens zwölf Einzahlungen vornehmen, erfahren 40 Prozent eine Zulagenkürzung. Bei mindestens einem Drittel ist auch eine Einkommenssteigerung zu verzeichnen, so dass die Kausalität nicht eindeutig ist. Zudem können zu geringe Beiträge natürlich auch Absicht sein – oder Ausdruck beschränkter Liquidität.

Im Folgenden wird die Dynamik der Zulagenausschöpfung zwischen dem zweiten und dritten Jahr untersucht. (Dies sind immer die Jahre 2009 und 2010.) Hierbei werden die Fälle verschlechterter (30 Prozent), verbesserter (17 Prozent) und gleichbleibender Zulagenausschöpfung (53 Prozent) der Reihe nach behandelt.[543] Die Stichprobe hat einen Umfang von 28.662 Beobachtungen.

Ist die Ausschöpfungsquote im zweiten und dritten Jahr identisch, handelt es sich in 97 Prozent der Fälle um ungekürzte Zulagen. Die restlichen drei Prozent sind Verträge, bei denen sich weder die maßgeblichen Einnahmen noch die Eigenbeiträge geändert haben. Da nur bei Zulagenkürzungen Angaben zum Einkommen vorliegen, lässt sich nicht mit Sicherheit beurteilen, ob steigende Eigenbeiträge nötig waren, um Zulagenkürzungen zu vermeiden. Bekannt sind jedoch die Eigenbeiträge der betrachteten Jahre – welche überwiegend, nämlich in 64 Prozent der Fälle, ebenfalls unverändert sind. Bei wiederum ca. zwei Dritteln dieser Verträge handelt es sich entweder um Sockelbeträge oder Eigen-

[543] Die Unterteilung stellt nicht auf die in Tabelle 36 definierten Klassen ab, sondern auf die exakten Werte.

beiträge, die keine Anpassung an die Einkommensentwicklung erfordern.[544] Bei den verbleibenden Verträgen mit unveränderten Eigenbeiträgen und unverändert vollständiger Zulagenausschöpfung hat es entweder keine Veränderung des Mindesteigenbeitrags gegeben, oder der Eigenbeitrag war schon in 2009 höher als nötig. Ein Fünftel der Verträge mit unveränderter Ausschöpfung weist in 2010 gestiegene Eigenbeiträge auf. Sockelbeträge sind hier nicht zu beobachten, und auch Eigenbeiträge über 1946 Euro sind selten (ca. ein Fünftel). In welchem Umfang die im Durchschnitt 18-prozentige Erhöhung der Eigenbeiträge notwendig war, um Kürzungen zu vermeiden, ist mangels Einkommensangaben unbekannt. Schließlich sinkt bei einem Fünftel der Verträge ohne Zulagenkürzung der Eigenbeitrag. Auffallend häufig kommt es zur Reduktion bis auf den Sockelbetrag. Angesichts der vollständigen Zulagen liegen hier also zumindest in 2010 keine (oder niedrige) maßgebliche Einnahmen vor. Ob in 2009 freiwillig höhere Sparbeiträge gezahlt wurden oder ein entsprechendes Einkommen vorlag, kann nicht ermittelt werden.

Bei 30 Prozent der Beobachtungen ist die Ausschöpfungsquote in 2010 niedriger als in 2009. Im Median sinkt die Ausschöpfungsquote um zwölf Prozentpunkte.[545] Bei 60 Prozent der Verträge sind die Eigenbeiträge unverändert, die Mindesteigenbeiträge sind in 2010 durchgehend höher. Bei zwei Dritteln dieser Beobachtungen liegen außerdem Einkommensangaben für beide Beitragsjahre vor: Die maßgeblichen Einnahmen sind hier fast ausnahmslos gestiegen. Bei Verträgen ohne diese Information lassen sich Einkommenssteigerungen daran erkennen, dass der Zulagenanspruch nicht sinkt, aber bei identischer Sparleistung der Kürzungsgrad steigt. Dies ist überwiegend der Fall; nur bei acht Prozent der Verträge reduziert sich der Kinderzulagenanspruch[546], so dass bei gegebenem Einkommen der Mindesteigenbeitrag steigt. Dies geht aber meist auch mit Einkommenssteigerungen einher.

Die verschlechterte Zulagenausschöpfung geht bei zu ca. 40 Prozent mit veränderten Eigenbeiträgen einher, wobei sinkende Beiträge erwartungsgemäß häufiger sind als steigende (29 gegenüber 10 Prozent). Beitragsreduktionen werden überwiegend, nämlich in vier von fünf Fällen, gemeinsam mit (einkommensbedingt) steigenden Mindesteigenbeiträgen beobachtet. Die Untersuchung der Zahlungsfrequenzen zeigt, dass hier besonders häufig zwischen zwei und acht jährliche Raten gezahlt werden. Im Vorjahr wiesen die meisten dieser Verträge noch zehn bis 13 Zahlungen auf. Im Durchschnitt sinken die Eigenbeiträge so um 38 Prozent. Es wäre in diesen Fällen auch ohne die Einkommenszuwächse zu umfangreichen Kürzungen gekommen. Eine plausible Erklärung für dieses Phänomen sind Liquiditätsbeschränkungen der Haushalte durch unvorhergesehene Ereignisse oder eine vorherige Fehleinschätzung der Sparfähigkeit. Allerdings sind in der betrachteten Gruppe Einzugsermächtigungen unterrepräsentiert (54 gegenüber 83 Prozent im Durchschnitt), was auf versäumte Sparbeiträge oder schlechtere Spardisziplin hindeutet. Die restlichen Sparer mit gesunkenen Eigenbeiträgen haben in 2010 weniger

[544] Besteht nur Anspruch auf die Grundzulage, ist der maximal nötige Eigenbeitrag 1946 Euro, sofern Kinderzulagenansprüche existieren, sind die Beträge entsprechende niedriger.

[545] Der Median ist aufgrund einiger stark abweichender Werte informativer als das arithmetische Mittel (22 Prozentpunkte).

[546] Die Veränderung des Zulagenanspruchs kann nicht auf den Berufseinsteigerbonus zurückzuführen sein, da die betrachteten Sparer schon in 2008 eine Zulage erhalten haben.

Einkommen als in 2009. Allerdings werden die Eigenbeiträge überproportional reduziert. Auch hier sind Einzugsermächtigungen (48 Prozent) und Sparbeiträge seltener (durchschnittlich acht jährliche Raten). Die Kürzungsgrade deuten darauf hin, dass in den meisten Fällen zwölf Raten ausgereicht hätten, um die vollen Zulagen zu erhalten.

Bei einem Zehntel der Sparer geht die Zulagenausschöpfung trotz steigender Eigenbeiträge zurück. Hier wurde zwar die Sparleistung an die Einkommensentwicklung angepasst, allerdings unzureichend. Der entsprechende Anstieg der Mindesteigenbeiträge ist ausnahmslos durch Einkommenszuwächse begründet. Ein Zehntel der Zulagenempfänger hatten in 2009 nur den Sockelbetrag einzuzahlen. Bei weiteren zehn Prozent ist zudem der Zulagenanspruch durch den Wegfall von Kinderzulagen gesunken.

Zusammenfassend ist festhalten, dass die Verschlechterung der Zulagenausschöpfung nach dem zweiten Vertragsjahr meistens (in ca. 70 Prozent der betrachteten Fälle) auf konstante oder (seltener) nicht ausreichend erhöhte Eigenbeiträge bei gestiegenem Einkommen zurückzuführen ist. Verbreitet ist auch das Problem sinkender Eigenbeiträge durch versäumte oder bewusst ausgesetzte Monatsraten. Die Veränderung des Kinderzulagenanspruchs spielt demgegenüber eine untergeordnete Rolle.

Die Verbesserung der Zulagenausschöpfung ist im dritten Vertragsjahr deutlich seltener als die Verschlechterung. Insgesamt erhöhen 17 Prozent der Sparer ihre Ausschöpfungsquote. In jeweils ungefähr der Hälfte dieser Fälle sind die Eigenbeiträge unverändert oder steigen. Die isolierte Betrachtung derjenigen mit erhöhten Eigenbeiträgen zeigt, dass die Einkommen um durchschnittlich sechs Prozent steigen, die Sparleistung aber um ca. 50 Prozent. Dadurch steigt die durchschnittliche Ausschöpfungsquote dieser Gruppe von 65 auf 86 Prozent. Nahezu die Hälfte der Zulagenempfänger steigern ihre Ausschöpfung auf über 90 Prozent. Es handelt sich also kaum um einkommensbedingte Beitragsanpassungen. Auch der Kinderzulagenanspruch ist durchgehend konstant. Es steht zu vermuten, dass vielmehr der unzureichende Sparbeitrag des Vorjahres korrigiert wird. Dies geht in 2010 mit einer relativ hohen Zahlungsfrequenz einher (elf Einzahlungen im Durchschnitt), da diese Information aber für 2009 fehlt, kann nicht festgestellt werden, in welchem Ausmaß in 2009 Beiträge versäumt oder ausgesetzt wurden.

Etwa die Hälfte der Sparer mit gestiegenen Ausschöpfungsquoten verzeichnet konstante Eigenbeiträge. Auch hier sind Veränderungen des Zulagenanspruchs vernachlässigbar selten, so dass die gesunkenen Mindesteigenbeiträge auf sinkenden Einkommen beruhen. Ein Fünftel dieser Zulagenempfänger hat in beiden Jahren den Sockelbetrag von 60 Euro eingezahlt, die maßgeblichen Einnahmen waren aber nur in 2010 niedrig genug, um die volle Zulage zu erhalten.[547] Bei den restlichen Fällen handelt es sich größtenteils um Einkommensausfälle im Umfang von bis zu zehn Prozent. Schließlich gibt es auch einige Sparer (10 Prozent) mit besserer Zulagenausschöpfung trotz geringerer Eigenbeiträge. Die Ursache sind Einkommenseinbußen von durchschnittlich 25 Prozent; häufig beschränken sich die Sparer auf den Sockelbetrag und erhalten so – anders als im Vorjahr – die vollen Zulagen.

[547] Es handelt sich nicht um mittelbar Begünstigte.

5.10.5 Ursachen von Zulagenkürzungen

Die denkbaren Gründe, aus denen es überhaupt zu Zulagenkürzungen kommt, sind vielfältig. Zunächst ist es vorstellbar, dass dies bewusst in Kauf genommen wird, z. B. weil aus steuerlichen Motiven ein bestimmter Sonderausgabenabzug angestrebt wird. Die empirische Relevanz solcher Fälle ist vermutlich gering, da normalerweise der Grenzertrag des Eigenbeitrags unterhalb der Fördergrenze recht hoch ist. Denkbar ist auch, dass Riester-Sparer, die durchaus in der Lage wären, höhere Eigenbeiträge zu leisten, dies bewusst unterlassen, weil sie aufgrund ihrer individuellen Präferenzen bzw. Risikoneigung den Gegenwartskonsum vorziehen oder aber über ein Vermögen verfügen, welches Vorsorgesparen in den Hintergrund treten lässt.[548]

Weiterhin wird es natürlich auch Sparer geben, die höhere Sparleistungen erbringen möchten, dies aber nicht können. Dies kann vorübergehend der Fall sein, z. B. wenn andere Verpflichtungen Vorrang haben oder Einkommenseinbußen zu kompensieren sind. In vielen Kürzungsfällen scheint dies der Hintergrund zu sein, wie die Häufung von Bestandsverträgen mit weniger als zwölf (ansonsten korrekter) Monatsraten zeigt. (Sinkende Einkommen sind zumindest unter den Eigenheimsparern recht selten.)

Problematisch für die Altersvorsorge ist aber vor allem die dauerhafte Einschränkung der Sparfähigkeit, z. B. bei geringem Einkommen und hohen Ausgaben in kinderreichen Haushalten. Hierbei handelt es sich um ein allgemeineres, sozialpolitisches Problem, welches kaum innerhalb des Förderinstruments Riester-Rente gelöst werden kann.

Das Phänomen häufiger und umfangreicher Kürzungen im ersten Vertragsjahr dürfte normalerweise nicht auf mangelnde Liquidität zurückzuführen sein. Da Riester-Verträge selten zu Beginn eines Jahres abgeschlossen werden, werden häufig nicht mehr die vollständigen – auf Jahresbasis berechneten – Mindesteigenbeiträge eingezahlt. Es zeigt sich, dass in vielen Fällen bis zum Jahresende monatlich ein Zwölftel des (auf das Jahr bezogenen) Mindesteigenbeitrags eingezahlt wird. Ob die Sparraten bewusst so gewählt sind oder ob es den Sparern möglich wäre, auch schon im unvollständigen ersten Vertragsjahr den vollen Mindesteigenbeitrag zu leisten, ist ungewiss. Ohnehin findet hier streng genommen der politisch induzierte Sparprozess statt: Die Sparer haben eine „Riester-Sparquote“ in der erwünschten Höhe, die Zulagenkürzung kommt lediglich mangels Übereinstimmung von Beitragsjahr und Vertragsabschluss zustande. Davon abgesehen ist die Zulagenkürzung in einem einzelnen Jahr eines langfristigen Sparprozesses sowieso vergleichsweise unproblematisch, falls in der Folge ausreichend gespart wird.

Es bleiben Erklärungen für Zulagenkürzungen, die von einer versehentlichen Unterschreitung des Mindesteigenbeitrags ausgehen. Dies sind die politisch weitaus wichtigeren, erstens weil die andauernde Unterschreitung der erwünschten Sparquote droht, zweitens weil Hoffnung besteht, dass – anders als bei allgemeinen Liquiditätsproblemen – Abhilfe durch politische Korrekturen möglich ist.

Zu diesen Gründen für Zulagenkürzungen gehört erstens die unvollständige Anpassung der jährlichen Eigenbeiträge bei Einkommenssteigerungen. Die Bedeutung dieses Phä-

[548] In solchen Fällen wäre der vollständige Verzicht auf einen Riester-Vertrag allerdings plausibler. Wenn ein Riester-Vertrag abgeschlossen wurde, kann im Allgemeinen davon ausgegangen werden, dass die Notwendigkeit der privaten Altersvorsorge anerkannt wird.

nomens lässt sich schon angesichts des allmählichen Absinkens der Ausschöpfungsquote erahnen, da die maßgeblichen Einnahmen im Durchschnitt aller geförderten Personen recht gleichmäßig gestiegen sein dürften. Die Mikrodatenanalyse zeigt, dass die unterlassene bzw. unzureichende Anpassung der Eigenbeiträge der häufigste Grund für sinkende Zulagenausschöpfung ist. Zweitens werden die Eigenbeiträge auch unzureichend an die Stufen der Förderung oder individuell veränderte (Kinder-) Zulagenansprüche angepasst.

Drittens kann oft auch gleich zu Beginn der Vertragslaufzeit ein zu geringer Mindesteigenbeitrag ermittelt werden, offenbar weil von Anfang an die maßgeblichen Einnahmen unterschätzt werden. Hier sind diverse Fehlerquellen denkbar, etwa die Verwechslung von Netto- und Bruttoeinkommen, von zu versteuerndem und sozialversicherungspflichtigem Einkommen oder die Nichtberücksichtigung von Jahressonderzahlungen (usw.). Zwar kommt es in Jahren mit besonders vielen Neuabschlüssen zu einer schlechteren Zulagenausschöpfung. Dies ist aber – wie oben erläutert – hauptsächlich auf unzureichende Eigenbeiträge in Verbindung mit Vertragsabschlüssen später im Jahr zurückzuführen. Die monatlichen Beiträge sind dennoch nicht immer korrekt bemessen.

In diesem Zusammenhang sind auch Sparer zu beobachten, die zusätzlich zu den regelmäßigen Sparraten eine weitere Einzahlung vornehmen. Unter ihnen sind Zulagenkürzungen besonders selten. Möglicherweise handelt es sich um Korrekturen des Eigenbeitrags infolge zunächst falsch eingeschätzter Einnahmen. Im zweiten Vertragsjahr – in dem meist zum ersten Mal zwölf Monate für den Sparprozess zur Verfügung stehen – zeigen sich schließlich deutliche Hinweise auf unterschätzte Einkommen. Denn selbst wenn zwölf (oder mehr) Sparraten eingezahlt werden, kommt es bei 40 Prozent der Zulagenempfänger zu Kürzungen.

Zusammenfassend ist festzustellen, dass die Verschlechterung der Zulagenausschöpfung auffallend häufig auf konstante oder (seltener) nicht ausreichend erhöhte Eigenbeiträge bei gestiegenem Einkommen zurückzuführen ist. Verbreitet ist auch das Problem sinkender Eigenbeiträge durch versäumte oder bewusst ausgesetzte Monatsraten. Die Anpassung der Eigenbeiträge an veränderte (Kinder) Zulagenansprüche spielt im Vergleich dazu eine untergeordnete Rolle. Demgegenüber ist die anfängliche Unterschätzung der maßgeblichen Einnahmen durchaus relevant. Es fällt allgemein auf, dass Zulagenkürzungen keinesfalls regelmäßig eine Korrektur der Eigenbeiträge zur Folge haben, Lerneffekte somit oft ausbleiben. Abschnitt 6.2.1 entwickelt auf diesen empirischen Ergebnissen basierende Vorschläge, wie die Zulagenausschöpfung – und damit die grundlegende kompensatorische Funktion der Riester-Rente – verbessert werden kann.

5.10.6 Entgangene Zulagenförderung

Es wurde gezeigt, dass die Riester-Sparer ihre Zulagenansprüche aufgrund unzureichender Eigenbeiträge häufig nicht vollständig ausschöpfen. Für das Kollektiv der Riester-Zulagenempfänger lassen sich die durch Kürzung entgangenen Grundzulagen wie in Abschnitt 5.10.1 gezeigt berechnen als

$$G^{gek} = G - \bar{g}^{max}\left(ZE - ZE^{gek}\right).$$

Zusätzlich zu den Grundzulagen verzichten die Riester-Sparer mit unzureichenden Eigenbeiträgen auf eventuelle Kinderzulagen. Durch die Möglichkeit, Kinderzulagen für mehr

als ein Kind zu erhalten, ist die Berechnung der entgangenen Kinderzulagen $\left(K^{gek}\right)$ jedoch komplexer. Denn das Aggregat der maximal möglichen Kinderzulagen (K^{max}) bzw. die Ausschöpfungsquote der Kinderzulagenempfänger (α^K) zur Berechnung von

$$K^{gek} = K^{max} - K = \frac{K}{\alpha^K} - K$$

ist nicht bekannt. Für eine grobe Schätzung könnte man unterstellen, dass die Ausschöpfungsquote $\left(\alpha^{all}\right)$ auch für die Subpopulation der Kinderzulagenempfänger gilt. Für $\alpha^{all} \approx \alpha^K$ ergäben sich die entgangenen Kinderzulagen als

$$K^{gek} \approx G^{gek} \frac{K}{G} .$$

Es ist jedoch davon auszugehen, dass die Ausschöpfungsquote der Kinderzulagenempfänger (α^K) aufgrund seltenerer Zulagenkürzungen (vgl. Abschnitte 5.10.2 und 5.10.3) höher ist als die aller Grundzulagenempfänger. Tatsächlich ist es möglich, anhand der Unterteilung der Kinderzulagenempfänger nach Kinderzahlen (vgl. Tabelle 21) eine Schätzung der Ausschöpfungsquote vorzunehmen. Die maximal mögliche Kinderzulagensumme (K^{max}) wird ermittelt als

$$K^{max} = k^{max} ZE^K \sum_{i=1}^{4} i\, a_i ,$$

wobei k^{max} die maximale Kinderzulage pro Kind bezeichnet, ZE^K die Zahl der Kinderzulagenempfänger, i die Kinderzahl und $a_i = ZE^{K,i}/ZE^K$ den Anteil der Kinderzulagenempfänger mit i Kindern an ZE^K. Hierbei wird unterstellt, dass die Kinderzahl in der Gruppe „4 oder mehr Kinder" durchgehend 4,5 beträgt.[549]

So kann K^{gek} über K^{max} für die Beitragsjahre bis 2007 berechnet werden. Eine Ungenauigkeit dieser Methode besteht aber hinsichtlich der uneinheitlichen Kinderzulagen ab 2008. Ähnlich wie im Fall des Berufseinsteigerbonus ist $\bar{k}^{max}$ ein gewichteter Mittelwert aus 185 und 300 Euro. Allerdings ist der Anteil nach 2007 geborener Kinder nicht bekannt. Als Anhaltspunkt stehen die Anbieterdaten zur Verfügung. Für die Eigenheimsparer lassen sich zwar exakte Anteile und durchschnittliche (maximale) Kinderzulagen berechnen. Doch die Ergebnisse sind nicht repräsentativ für die Gesamtheit der Riester-Sparer, allein schon weil die Altersstruktur der Zulagenempfänger signifikant abweicht. Stattdessen wird die Annahme getroffen, dass die relative Veränderung der Kinderzulagenausschöpfung in zwei aufeinanderfolgenden Beitragsjahren derjenigen der Grundzulagen entspricht. Formal ausgedrückt wird also unterstellt, dass in der Gleichung

$$\frac{\alpha_{t-1}^K}{\alpha_t^K} = a_t \cdot \frac{\alpha_{t-1}^{all}}{\alpha_t^{all}}$$

der Faktor a_t für alle Beitragsjahre t den Wert Eins annimmt. Für die Beitragsjahre 2003, 2006 und 2007 gilt nach Rundung $a = 1{,}00$. In 2004 (2005) beträgt der Faktor 0,97 (0,99). Da das angenommene Verhältnis zumindest für die Vergangenheit näherungsweise zu-

[549] Zweckmäßig wäre an dieser Stelle die Verwendung der tatsächlichen durchschnittlichen Kinderzahl in Haushalten mit mehr als drei Kindern. Aktuelle Veröffentlichungen des StBA enthalten allerdings keine genaueren Angaben. Auch hier wird auf empirisch ermittelte Werte aus den Anbieterdaten zurückgegriffen.

trifft, wird die Annahme als zuverlässige Schätzung für 2008 und 2009 beurteilt. Das Verhältnis der allgemeinen Ausschöpfungsquote zu der von 2007 bestimmt somit die gesuchte Größe α^K:

$$\alpha_t^K = \alpha_{2007}^K \cdot \frac{\alpha_t^{all}}{\alpha_{2007}^{all}} \forall\, t = \{2008, 2009\}$$

Für die Beitragsjahre 2008 und 2009 wird K^{gek} mit Hilfe dieser Ausschöpfungsquote ermittelt.[550]

Da die allgemeine Ausschöpfungsquote das mit Köpfen gewichtete arithmetische Mittel von α^K und der Ausschöpfungsquote der Zulagenempfänger ohne Kinderzulage ist, lässt sich letztere als

$$\alpha^G = \frac{\alpha^{all} \cdot ZE - \alpha^K \cdot ZE^K}{ZE - ZE^K}$$

ermitteln, wobei ZE^K als Anzahl der Kinderzulagenempfänger definiert ist.

Die Gegenüberstellung der Ausschöpfungsquoten von Kinderzulagenempfängern (α^K) und Zulagenempfängern ohne Kinderzulage (α^G) in Tabelle 37 zeigt, dass die Kinderzulagen in allen Beitragsjahren tatsächlich deutlich besser ausgeschöpft werden. Die Quoten liegen zwischen 4 (2002 und 2003) und 12 Prozentpunkten (2006) höher.

Tabelle 37: Ausschöpfungsquoten der Kinder- bzw. Grundzulagenempfänger (2002 bis 2009)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Ausschöpfungsquote der Kinderzulagenempfänger (α^K)	94	97	91	88	88	89	91	88
Ausschöpfungsquote ohne Kinderzulagenempfänger (α^G)	90	93	81	76	75	78	80	77

Angaben in Prozent; *Schätzung
Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis von Stolz und Rieckhoff (2005, 2006, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012), ZfA (2011a).

Tabelle 38 enthält die durch Kürzung aufgrund unzureichender Eigenbeiträge entgangenen Zulagen der Beitragsjahre 2002 bis 2009, unterteilt in Grund- und Kinderzulagen $\left(G^{gek}, K^{gek}\right)$. Die entgangenen Grundzulagen machen daran über alle Beitragsjahre summiert knapp zwei Drittel aus. Insgesamt sind den Riester-Sparern von 2002 bis 2009 ungefähr 1,45 Mrd. Zulagen aufgrund unzureichender Eigenbeiträge entgangen, was ca. 17 Prozent der in demselben Zeitraum ausgezahlten Zulagen entspricht.

In diesem Zusammenhang ist zu beachten, dass die Wirkung der entgangenen Zulagen auf die später ausgezahlte Riester-Rente von der damit verbundenen Wirkung der zu geringen Eigenbeiträge weit übertroffen wird. Einem (kinderlosen) Sparer mit 30.000 Euro maßgeblichen Einnahmen, der nur 80 Prozent des Mindesteigenbeitrags, also 960 statt 1.200 Euro erbringt, wird beispielsweise die Grundzulage um 30,80 Euro gekürzt. Die feh-

[550] Aus α^K kann schließlich auch der durchschnittliche Kinderzulagenanspruch je Kind für 2008 und 2009 abgeleitet werden: $\overline{k}^{max} = {}^{K}/_{ZE^K \cdot \alpha^K \cdot \overline{n}^K}$, wobei $\overline{n}^K$ die durchschnittliche Kinderzahl je Kinderzulagenemfpänger bezeichnet.

lenden Eigenbeiträge sind mit 240 Euro fast achtmal so hoch. Selbst bei zusätzlicher Beantragung einer Kinderzulage[551] beträgt dieser Faktor noch 3,5.

Für den Teilbereich der Eigenheimrente lassen sich (im Gegensatz zu obigem aggregierten Ansatz) die entgangenen Zulagen für jeden einzelnen Kürzungsfall individuell berechnen. Hieraus werden neben den Aggregaten auch Durchschnittswerte abgeleitet. Letztere sind in Tabelle 39 für die Beitragsjahre 2008 bis 2010 aufgeführt. Im Durchschnitt aller Kürzungsfälle betrug die Zulagenkürzung in 2008 ca. 149 Euro. Die Grundzulage wurde um etwa 111 Euro gekürzt,[552] sofern es zu Kürzungen von Kinderzulagen kam, betrug diese durchschnittlich 193 Euro. Im Zeitverlauf sinken die durchschnittlichen Kürzungsbeträge.

Tabelle 38: Durch Kürzung entgangene Altersvorsorgezulagen (2002 bis 2009)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Summe
Grundzulagen (G^{gek})	6	5	32	58	133	157	259	294	942
Kinderzulagen (K^{gek})	4	3	21	39	83	87	108*	159*	503*
Summe	11	7	52	97	216	243	366*	453*	1.445*

Angaben in Mio. Euro; *Schätzung
Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis von Stolz und Rieckhoff (2005, 2006, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012), ZfA (2011a).

Tabelle 39: Durch Kürzung entgangene Zulagen (Eigenheimrente, 2008 bis 2010)

	2008	2009*	2010*
Durchschnittliche Kürzungsbeträge (in Euro)			
Grundzulagen	111	89	74
Kinderzulagen	193	168	136
Zulagen insg.	149	125	94
Aggregat (Stichprobe; in Mio. Euro)			
Grundzulagen	1,5	7,3	9,2
Kinderzulagen	0,5	2,9	2,6
Zulagen insg.	2,0	10,3	11,8
Aggregat (skaliert auf Grundgesamtheit; in Mio. Euro)			
Grundzulagen	2,0	10,0	12,0
Kinderzulagen	0,7	4,0	3,3
Zulagen insg.	2,7	14,1	15,3

*vorläufige Zahlen
Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis der Anbieterdaten.

Die Stichproben-Aggregate der durch Kürzung entgangenen Zulagen gehen ebenfalls aus Tabelle 39 hervor. Um Rückschlüsse für die gesamte Eigenheimrente zu ermöglichen, werden die Ergebnisse anhand der Summe der Altersvorsorgebeiträge reskaliert. In 2008 sind den Eigenheimsparern demnach Zulagen in Höhe von ca. 2,7 Mio. Euro entgangen, wobei es sich um 0,7 Prozent der gesamten Kürzungsverluste dieses Beitragsjahres han-

[551] Für das Kind ist hier ein Geburtsjahr vor 2008 unterstellt.

[552] Die Grundzulage beinhaltet den Berufseinsteigerbonus.

delt. Der Anteil der entgangenen Kinderzulagen ist mit ca. einem Viertel deutlich geringer als im Gesamtdurchschnitt des Riester-Kollektivs, was auf die allgemein kleinere Bedeutung der Kinderzulagen bei der Eigenheimrente zurückzuführen ist. Obwohl die Werte für 2009 und 2010 vorläufigen Charakter haben und die endgültigen Werte zwingend unterschätzen, da weitere Zulagenkürzungen hinzukommen werden, sind sie aufgrund der weitaus größeren Zahl von Zulagenempfängern – und Kürzungsfällen – deutlich höher. Insgesamt kam es in den drei erfassten Beitragsjahren bei der Eigenheimrente bis zum Stichtag im Mai 2011 zu Zulagenkürzungen mit einem Volumen von ca. 32 Mio. Euro. Dies entspricht ungefähr 15 Prozent der ausgezahlten Zulagen.[553]

Nicht nur durch zu geringe Eigenbeiträge bleibt die Zulagenförderung hinter ihren Möglichkeiten zurück. Wie in Abschnitt 5.3 mit Hilfe der Beanspruchungsquoten (β) gezeigt wurde, verzichtet ein beachtlicher Teil der Riester-Sparer ganz auf Sparleistungen und/oder einen Zulagenantrag. Zwar kann nicht exakt festgestellt werden, welcher Anteil derartiger „Nichtbeanspruchung" problematisch im Sinne versäumter Zulagenanträge bzw. fehlender Eigenbeiträge ist. Jedoch lässt sich anhand des Anteils ruhender und multipler Verträge am Beispiel der Beitragsjahre 2008 und 2009 ein Korridor eingrenzen. Im Beitragsjahr 2008 (2009) sind 7 (13) bis 21 (28) Prozent der Riester-Sparer betroffen – je nachdem ob angenommen wird, dass die ruhenden Verträge überschüssige Verträge von aktiven Riester-Sparern sind. Die nicht abgerufenen Zulagen $\left(G^{nb}\right)$ sollen im Folgenden ausgehend vom Korridor der Beanspruchungsquoten lediglich grob geschätzt werden, um die Größenordnung des Phänomens zu beurteilen. Für die Grundzulagen lassen sich die Randwerte des Korridors anhand der Beanspruchungsquoten direkt berechnen:

$$G^{nb'} = \frac{(1-\beta')}{\beta'} \cdot ZE \cdot g^{max} \quad \text{bzw.}$$

$$G^{nb''} = \frac{(1-\beta'')}{\beta''} \cdot ZE \cdot g^{max}$$

Durch Verwendung von g^{max} als entgangene Pro-Kopf-Zulage wird angenommen, dass die nicht gestellten Zulagenanträge hypothetisch ungekürzte Zulagen erbracht hätten bzw. nicht gezahlte Eigenbeiträge dem Mindestbetrag entsprochen hätten. Alternativ könnte auch der tatsächliche Durchschnittswert $(\bar{g})$ bei gegebener Ausschöpfungsquote α^{all} verwendet werden, womit die alternative Annahme verbunden wäre, dass die Ausschöpfungsquote dem empirisch ermittelten Durchschnitt der Zulagenempfänger entspricht. Selbst wenn letztere Variante realistischer sein sollte, ist bei ihrer Interpretation zu beachten, dass die Differenz zur vollen Zulagenausschöpfung dann als „zusätzlich durch Kürzung entgangene Zulagen bei hypothetisch erfolgter Beanspruchung" zu verstehen ist. Mit anderen Worten würde sich G^{gek} entsprechend erhöhen.

[553] Vgl. Abschnitt 5.9.1.

Zur Ermittlung der entgangenen Kinderzulagen wird folgende Gleichung berechnet:

$$K^{nb'} = \frac{(1-\beta')}{\beta'} \cdot ZE^K \cdot \bar{n}_K \cdot k^{max} \quad \text{bzw.}$$

$$K^{nb''} = \frac{(1-\beta'')}{\beta''} \cdot ZE^K \cdot \bar{n}_K \cdot k^{max} ,$$

wobei ZE^K die Anzahl der Kinderzulagenempfänger beziffert. Der Faktor n_K bemisst die durchschnittliche Kinderzahl der Kinderzulagenempfänger.[554] Damit wird implizit die – unrealistische – Annahme getroffen, dass die Personen, die keine Zulagen erhalten haben, sich hinsichtlich des Anspruchs auf Kinderzulagen nicht von den Personen unterscheiden, die einen Zulagenantrag gestellt haben. Es wurde anhand der Anbieterdaten gezeigt, dass gerade die Vertragsinhaber mit Anspruch auf Kinderzulagen (vermutlich anreizbedingt) häufiger Zulagen beanspruchen.[555]

Die auf diese Weise geschätzten nicht beanspruchten Zulagen liegen im Beitragsjahr 2008 zwischen 220 und 770 Mio. Euro, in 2009 zwischen 425 Mio. und 1,08 Mrd. Euro. Der Anteil entgangener Kinderzulagen beträgt ca. 45 Prozent.

5.11 Steuer- und Gesamtförderung

5.11.1 Abgrenzung und Interpretation der Steuerförderung

Die Ausführungen in Abschnitt 3.2.6 haben gezeigt, dass die Aufteilung in Steuer- und Zulagenförderung weder zwingend noch eindeutig ist. Denn je nach Ergebnis der Günstigerprüfung können die Altersvorsorgezulagen ebenso gut als Anzahlung auf die (dann breiter zu definierende) Steuerersparnis verstanden werden. Konzeptionell ist die Riester-Förderung zunächst eine rein steuerliche. Die sozialpolitisch motivierte Zulagenkomponente ist für Sparer, die je nach zu versteuerndem Einkommen nicht (über den Zulagenanspruch hinaus) vom Sonderausgabenabzug profitieren, (teilweise) ein echter monetärer Transfer: Falls ein Steuerpflichtiger beispielsweise überhaupt keine Steuerermäßigung aus dem zusätzlichen Sonderausgabenabzug erhält, weil seine Steuerschuld nach Berücksichtigung anderer Freibeträge (o. ä.) ohnehin null beträgt, handelt es sich bei der Altersvorsorgezulage um eine reine Transferleistung. Falls die Steuerermäßigung aufgrund des Sonderausgabenabzugs positiv ist, aber kleiner als der Zulagenanspruch, ist konzeptionell nur die Differenz ein monetärer Transfer. Bei ca. einem Viertel[556] der Riester-Sparer übersteigt die Steuerermäßigung den Zulagenanspruch. Für diese Minderheit ist die Zulagenkomponente für die Höhe der Förderung irrelevant. In den verfügbaren Datenquellen wird – abweichend von dieser konzeptionellen Perspektive – in jedem Fall die volle Zulage als Zulagenförderung erfasst und nur eine zusätzliche Steuerermäßigung als Steuerförderung. Im Folgenden bezeichnet der Begriff „Steuerförderung" deshalb die

[554] Die durchschnittliche Kinderzahl pro Kinderzulagenempfänger lässt sich aus den Kinderhäufigkeiten in Tabelle 21 berechnen. Hierfür ist lediglich eine Annahme nötig, welche durchschnittliche Kinderzahl sich hinter „4 oder mehr Kinder" verbirgt; aufgrund des geringen Gewichts wirkt sich diese Annahme (hier: 4,5) jedoch kaum auf den Gesamtdurchschnitt (von durchgehend 1,8) aus.

[555] Vgl. Abschnitt 5.3.4.

[556] Nach Angaben in Gerber (2011b) wird der Anteil in 2007 auf 29,5 Prozent geschätzt. ZfA (2011a) beziffert den Anteil im Beitragsjahr 2008 auf 23,3 Prozent, bei der Eigenheimrente auf 22,0 Prozent.

über den Zulagenanspruch hinausgehende Minderung der Steuerzahlung aufgrund des Sonderausgabenabzugs.

Abgesehen von Beschränkungen der Datengrundlagen, die eine integrierte bzw. anders unterteilte Betrachtung ohnehin nicht zulassen, existiert natürlich ein praktischer Unterschied zwischen den Förderkomponenten: Die Altersvorsorgezulagen fließen direkt in den Riester-Vertrag. Eine verringerte Steuerlast gleichen Umfangs hat natürlich identische Budgetwirkung, die Auswirkung auf das Sparverhalten – und damit die Förderwirkung – kann aber in der Praxis durchaus abweichen.

Um Missverständnisse zu vermeiden, muss schließlich berücksichtigt werden, dass dem Sonderausgabenabzug im Rahmen der nachgelagerten Besteuerung spätere Steuerzahlungen gegenüber stehen. Der eigentliche „Steuervorteil" eines Riester-Sparers ist demnach die barwertige Differenz aus den Minderzahlungen in der Ansparphase und den aus der nachgelagerten Besteuerung resultierenden Zahlungen. Selbst wenn diese vorab bekannt wären, ließe sich kein Steuervorteil für einzelne Beitragsjahre ermitteln, sondern nur ein Gesamtbetrag über den Lebenszyklus.[557] Aus fiskalischer Perspektive ist die Betrachtung der heutigen Steuermindereinnahmen durchaus sinnvoll, z. B. wenn die Belastung des Jahreshaushalts ermittelt werden soll, die aus der Förderung resultiert. Bei der Beantwortung der Frage nach dem Anteil, den der Staat zur privaten Ersparnisbildung beiträgt, können die verfügbaren Maßzahlen zur Steuerförderung jedoch irreführend sein.

5.11.2 Steuer- und Förderquoten

Wie in Abschnitt 5.9.3 angedeutet, berechnet das StBA (Gerber 2010, 2011a, 2011b, 2012) neben den Zulagenquoten auch Steuerquoten, d. h. die am gesamten Altersvorsorgebeitrag gemessene relative steuerliche Förderung, die über den Zulagenanspruch hinausgeht. Aus der Summe dieser Förderkomponenten ergibt sich die Gesamtförderung, ausgedrückt durch die Förderquote. Aufgrund der oben diskutierten Interdependenz von Steuer- und Zulagenförderung sollten die Steuerquoten vorzugsweise gemeinsam mit den Zulagenquoten bzw. im Kontext der Gesamtförderung interpretiert werden. Tabelle 40 gibt Auskunft über die mittleren Förderquoten der Beitragsjahre 2003 bis 2008, jeweils unterteilt in Zulagen- und Steuerquote.

Aus dieser Aufstellung geht zunächst hervor, dass die Zulagen bei der beschriebenen Definition der Quoten den größeren Teil der Gesamtförderung darstellen. Die entsprechenden Quoten liegen durchgehend deutlich über den Steuerquoten. Die durchschnittliche Förderquote ist zwischen 2004 und 2007 nahezu konstant bei 41 bis 42 Prozent, und auch ihre Zusammensetzung ist in diesem Zeitraum weitgehend unverändert: Die Steuerquote beträgt 15 bis 16 Prozent, die Zulagenquote 35 bis 36 Prozent. Die Summe aus Zulagen- und Steuerquote entspricht deshalb nicht der Förderquote, weil sich die Steuerquote nur auf die Fälle bezieht, in denen tatsächlich ein Steuervorteil vorliegt. Ansonsten läge beispielsweise die durchschnittliche Steuerquote des Jahres 2006 bei ca. sechs Prozent.

[557] Weiterhin ist zu beachten, dass diese Differenz nicht zwangsläufig positiv ist. Die nachgelagerte Besteuerung kann rein theoretisch (je nach Einkommensprofil im Lebenszyklus) auch nachteilig für den Steuerpflichtigen sein.

Tabelle 40: Mittlere Förderquoten der Steuerpflichtigen Riester-Sparer (2003 bis 2008)

	2003*	2004	2005	2006	2007	2008
			Arithmetisches Mittel			
Zulagenquote	20	35	36	36	35	45
Steuerquote	13	16	15	15	16	16
Förderquote	25	41	41	42	41	52
			Median			
Zulagenquote	19	29	30	30	28	35
Steuerquote	11	14	14	15	15	15
Förderquote	23	35	35	36	35	42

Angaben in Prozent; *vermutlich abweichende Berechnungsmethode
Quelle: Eigene Darstellung auf Basis von Kriete-Dodds (2008), Gerber (2010, 2011a, 2011b, 2012).

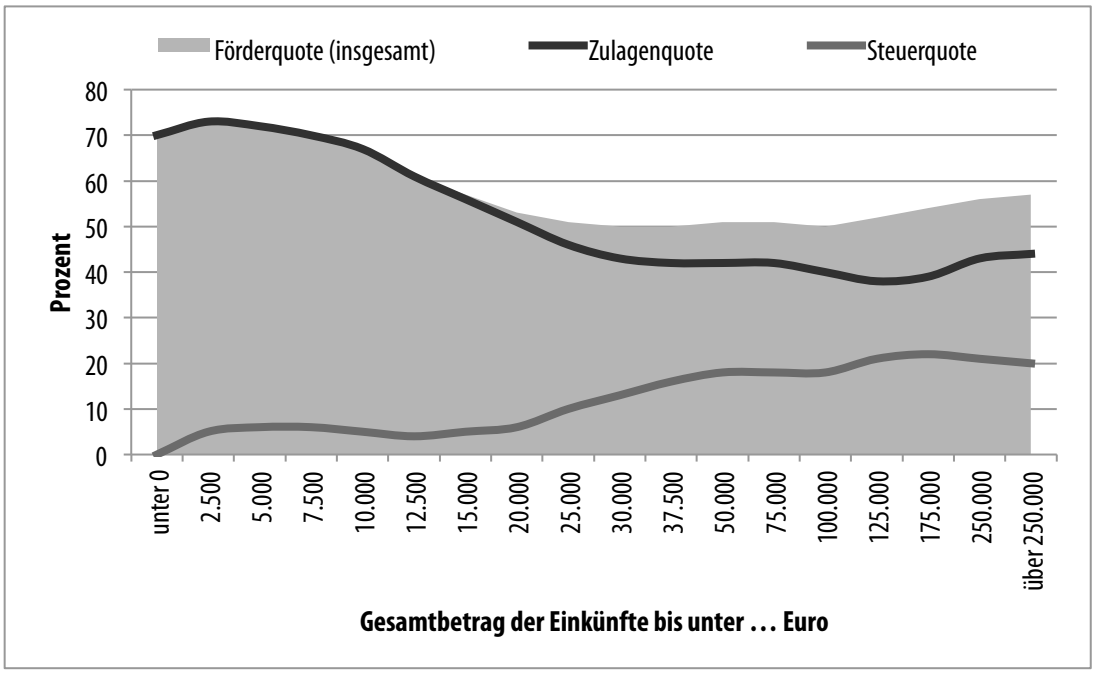
Die von Kriete-Dodds (2008) veröffentlichten Werte für das Jahr 2003 unterscheiden sich von diesem Muster. Zwar weicht die Steuerquote mit 13 Prozent nur leicht (negativ) ab, die Zulagenquote ist jedoch mit 20 Prozent viel geringer als in den Folgejahren. Für diesen Strukturbruch bieten sich auf den ersten Blick zwei Erklärungen an: Zum einen könnte das Erreichen einer höheren Förderstufe Auswirkungen auf die relative Förderung haben. Da im Übergang von 2005 zu 2006 jedoch kein vergleichbarer Effekt zu beobachten ist, erscheint diese Erklärung wenig plausibel. Tatsächlich kann die Förderstufe nicht der Grund für eine veränderte Zusammensetzung der Förderung sein, da Mindestbeiträge, Zulagen und der Sonderausgabenabzug proportional ansteigen. Zum anderen sind Veränderungen der Berechnungsmethode zwischen den Beitragsjahren 2003 und 2004 denkbar. Im Vergleich zu Gerber (2010, 2011a, 2011b, 2012) dokumentiert Kriete-Dodds (2008) die Methodik für das Veranlagungsjahr 2003 weniger ausführlich.

Im Veranlagungsjahr 2008 weicht die Zulagenquote mit 45 Prozent stark von den Vorjahren ab, während die Steuerquote konstant bleibt. Die Gesamtförderquote steigt folglich (auf 52 Prozent). Dieser Effekt ist fast ausschließlich auf den Berufseinstseigerbonus zurückzuführen. Durch den Bonus erhöht sich der durchschnittliche Pro-Kopf-Grundzulagenanspruch überproportional, nämlich von 114 auf 178,50 statt 154 Euro. Das entspricht einem Anstieg von 57 (statt 35) Prozent. Die zweite überproportionale Zulagenerhöhung betrifft die Kinderzulagen für nach 2007 Geborene. Der Effekt ist im Jahr 2008 allerdings noch vernachlässigbar, da schätzungsweise nur 0,2 Prozent der Kinderzulagen für diesen Geburtsjahrgang beantragt wurden.[558] Für das Jahr 2009 lässt sich bereits abschätzen, dass der Effekt des Berufseinsteigerbonus in den Hintergrund treten wird, während der Effekt der erhöhten Kinderzulage zunehmend wirksam wird.[559]

[558] Dies folgt aus der in Abschnitt 5.10.6 erläuterten Berechnung des durchschnittlichen Kinderzulagenanspruch je Kind ($\bar{k}^{max}$), welcher in 2008 lediglich 185,26 Euro beträgt. Der Wert für 2009 ist 195,37 Euro.

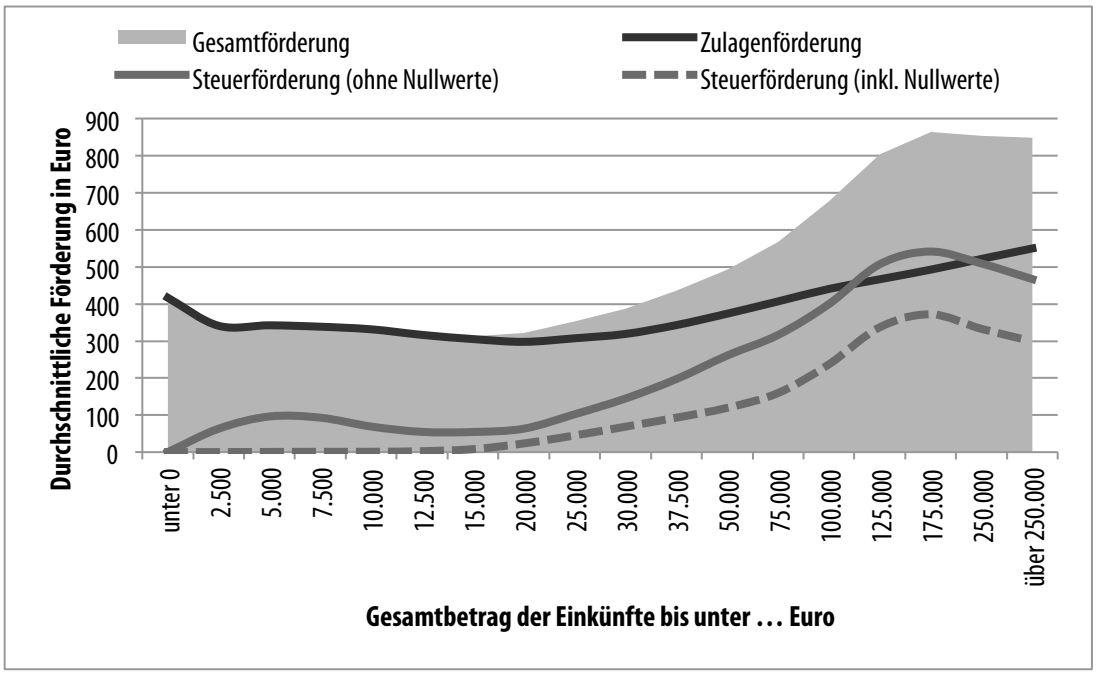
[559] In 2009 kommen schätzungsweise neun Prozent der Kinder für die erhöhte Kinderzulage in Frage, denn $\bar{k}^{max}$ ist schätzungsweise 195,37 Euro. Der Grundzulagenanspruch liegt mit 161,50 Euro nur noch knapp fünf Prozent über 154 Euro, nicht mehr 15 Prozent wie in 2008.

Abbildung 58: Einkommensspezifische Förderquoten der Steuerpflichtigen (2008)



Uneinheitliche Klassenbreite
Quelle: Eigene Darstellung auf Basis von Gerber (2012).

Abbildung 59: Einkommensspezifische Förderung pro Steuerpflichtigen (2008)



Uneinheitliche Klassenbreite
Quelle: Eigene Darstellung auf Basis von Gerber (2012).

5.11.3 Einkommensspezifische Förderquoten

Gerber (2012) gibt zusätzlich einkommensspezifische Förderquoten für das Jahr 2008 an. Diese beziehen sich allerdings nicht auf Einzelpersonen, sondern auf Steuerpflichtige. Abbildung 58 zeigt anhand des arithmetischen Mittels[560] der individuellen Förderquoten den zu erwartenden u-förmigen Verlauf, der sich aus dem Zusammenspiel von sinkender relativer Zulagenförderung und steigender relativer Steuerförderung ergibt. Wie in 5.9.3 beschrieben, sinkt die relative Zulagenförderung zunächst mit steigendem Einkommen von 73 Prozent auf 42 Prozent. In den Einkommensklassen ab 30.000 Euro verharrt die Zulagenquote auf diesem Niveau – was auch auf die gedeckelte Berücksichtigung der Altersvorsorgebeiträge zurückzuführen ist.[561] Die einkommensspezifischen Steuerquoten zeigen einen entgegengesetzten Verlauf: Bis zum Einkommen von 20.000 Euro stagnieren sie auf niedrigem Niveau (ca. fünf Prozent). Bis zu Einkommen im Bereich von 100.000 Euro steigen die Steuerquoten stetig und liegen dann bei ca. 20 Prozent. Dementsprechend sinkt die relative Gesamtförderung von anfänglich über 70 Prozent kontinuierlich auf 53 Prozent bei ca. 20.000 Euro Einkommen und bleibt dann weitgehend konstant. Bei den sehr hohen Einkommen (über 125.000 Euro) ist schließlich ein leichter Anstieg zu erkennen.[562]

5.11.4 Durchschnittliche Steuerförderung

In Anlehnung an die in Abschnitt 5.9.4 beschriebenen Pro-Kopf-Zulagen lässt sich auf Basis von Gerber (2012) die Förderung pro Steuerpflichtigen ermitteln, unterteilt in Zulagen- und Steuerförderung. Durch den Bezug auf „Steuerpflichtige" beziehen sich die folgenden Angaben allerdings nicht auf Einzelpersonen. Im Beitragsjahr 2008 erhielt ein (in der Einkommensteuer- und Zulagenstatistik erfasster) Haushalt mit mindestens einem Riester-Vertrag im Durchschnitt 367 Euro Zulagenförderung und hatte eine Steuerersparnis von 115 Euro, was in einer durchschnittlichen Gesamtförderung von 482 Euro pro Haushalt resultiert. Ohne Berücksichtigung der Haushalte, die nur von den Zulagen profitieren, ergibt sich eine durchschnittliche Steuerförderung von 261 Euro.

Die einkommensspezifische Förderung pro Steuerpflichtigen geht aus Abbildung 59 hervor. Insgesamt liegt die durchschnittliche Förderung in den verschiedenen Einkommensklassen zwischen 313 Euro (bei Einkommen von 12.500 bis unter 15.000 Euro) und 865 (bei 125.000 Euro bis unter 175.000 Euro), wobei die Zulagen zwischen 298 Euro (15.000 bis unter 20.000 Euro) und 550 Euro (250.000 Euro und mehr) ausmachen. Die steuerliche Förderung pro Steuerpflichtigen liegt abhängig vom Einkommen zwischen 54 Euro (12.500 bis unter 15.000 Euro) und 542 Euro (125.000 Euro bis unter 175.000 Euro).

Es zeigt sich, dass nicht nur die steuerliche Förderung mit dem Einkommen steigt, sondern auch die Zulagenförderung. Während größere Steuervorteile bei höherem Einkom-

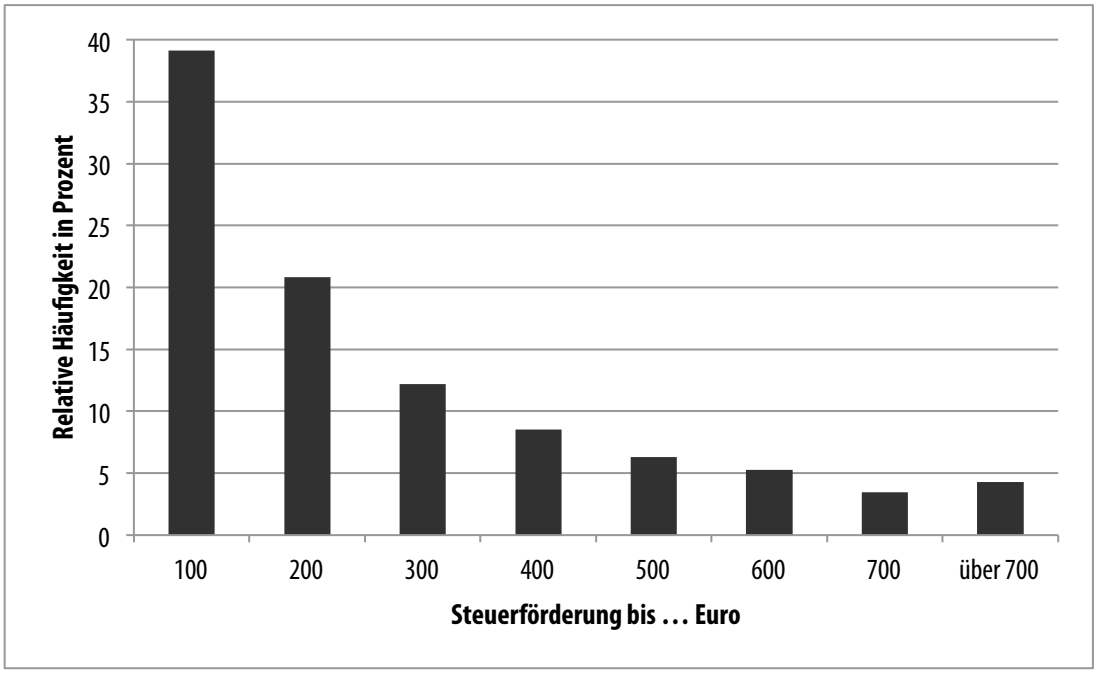
[560] Der einkommensspezifische Verlauf ist bei der Betrachtung des Medians sehr ähnlich (vgl. Gerber, 2012).

[561] Denn grundsätzlich kann trotz der Fördergrenzen von durchschnittlich höheren Sparleistungen bei höherem Einkommen ausgegangen werden, wobei der Unterschied äußerst gering sein kann, je nachdem ob das Phänomen des „Übersparens" insgesamt signifikant ist.

[562] Auch hier bezieht sich die Steuerquote nur auf die Steuerpflichtigen mit einem Steuervorteil größer null. Die auf alle Steuerpflichtigen bezogenen Steuerquoten liegen in den verschiedenen Einkommensklassen zwischen null und 14 Prozent, was Abweichungen zwischen -40 und -100 Prozent entspricht.

men zu erwarten sind, ist dies angesichts der fixen Zulagen erklärungsbedürftig. Verschiedene Faktoren können zu diesem Verlauf führen, z. B. eine bessere Zulagenausschöpfung bei hohem Einkommen, mehr Kinder(zulagen) oder ein größerer Anteil Zu-Zusammenveranlagter, die beide Riester-Förderung beziehen. Ein Indiz für die relativ große Bedeutung der letztgenannten Erklärung ist die Tatsache, dass der Anteil der Splitting-Fälle unter den Steuerpflichtigen von ca. 20 Prozent bei einem Einkommen von 10.000 bis 12.500 Euro stetig auf über 90 Prozent bei 75.000 bis 100.000 Euro steigt. Die isolierte Betrachtung der Grundtabellen-Fälle, bei denen dieser Effekt eliminiert ist, zeigt zwar bei Einkommen bis 100.000 Euro den erwarteten negativen Zusammenhang von Einkommen und Pro-Kopf-Zulage.[563] Bei höheren Einkommen steigt die Pro-Kopf-Förderung allerdings wieder, was für eine gewisse Bedeutung der beiden erstgenannten Erklärungen (bessere Zulagenausschöpfung bzw. mehr Kinder) spricht.

Abbildung 60: Verteilung der Steuerförderung pro Zulagenempfänger (2008)



Quelle: Eigene Darstellung auf Basis von ZfA (2011a).

Auf Basis von ZfA (2011a) sind ergänzende Aussagen zur Steuerförderung auf individueller Ebene (der Zulagenempfänger mit Sonderausgabenabzug) möglich. Die durchschnittliche individuelle Steuerermäßigung ist zwangsläufig niedriger als die auf Steuerpflichtige bezogene: Sie beträgt in 218 Euro. Abbildung 60 stellt die Verteilung der Steuerförderung in 100-Euro-Klassen für das Beitragsjahr 2008 dar. Steuerermäßigungen unter 100 Euro sind mit Abstand am häufigsten (39 Prozent). Mit zunehmender Höhe der Steuerförderung sinkt deren relative Häufigkeit. Beträge über 800 Euro sind äußerst selten (0,1 Prozent).[564] Männer profitieren deutlich häufiger von der Steuerförderung als Frauen: 28 Prozent der männlichen Zulagenempfänger nahmen 2008 den zusätzlichen Sonderaus-

[563] Eigene Berechnungen auf Basis von Gerber (2012).

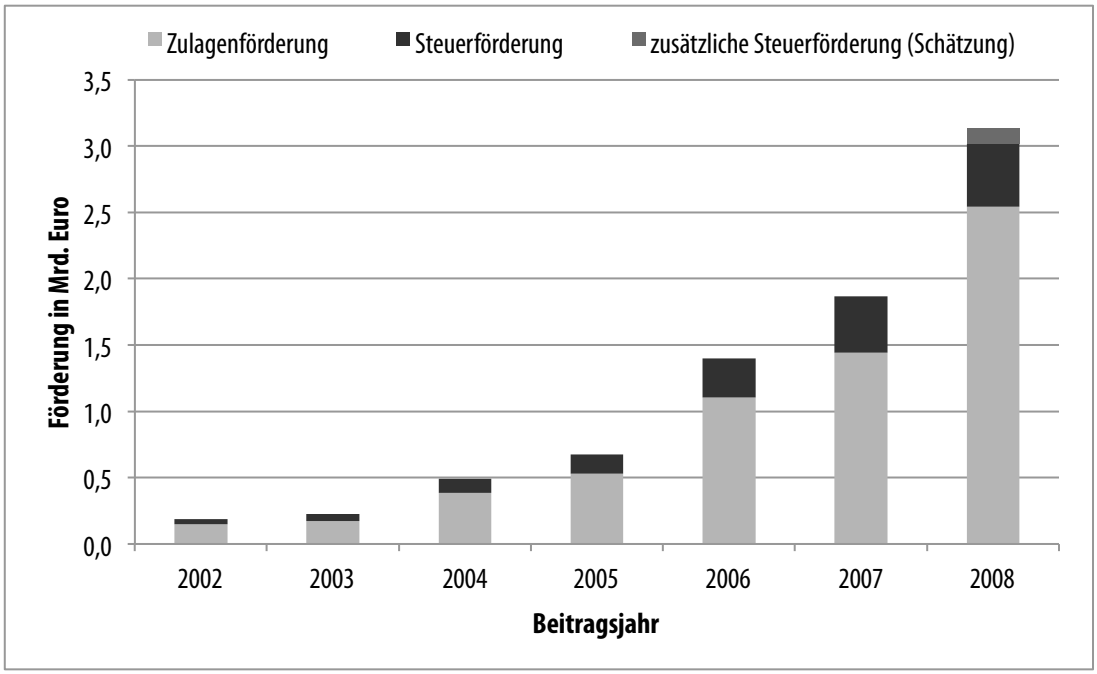
[564] Steuerförderung in dieser Größenordnung ist ohnehin nur beim Spitzensteuersatz (ohne Kirchensteuer) und ohne Kinderzulagen möglich.

gabenabzug in Anspruch, bei den Frauen waren es nur 20 Prozent. Denkbare Gründe sind grundlegende Einkommensunterschiede und die häufigere Beantragung der Kinderzulagen durch Frauen. Beides bewirkt, dass bei Frauen die Günstigerprüfung häufiger die Vorteilhaftigkeit der Zulagen ergibt. Dementsprechend sind bei den weiblichen Steuergeförderten Steuerermäßigung unter 100 Euro besonders häufig (47 Prozent gegenüber 32 Prozent bei den Männern). Die geschlechtsspezifischen Verteilungen entsprechen ansonsten weitgehend dem Verlauf in Abbildung 60.

5.11.5 Förderung im Aggregat

Das gesamte Fördervolumen – als Summe der ausgezahlten Zulagen und Steuermindereinnahmen – ist in Abbildung 61 im Verlauf der Beitragsjahre 2002 bis 2008. Die zugrunde liegenden Daten aus Gerber (2011a, 2011b, 2012) beziehen sich auch auf die Fälle, in denen die Daten der ZfA und der Einkommensteuerstatistik nicht verknüpft werden konnten. In 2008 belief sich die Gesamtförderung auf 3,2 Mrd. Euro. In der Summe der Beitragsjahre 2002 bis 2008 wurde gemäß der eingangs erläuterten Definition Riester-Förderung in Höhe von ca. acht Mrd. Euro gewährt.

Abbildung 61: Zulagen- und Steuerförderung im Aggregat (2002 bis 2008)



Quelle: Eigene Darstellung auf Basis von Kriete-Dodds und Vorgrimler (2007), Kriete-Dodds (2008), Gerber (2010, 2011a, 2011b, 2012).

5.12 Die Riester-Rente im Ost-West-Vergleich

In den ostdeutschen Bundesländern (inklusive Berlin)[565] leben 24,4 Prozent der Zulagenempfänger des Beitragsjahrs 2008.[566] Damit ist die Riester-Rente in Ostdeutschland weiter verbreitet, denn der Anteil der betreffenden Bundesländer an der Bevölkerung bzw. an

[565] Berlin wird hier und in allen Statistiken der ZfA vollständig Ostdeutschland zugeschlagen.

[566] Vgl. Stolz und Rieckhoff (2012).

den begünstigten Personen beträgt ca. 21 Prozent. Dies dürfte u. a. auf die geringere Verbreitung der bAV zurückzuführen sein, die ein Substitut der Riester-Rente ist.[567]

Die Zulagenempfänger in den ostdeutschen Bundesländern sind im Durchschnitt älter. Die in Abbildung 62 gezeigten Kohortenstrukturen zeigen, dass die bis 1960 geborenen Jahrgänge im Osten relativ stärker vertreten sind (30 gegenüber 20 Prozent im Westen), die jüngeren sind dementsprechend unterrepräsentiert.[568]

In Ostdeutschland sind im Jahr 2008 ca. 94 Prozent der Zulagenempfänger GRV-Pflichtversicherte, 2,3 Prozent Beamte und 3,9 Prozent mittelbar Berechtigte.[569] Im Vergleich zu Deutschland insgesamt (88, 4,3 und 7,5 Prozent) sind somit die Anteile von Beamten und mittelbar Begünstigten nahezu halbiert, wodurch die GRV-Versicherten deutlich überrepräsentiert sind.

Hinsichtlich der Einkommensverteilung offenbart der Ost-West-Vergleich (vgl. Abbildung 63) deutliche Unterschiede: Im Osten sind Einkommen bis 30.000 Euro vergleichsweise häufiger, im Westen dementsprechend die höheren Einkommen. Der (in 2008) mit drei gegenüber zehn Prozent viel geringere Anteil von Einkommen über 50.000 Euro ist besonders auffällig. Zulagenempfänger ohne Einkommen sind im Westen ebenfalls häufiger.

Mit dieser Einkommensstruktur gehen niedrigere Altersvorsorgebeiträge einher: Von der Summe aller Eigenbeiträge und Zulagen gehören 21 Prozent zu ostdeutschen Riester-Sparern – deren Anteil an den Zulagenempfängern beträgt allerdings 24 Prozent. Somit ist der durchschnittliche Altersvorsorgebeitrag im Osten mit 730 Euro deutlich kleiner als im Westen (876 Euro).

Auch die Zusammensetzung der Altersvorsorgebeiträge aus Zulagen und Eigenbeiträgen ist unterschiedlich. Der regionale Vergleich der kumulierten Zulagenquoten Ost- und Westdeutschlands zeigt eine überdurchschnittliche relative Zulagenförderung der östlichen Bundesländer. Die durchschnittliche Quote der Beitragsjahre 2002 bis 2008 liegt mit 31,9 Prozent mehr als zwei Prozentpunkte über dem Durchschnitt von 29,6 Prozent; der westdeutsche Durchschnitt ist mit 29,0 Prozent dementsprechend niedriger. Dies ist dem Einkommensdifferenzial zwischen Osten und Westen zuzuschreiben, aber auch dem größeren Frauenanteil unter den ostdeutschen Riester-Sparern in Verbindung mit dem allgemeinen Einkommensunterschied zwischen Männern und Frauen. Der Frauenanteil betrug im Beitragsjahr 2008 beispielsweise 59 Prozent gegenüber 56 Prozent in Westdeutschland.

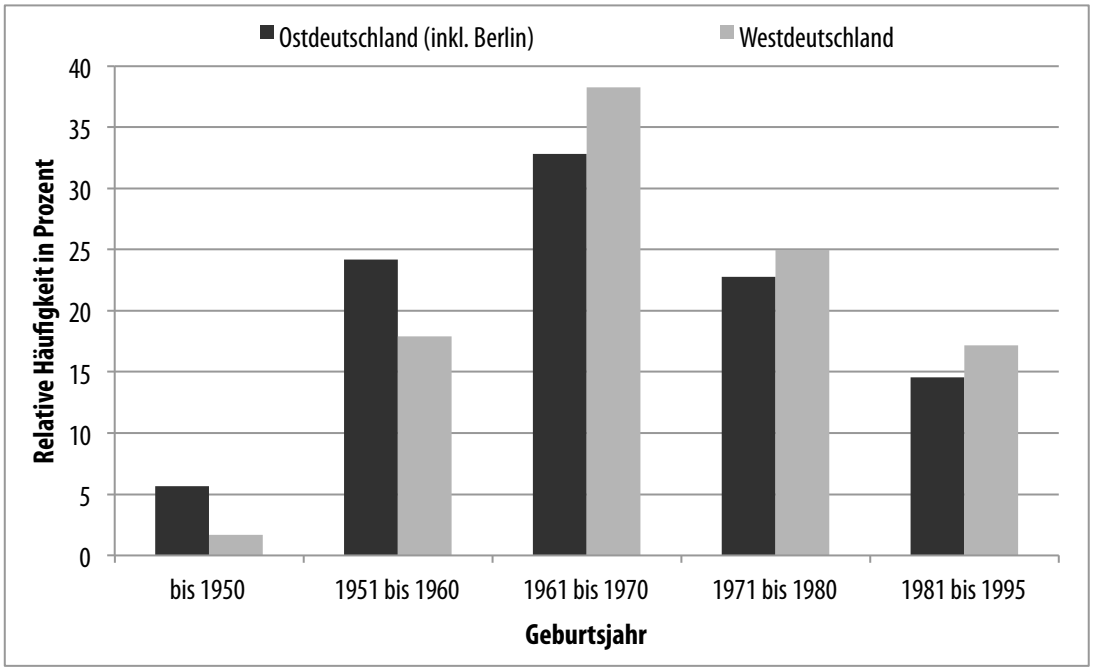
---

[567] Laut vom BMAS (2012c) veröffentlichten Umfrageergebnissen haben in Ostdeutschland 46 Prozent der Befragten einen bAV-Vertrag, in Westdeutschland 59 Prozent. Etwa sieben Prozent der Personen mit zusätzlicher Altersvorsorge haben sowohl einen Riester- als auch einen bAV-Vertrag. Diese Angaben sollten unter dem Vorbehalt nicht sichergestellter Repräsentativität (Stichprobenumfang von ca. 0,04 Prozent) interpretiert werden.

[568] Die Abweichungen sind nur teilweise auf die zugrunde liegende Bevölkerung zurückzuführen. So beträgt zum Beispiel der Anteil der zwischen 1942 und 1960 Geborenen an der Gesamtbevölkerung in Ostdeutschland 37 Prozent. Die Abweichung zu Westdeutschland – 34 Prozent – ist vergleichsweise gering. Quelle: StBA (2012c).

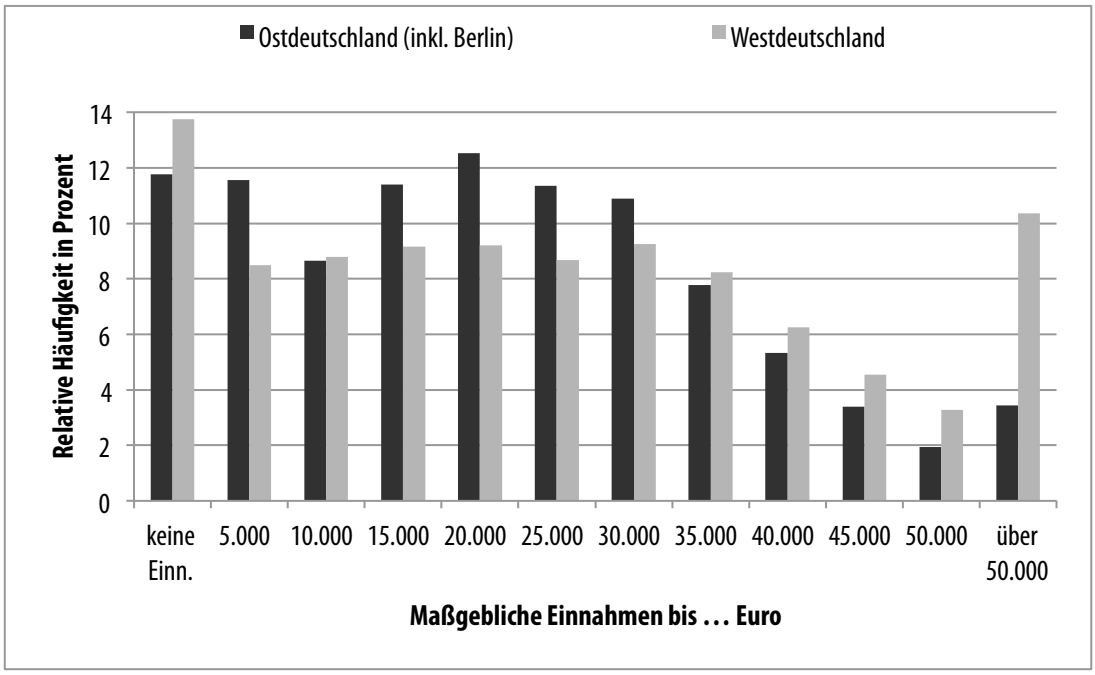
[569] Vgl. ZfA (2011a).

Abbildung 62: Kohortenstruktur der Zulagenempfänger (Ost-West-Vergleich, 2008)



Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis von ZfA (2011a).

Abbildung 63: Einkommensstruktur der Zulagenempfänger (Ost-West-Vergleich, 2008)



Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis von ZfA (2011a).

Die größere relative Zulagenförderung geht allerdings mit einer kleineren absoluten einher. Die durchschnittliche Grundzulage (ohne Berufseinsteigerbonus) in Höhe von 124 Euro unterschreitet den westdeutschen Wert (130 Euro) um vier Prozent. Die durchschnittliche Kinderzulage (je Kinderzulagenempfänger) liegt mit 263 gegenüber 320 Euro sogar 18 Prozent niedriger. Größtenteils liegt letzteres an der um 16 Prozent kleineren Kinderzahl je Kinderzulagenempfänger: In Ostdeutschland sind es 1,58 Kinder, in Westdeutschland 1,88.[570] Aufgrund des oben beschriebenen Einkommensdifferenzials ist der Unterschied der über die Zulagen hinausgehenden steuerlichen Förderung besonders groß: Die Pro-Kopf-Steuerverringerung beträgt im Osten ca. 160 Euro, im Westen hingegen ca. 240 Euro.

Die niedrigeren Grundzulagenbeträge weisen eindeutig auf die schlechtere Zulagenausschöpfung in den ostdeutschen Bundesländern hin. Dort kommt es häufiger zu Zulagenkürzungen: 57 Prozent der Zulagenempfänger erhalten (im Beitragsjahr 2008) die vollen Zulagen, im Rest des Landes sind es 63 Prozent. Die Kürzungen sind außerdem umfangreicher. Zwar ist der Anteil von mehr als hälftigen Kürzungen mit ca. 40 Prozent fast identisch, Kürzungen im Bereich von 25 bis 50 Prozent sind allerdings in Ostdeutschland mit 33 gegenüber 26 Prozent in Westdeutschland weitaus häufiger. Kürzung um bis zu zehn Prozent sind demgegenüber seltener (11 gegenüber 16 Prozent). Die Kürzungsgrade der Kinderzulagenempfänger sind im Ost-West-Vergleich ähnlicher verteilt; geringe Kürzungen sind im Osten etwas seltener, hälftige etwas häufiger (vgl. Tabelle 41).

Tabelle 41: Relative Häufigkeit von Kürzungsgraden (Ost-West-Vergleich, 2008)

	Ostdeutschland (inkl. Berlin)	Westdeutschland
Alle Zulagenempfänger		
Bis 10 Prozent	11	16
10 bis 25 Prozent	16	19
25 bis 50 Prozent	33	26
Über 50 Prozent	40	39
Nur Kinderzulagenempfänger		
Bis 10 Prozent	14	17
10 bis 25 Prozent	22	21
25 bis 50 Prozent	28	27
Über 50 Prozent	37	34

Angaben in Prozent
Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis von ZfA (2011a).

5.13 Räumliche Aspekte der Eigenheimrente

5.13.1 Verbreitung der Eigenheimrente in den Bundesländern

Die Anbieterdaten geben in unterschiedlicher Form Auskunft über den Wohnort der Eigenheimsparer: Bei den Landesbausparkassen sind die ersten beiden Ziffern der Postleitzahl angegeben, die Daten der Anbieter BSH und WUE enthalten die vollständige

[570] Eigene Berechnungen auf Basis von ZfA (2011a).

Postleitzahl. Somit kann dem Großteil der Verträge mindestens das Bundesland zugeordnet werden. Während die Kunden der LBSen erwartungsgemäß fast ausschließlich (zu 99 Prozent) im jeweiligen Bundesland wohnen, lassen die Daten der bundesweit tätigen Anbieter, auf welche die folgenden Ausführungen beschränkt sind, eine sinnvolle Betrachtung der Verteilung der Eigenheimsparer nach Bundesländern zu.

Aus Tabelle 42 geht hervor, dass (im Jahr 2010) jeweils ca. ein Fünftel der Eigenheimsparer in Baden-Württemberg (BW) und Nordrhein-Westfalen (NRW) wohnt. Auch Bayern (BY) hat mit 18 Prozent einen großen Anteil an den Riester-Kunden von BSH und WUE. Dieses Verhältnis impliziert allerdings, dass die räumlichen Merkmale trotz der deutschlandweiten Aktivität der beiden Anbieter nicht repräsentativ sind. Besonders deutlich ist die Überrepräsentation von BW – unabhängig von der zum Vergleich herangezogenen Grundgesamtheit: Während 20 Prozent der Eigenheimsparer (bei BSH und WUE) in BW wohnen, betragen die entsprechenden Anteile an der Bevölkerung, an den Förderberechtigten, an den Inhabern von Riester-Verträgen und an den Zulagenempfängern nur 13 bis 14 Prozent. Auch der erhöhte (15-prozentige) Anteil Baden-Württembergs an allen Haushalten mit Wohneigentum bzw. mit Bausparverträgen, kann diesen Unterschied nicht erklären.[571] Im Fall von BW bietet sich als naheliegende Erklärung an, dass es sich um den Standort der beiden erfassten Unternehmen handelt. Denn daraus könnte ein entsprechend erhöhter Marktanteil gegenüber konkurrierenden Anbietern resultieren. Nach dieser Logik ist allerdings die Aussagekraft der gesamten räumlichen Verteilung in Frage zu stellen, da ähnliche Ergebnisse des Anbieterwettbewerbs auch in anderen Bundesländern auftreten können. Daher ist auf Grundlage der vorliegenden Daten letztlich keine endgültige Beantwortung der Frage möglich, ob die Eigenheimrente in einzelnen Bundesländern besonders stark oder schwach nachgefragt wird.

Der Anteil der ostdeutschen Bundesländer (inklusive Berlin) an den Zulagenempfängern der Stichprobe beträgt im Beitragsjahr 2008 etwas mehr als fünf Prozent.[572] Dieser niedrige Wert ist im Einführungsjahr der Eigenheimrente zum Teil auf unterschiedlich schnelle Markteintritte der regional beschränkten Anbieter zurückzuführen. Der Vorsprung der LBS West und ihrer bayerischen und baden-württembergischen Schwesterunternehmen bewirkt, dass allein 42 Prozent der Eigenheimsparer in NRW wohnen, weitere 38 Prozent in BW oder BY. Alle anderen Regionen sind demzufolge stark unterrepräsentiert. Werden in der Anbieterdaten-Stichprobe nur die bundesweit tätigen Anbieter (BSH und WUE) berücksichtigt, beträgt der Anteil der ostdeutschen Bundesländer (inklusive Berlin) in den Beitragsjahren 2008 bis 2010 8,6, 12,9 und 11,7 Prozent. Diese Stichprobenanteile spiegeln aufgrund der fehlenden Anbieter natürlich nicht die Verhältnisse des gesamten Eigenheimrenten-Marktes wider, stellen aber eine Schätzung der langfristigen Verhältnisse für den Fall dar, dass die regional beschränkten Anbieter in Ost- und Westdeutschland eine ähnliche Marktdurchdringung erreichen. in jedem Fall sind die östlichen Bundesländer

[571] Diese Abweichung korrespondiert mit einer überdurchschnittlichen Wohneigentumsquote von 53 Prozent (Deutschland: 48 Prozent).

[572] Eigene Berechnung auf Basis von ZfA (2011a).

bei der Eigenheimrente eindeutig unterrepräsentiert. Dieses Ergebnis korrespondiert mit dem geringeren Anteil von Wohneigentümern.[573]

Tabelle 42: Verteilung der Riester-Sparer auf die Bundesländer

	Eigenheim-sparer (2010) (Anbieterdaten*)	Bevölkerung (2010) (StBA)	Förderbe-rechtigte (2009) (SOEP)	Zulagenem-pfänger (2008) (ZfA, 2011a)	Riester-Sparer (2009) (SOEP)	Eigenheim-besitzer (2009) (SOEP)	Bausparer (2010) (SOEP)
BW	20	13	13	13	14	15	15
BY	18	15	16	18	16	17	18
BE	2	4	4	3	3	1	3
BB	2	3	3	4	3	3	3
HB	0	1	1	0	0	1	0
HH	1	2	2	2	1	1	2
HE	7	7	8	7	7	8	7
MV	2	2	2	2	2	2	2
NI	11	10	9	9	10	11	10
NRW	19	22	22	18	20	20	20
RP	6	5	5	5	4	5	4
SR	1	1	1	1	2	2	2
S	3	5	6	7	7	4	6
SA	2	3	3	4	3	3	3
SH	3	3	3	3	4	4	3
TH	3	3	3	4	3	3	3

Angaben in Prozent; BSV=Bausparvertrag; *ausschließlich Daten von BSH und WUE
Quellen: StBA (2012c); eigene Berechnungen auf Basis von ZfA (2011a), des SOEP und der Anbieterdaten.

5.13.2 Verbreitung im ländlichen und urbanen Raum

Die vollständige Postleitzahl erlaubt auch eine genauere Zuordnung von Landkreisen bzw. kreisfreien Städten.[574] In den Daten der Anbieter WUE und BSH sind (in 2010) Eigenheimrenten-Verträge aus allen Kreisen enthalten. Während die kreisfreie Stadt Coburg mit nur 36 Verträgen vertreten ist, sind es in Berlin mehr als 5.000. Die durchschnittliche Vertragszahl pro Kreis beträgt 590. Die starke Streuung der absoluten Vertragszahlen ist natürlich vor allem auf die unterschiedlichen Bevölkerungszahlen zurückzuführen. Um die regionale Streuung der Partizipation an der Eigenheimrente zu untersuchen, wird eine Quote gebildet, welche das Verhältnis von Eigenheimrenten-Verträgen (von BSH und WUE) zu eintausend Einwohnern im erwerbsfähigen Alter beziffert. Diese „Eigenheimsparer-Quote" liegt zwischen 1,1 (in Düsseldorf) und 15,2 (im Alb-Donau-Kreis), im Durchschnitt beträgt sie 5,2. Anders ausgedrückt hat im westlichen Umland von Ulm eine von

[573] Die aus der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe ermittelte Wohneigentumsquote (als Anteil der Haushalte mit Haus- und Grundbesitz) beträgt in 2008 laut Behrens und Kott (2010) 39 Prozent in Ostdeutschland (inklusive Berlin-Ost) und 50 Prozent im Durchschnitt der übrigen Bundesländer. Die Eigentumsquote in Deutschland beträgt 48 Prozent.

[574] In Baden-Württemberg werden die kreisfreien Städte als „Stadtkreise" bezeichnet. Im folgenden wird „Kreis" als Oberbegriff für Landkreise und kreisfreie Städte benutzt.

67 Personen im erwerbsfähigen Alter einen Eigenheimrenten-Vertrag (bei den beiden erfassten Anbietern), in Düsseldorf hingegen nur eine von 900.[575]

Das BBSR unterteilt die Landkreise und kreisfreien Städte in vier siedlungsstrukturelle Kreistypen: 1. kreisfreie Großstädte, 2. städtische Kreise, 3. ländliche Kreise mit Verdichtungsansätzen, 4. dünn besiedelte ländliche Kreise. Die erstgenannten Kreistypen werden als „städtischer Raum" bezeichnet, die Typen 3 und 4 als „ländlicher Raum".[576] Nach dieser Raumabgrenzung leben 39 Prozent der Eigenheimsparer auf dem Land, aber nur 32 Prozent der Gesamtbevölkerung. Dieser Anteil gilt auch für die Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter – bei der es sich um die beste verfügbare Näherung für die Riester-Berechtigten handelt.[577] Tabelle 43 stellt den Anteil der ländlichen Bevölkerung im Alter von 15 bis 65 Jahre dem Anteil der Eigenheimsparer im ländlichen Raum getrennt nach Bundesländern gegenüber. Es wird deutlich, dass die Partizipation an der Eigenheimrente in allen Bundesländern im ländlichen Raum größer ist als im städtischen. In NRW, BW, SA und HE sind die Unterschiede besonders groß.[578]

Tabelle 43: Verteilung von Eigenheimsparern und Bevölkerung auf urbanen und ländlichen Raum nach Bundesländern (2010)

	Anteil im ländlichen Raum	
	Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter	Eigenheimsparer
BW	13	18
BY	52	63
BE*		
BB	89	92
HB*		
HH*		
HE	19	25
MV	88	94
NI	54	66
NRW	2	6
RP	31	37
SR*		
S	51	69
SA	69	85
SH	58	67
TH	70	80

Angaben in Prozent; *nur städtischer Raum
Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis von Statistische Ämter des Bundes und der Länder (2012a) und der Anbieterdaten.

[575] Die Quoten werden mit einer Anbieterdaten-Stichprobe berechnet, die etwa 43 Prozent des Marktes abdeckt. Falls die Kunden der anderen Anbieter ähnlich auf den ländlichen und städtischen Raum verteilt wären, könnten die Werte um den Faktor 2,3 erhöht werden.

[576] Es wird die Raumabgrenzung mit Stand 31.12.2010 verwendet.

[577] Die folgenden Ausführungen beziehen sich durchgehend auf die Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter (15 bis 65 Jahre).

[578] Dieses Ergebnis gilt unter dem Vorbehalt, dass die Stichprobe trotz unterschiedlicher Abdeckung der Bundesländer hinsichtlich der Verteilung auf den ländlichen bzw. urbanen Raum repräsentativ ist.

Tabelle 44: Verteilung der Eigenheimsparer auf Kreistypen (2010)

	Bevölkerung (in Prozent)	Eigenheimsparer (in Prozent)	Eigenheimsparer-Quote*
	Städtischer Raum		
Kreisfreie Großstädte	29	15	2,7
Städtische Kreise	40	46	5,5
Insgesamt	68	61	4,6
	Ländlicher Raum		
Mit Verdichtungsansätzen	17	21	6,0
Dünn besiedelt	15	18	5,6
Insgesamt	32	39	5,8

*Eigenheimsparer-Quote: Eigenheimrenten-Verträge je 1.000 Personen im erwerbsfähigen Alter
Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis von Statistische Ämter des Bundes und der Länder (2012a) und der Anbieterdaten.

Erwartungsgemäß ist die Eigenheimsparer-Quote im urbanen Raum niedriger als in ländlichen Kreisen (durchschnittlich 4,6 gegenüber 5,8). Die differenzierte Betrachtung nach Kreistypen (in Tabelle 44) zeigt darüber hinaus, dass Eigenheimrenten-Verträge in den Großstädten sehr selten sind; hier beträgt die Quote mit 2,7 nur die Hälfte des Durchschnitts. In allen anderen Regionen, auch in den städtischen Kreisen, sind Eigenheimrenten-Verträge überdurchschnittlich häufig. Dies gilt vor allem für ländliche Kreise mit Verdichtungsansätzen (6,0).[579] Dieses Muster spiegelt sich auch in den städtischen und ländlichen Anteilen der Bevölkerung bzw. der Eigenheimsparer wider. Während 30 Prozent der Bevölkerung (im erwerbsfähigen Alter) in Großstädten leben, finden sich hier nur 15 Prozent der Vertragsinhaber. Die Bevölkerung in ländlichen Kreisen mit Verdichtungsansätzen hat 21 Prozent der Eigenheimrenten-Verträge, stellt aber nur 16 Prozent der Bevölkerung.[580]

5.13.3 Determinanten der Eigenheimsparer-Quote

Die Häufigkeit von Eigenheimrenten-Verträgen in einer Region ist das Ergebnis individueller Entscheidungen der Einwohner für oder gegen die Riester-geförderte Wohneigentumsbildung. Derartige Entscheidungen werden natürlich von zahlreichen Faktoren beeinflusst, von denen viele statistisch kaum zu erfassen sind. Es ist aber davon auszugehen, dass das örtliche Preisniveau – zumindest in der aggregierten Betrachtung – von Bedeutung ist. Auf Kreisebene stehen zur empirischen Überprüfung dieses Zusammenhangs Baulandpreise zur Verfügung. Die folgenden Ausführungen stützen sich auf die (im Jahr 2010) für baureifes Land erzielten Preise, welche die Statistischen Ämter des Bundes und der Länder jährlich aus Angaben der örtlichen Gutachterausschüsse für Grundstückswerte auf Kreisebene zusammenstellen.[581] Daraus gehen neben dem Quad-

[579] Innerhalb der Kreistypen streut die Eigenheimsparer-Quote in ähnlichem Ausmaß; die Variationskoeffizienten liegen zwischen 42 und 47.

[580] Die relative Abweichung zwischen den Bevölkerungs- und Eigenheimsparer-Anteilen ist bei diesen beiden Kreistypen betragsmäßig am größten (−50 bzw. +29 Prozent).

[581] Die Baulandpreise werden von den Statistischen Ämtern jährlich als Durchschnittswerte zusammengefasst. Hier liegen die Werte des Jahres 2010 zugrunde (vgl. Statistische Ämter des Bundes und der Länder, 2012b). Fehlende Angaben wurden aus den Marktberichten der örtlichen Gutachterausschüsse ergänzt.

ratmeterpreis auch die Anzahl der Transaktionen sowie die durchschnittliche Grundstücksgröße hervor. Die Preisverhältnisse selbstgenutzten Wohneigentums werden durch diese Daten aus diversen Gründen nur näherungsweise abgebildet: Es handelt sich um ausschließlich unbebaute Grundstücke, so dass Bestandsimmobilien bzw. Baukosten nicht berücksichtigt sind. Außerdem ist zu beachten, dass es sich zwar überwiegend, jedoch nicht ausschließlich um Wohnbauflächen handelt, da die Statistik auch Gewerbeflächen enthält. Der ebenfalls erfasste Geschosswohnungsbau stellt nur zu einem gewissen Teil Wohneigentum (in Form von Eigentumswohnungen) dar und kann deshalb ebenfalls verzerrend wirken.[582]

Bei der Wohneigentumsbildung ist natürlich nicht das Preisniveau allein entscheidend, sondern im direkten Zusammenhang auch das verfügbare Einkommen, also letztlich die auf den Immobilienmarkt bezogene Kaufkraft. Kreisspezifische Einkommensangaben lassen sich näherungsweise aus der Lohn- und Einkommensteuerstatistik 2007 ermitteln.[583] Als Quotient aus dem Gesamtbetrag der Einkünfte und der Anzahl der Steuerpflichtigen lässt sich ein Indikator für das regionale Einkommensniveau berechnen. Das Verhältnis der Grundstückspreise zum Einkommen dient als Indikator für die Kaufkraft bzw. für die sogenannte Preis-Einkommens-Relation.[584]

Üblicherweise werden als zentrale ökonomische Bestimmungsfaktoren der Wohneigentumsbildung außerdem die Preis-Miet-Relation und die Finanzierungsbedingungen genannt. Zudem werden in der Literatur zahlreiche Faktoren angeführt, die nicht im engeren Sinn ökonomischer Natur sind.[585] Die folgenden Ausführungen zur räumlich abweichenden Inanspruchnahme der Eigenheimrente beschränken sich auf die Preis-Einkommens-Relation, da für eine breiter gefächerte Analyse keine Daten in hinreichender räumlicher Differenzierung vorliegen.

Tabelle 45 stellt die Durchschnittswerte der oben beschriebenen Daten getrennt nach Kreistypen dar.[586] Die Einkommen (je Steuerpflichtigen) sind in den städtischen Kreisen am höchsten (34.000 Euro) und im ländlichen Raum deutlich niedriger als im städtischen (29.000 gegenüber 33.000 Euro). Die veräußerten Baugrundstücke sind im ländlichen Raum mit durchschnittlich 1.019 Quadratmetern deutlich größer als im städtischen (839 Quadratmeter). Allerdings sind die Grundstücke in den kreisfreien Großstädten größer als in städtischen Kreisen. Dies ist vor allem durch die Häufigkeit von Mehrfamilienhäusern (mit entsprechend großen Grundstücken) in größeren Städten zu erklären. Mit isolierten Daten zu Grundstücken des individuellen Wohnungsbaus lässt sich zeigen, dass die

[582] Da nicht die absoluten Werte, sondern die Preisverhältnisse für die Untersuchung eines statistischen Zusammenhangs zentral sind, wird die Datenbasis dennoch als geeignet betrachtet. BBSR (2012) stellt durchschnittliche Angebotspreise von Einfamilienhäusern auf Kreisebene dar, denkbar ist auch die Verwendung von Bodenrichtwerten für ausgewählte Grundstücksarten. Vor allem im letzten Fall ergibt sich jedoch das Problem, dass die Daten nicht aus dem tatsächlichen Marktgeschehen stammen.

[583] Vgl. Statistische Ämter des Bundes und der Länder (2012c).

[584] BBSR (2012), S. 113ff., stellt die Hauspreis-Einkommens-Relation (für Einfamilienhäuser) nach Kreisen differenziert dar.

[585] Vgl. Ben Shlomo (2011).

[586] Die Angaben sind arithmetische Mittel aus den Werten der einzelnen Kreise; demnach findet die unterschiedliche Anzahl der Steuerpflichtigen bzw. Kauffälle in den Kreisen keine Berücksichtigung.

durchschnittlichen Flächen ohne diesen Struktureffekt des Geschosswohnungsbaus tatsächlich mit dem Grad der Verdichtung abnehmen (vgl. Tabelle 45).[587]

Tabelle 45: Merkmale des Grundstücksmarktes nach Kreistyp

	Durchschn. Baulandpreise (in Euro/m²)	Durchschn. Bodenrichtwerte** (in Euro/m²)	Durchschn. Baulandfläche (in m²)	Durchschn. Richtwertgrundstücksfläche** (in m²)	Durchschn. Einkommen je Steuerpfl.* (in Euro)
		Städtischer Raum			
Kreisfreie Großstädte	291	246	1.044	501	31.700
Städtische Kreise	163	161	766	610	34.000
Insgesamt	197	189	839	575	33.000
		Ländlicher Raum			
Verdichtungsansätze	86	74	941	697	30.100
Dünn besiedelt	55	53	1.097	780	27.500
Insgesamt	71	62	1.019	744	29.000

*Veranlagungsjahr 2007; Angaben zum Baulandmarkt: Veräußerungen baureifen Landes in 2010; **Nur individueller Wohnungsbau (Grundstücksbestand in 2010)
Quellen: Statistische Ämter des Bundes und der Länder (2012b, 2012c), Gutachterbefragung des Arbeitskreises der Gutachterausschüsse und Oberen Gutachterausschüsse 2011.

Mit dem Grad der Verdichtung steigen die durchschnittlichen Quadratmeterpreise für Bauland. Die deutlichsten Unterschiede sind im Vergleich der städtischen Kreise mit den Großstädten einerseits und dem ländlichen Raum andererseits zu beobachten. Abgesehen von den kreisfreien Großstädten entsprechenden die durchschnittlichen Quadratmeterpreise zudem in etwa den Bodenrichtwerten für Grundstücke des individuellen Wohnungsbaus. In den Großstädten liegen die Baulandpreise mit durchschnittlich 291 Euro jedoch deutlich über den Bodenrichtwerten (246 Euro). Die Abweichung ist ganz allgemein darauf zurückzuführen, dass sich die Erhebungsgrundlagen der beiden Statistiken umso mehr unterscheiden, je urbaner das betrachtete Gebiet ist, da der Anteil von Ein- und Zweifamilienhaus-Grundstücken an den gesamten Transaktionen kleiner ist, wohingegen Gewerbegrundstücke und der Geschosswohnungsbau von größerer Bedeutung sind.[588]

Um zu untersuchen, ob die regional unterschiedliche Partizipation an der Eigenheimrente vom Immobilienpreis- bzw. Einkommensniveau abhängig ist, wird die Korrelation der Eigenheimsparer-Quote mit den Quadratmeterpreisen für baureifes Land auf Kreisebene überprüft.[589] Die zugrunde liegende Hypothese, dass höhere Grundstückspreise mit weniger Wohneigentumsbildung einhergehen – und dass sich dies auch in einer geringeren

[587] Diese Daten wurden (auf Ebene der Kreistypen aggregiert) vom BBSR zur Verfügung gestellt und basieren auf einer „Gutachterbefragung des Arbeitskreises der Gutachterausschüsse und Oberen Gutachterausschüsse 2011". Erfasst sind die Bodenrichtwerte des Grundstücksbestands mittlerer Lage und die zugehörige Fläche der Richtwertgrundstücke – jeweils getrennt für den individuellen und den Geschosswohnungsbau.

[588] Der Struktureffekt des Geschosswohnungsbaus ist nur zum Teil eine unerwünschte Verzerrung, da ein Indikator für das allgemeine Preisniveau selbstgenutzter Wohnimmobilien gesucht ist, zu denen gerade in Großstädten auch Eigentumswohnungen in Mehrfamilienhäusern gehören. Die Einbeziehung der Gewerbeflächen beeinträchtigt offensichtlich die Eignung der Daten, lässt sich jedoch nicht vermeiden.

[589] Als alternative Variable wäre der Preis eines durchschnittlich großen Grundstücks eigentlich vorzuziehen. Hier würde der Struktureffekt des Geschosswohnungsbaus aber zu unerwünschten Verzerrungen führen.

Zahl (geförderter) Bausparverträge ausgedrückt – wird angesichts des Korrelationskoeffizienten von –0,18 bei einem Signifikanzniveau von einem Prozent nicht verworfen.[590] Der statistische Zusammenhang mit dem Durchschnittseinkommen ist erwartungsgemäß positiv und hochsignifikant (Korrelationskoeffizient: 0,13). Der Korrelationskoeffizient von Eigenheimsparer-Quote und einkommensadjustiertem Quadratmeterpreis beträgt –0,23. Demnach erklärt die Preis-Einkommens-Relation die regional unterschiedliche Partizipation an der Eigenheimrente zu einem gewissen Teil.

Tabelle 46: Regression der Eigenheimsparer-Quote

OLS-Regression*			
Abh. Variable	kreisquote	R^2	0,8290
Beobachtungen	410	F(2; 408)	989,18
Konfidenzniveau	0,99	P>F	0,0000

Unabh. Variable	Koeffizient	Standardfehler	t-Statistik	P>|t|
m2preis	–0,01029	0,00112	–9,22	0,000
kreis_eink/1.000	0,21537	0,00640	33,67	0,000

*Stata-Routine „regress"
Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis von Statistische Ämter des Bundes und der Länder (2012b, 2012c) und der Anbieterdaten.

Dies zeigt auch die in Tabelle 46 dokumentierte lineare Regressionsanalyse. Die Eigenheimsparer-Quote wird hier durch den Quadratmeterpreis für Bauland und das Einkommen pro Steuerpflichtigen (ohne Konstante) erklärt. Die Koeffizienten beider unabhängigen Variablen sind hochsignifikant, das Bestimmtheitsmaß beträgt 0,83. Im geschätzten Modell geht der Anstieg des Quadratmeterpreises um einen Euro mit einer Verringerung der Vertragszahl um 0,01 je tausend Personen im erwerbsfähigen Alter einher. Ein um 1.000 Euro erhöhtes Einkommensniveau bedeutet hingegen eine Steigerung der Eigenheimsparer-Quote um 0,22.[591] Die Aussagekraft dieser statistischen Untersuchungen ist (wie erwähnt) beschränkt – hauptsächlich dadurch, dass wesentliche Determinanten nicht beobachtet werden (*omitted-variable bias*), aber z. B. auch aufgrund des Näherungscharakters der verwendeten Daten und der impliziten Annahme linearer Zusammenhänge.

5.13.4 Sozio-ökonomische Unterschiede der Eigenheimsparer im ländlichen und urbanen Raum

Die siedlungsstrukturellen Kreistypen unterscheiden sich nicht nur hinsichtlich der Häufigkeit von Eigenheimrenten-Verträgen. Auch einige Merkmale der Vertragsinhaber weichen voneinander ab (vgl. Tabelle 47). Altersunterschiede gibt es zwischen dem ländlichen und städtischen Raum kaum, das Durchschnittsalter beträgt jeweils ca. 34 Jahre. Auffällig ist allerdings, dass die Eigenheimsparer in den kreisfreien Großstädten mit

[590] Theoretisch könnte die Verwendung des absoluten Werts durchschnittlich großer Grundstücke als Preisindikator die Qualität der statistischen Aussage verbessern. Aufgrund der oben erläuterten Verzerrung der Grundstücksgrößen ist dies hier jedoch nicht sinnvoll.

[591] Bei getrennter Betrachtung nach Kreistypen (bzw. Regression unter Berücksichtigung entsprechender Statusvariablen) ergeben sich ebenfalls signifikante Koeffizienten bei identischen Vorzeichen.

durchschnittlich 35,3 Jahren deutlich älter sind als in den anderen Kreistypen. Auch der Frauenanteil ist in den Großstädten deutlich größer (50 gegenüber 46 Prozent). Demgegenüber weisen weder die durchschnittliche Kinderzahl noch der Anteil mittelbar Begünstigter nennenswerte Unterschiede auf.

Tabelle 47: Sozio-ökonomische Merkmale der Eigenheimsparer nach Kreistyp (2010)

	Durchschn. Alter (in Jahren)	Frauen-anteil (in Prozent)	Kürzungs-häufigkeit (in Prozent)	Ausschöpf-ungsquote (in Prozent)	Durchschn. Einnahmen (in Euro)	Durchschn. Eigenbeitr. (in Euro)	Durchschn. Bauspars. (in Euro)
			Städtischer Raum				
Kreisfreie Großstädte	35,3	49,9	46,0	79,4	33.000	780	39.400
Städtische Kreise	34,0	45,0	48,3	79,2	33.100	762	37.300
Insgesamt	34,3	46,2	47,8	79,3	33.100	767	38.000
			Ländlicher Raum				
Verdichtungsansätze	33,6	45,6	45,3	80,7	30.900	691	33.200
Dünn besiedelt	34,2	46,5	45,4	80,6	28.600	594	29.700
Insgesamt	33,9	46,0	45,3	80,7	29.900	646	31.400

Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis der Anbieterdaten.

Bei der Zulagenausschöpfung können ebenfalls Unterschiede zwischen ländlichem und städtischem Raum nachgewiesen werden. Zulagenkürzungen sind im urbanen Raum, vor allem in den städtischen Kreisen, etwas häufiger (48 gegenüber 45 Prozent). Bei nahezu identischem durchschnittlichen Kürzungsgrad ist somit die allgemeine Ausschöpfungsquote niedriger. Die maßgeblichen Einnahmen der Zulagenempfänger zeigen dasselbe räumliche Muster wie die einkommensteuerlich relevanten Einkünfte: Beide Durchschnittswerte sind im städtischen Raum signifikant höher. Die maßgeblichen Einnahmen (aus Anbieter-Datenbasis) liegen in den kreisfreien Städten und den städtischen Kreise bei ca. 33.000 Euro, in den ländlichen Kreisen bei ca. 30.000 Euro. Zudem ist innerhalb des ländlichen Raums ein deutlicher Unterschied zwischen den dünn besiedelten (28.600 Euro) und den ansatzweise verdichteten Kreisen (30.900 Euro) zu erkennen. Diese Verhältnisse spiegeln sich auch in den durchschnittlichen Eigenbeiträgen und Bausparsummen wider. Dass diese Größen (auch im Verhältnis zu den Einnahmen) in den Großstädten besonders hohe Werte annehmen, ist nicht allein auf den größeren Anteil von Zulagenempfängern mit Einkommen über 52.500 Euro zurückzuführen. Vielmehr zeigt sich hier die in Großstädten meist größere Preis-Einkommens-Relation.

5.14 Entnahme von Eigenheimbeträgen

Zur Inanspruchnahme des Eigenheimbetrags, d. h. der Entnahme aus Altersvorsorgevermögen zu wohnungswirtschaftlichen Zwecken, liegt eine Sonderauswertung der ZfA mit Stand vom 15. März 2011 vor (vgl. Tabelle 48). Daraus geht hervor, dass es seit 2008 exakt 5.124 Entnahmen gab. Auf die Jahre 2008 und 2009 entfallen nur 281 bzw. 5,5 Prozent, während 77,0 Prozent der Entnahmen in 2010 und 17,5 Prozent in 2011 stattfanden.

Angesichts der Tatsache, dass die 898 Entnahmen des Jahres 2011 allein im (bisher erfassten) ersten Quartal aufgetreten sind, scheint sich das Muster des Vorjahres zu verstetigen. Für die deutlich geringere Fallzahl in 2008 und 2009 gibt es eine einfache Erklärung: Wie

in Abschnitt 4 dargestellt, existierte bis einschließlich 2009 ein Mindestentnahmebetrag von 10.000 Euro. Nicht zuletzt im Zusammenhang mit der relativ kurzen Sparphase seit (frühestens) 2001 und entsprechend geringen Altersvorsorgevermögen ist die Zurückhaltung plausibel.

Die Eigenheimbeträge wurden in 97 von Hundert Fällen zur Herstellung oder Anschaffung selbstgenutzten Wohneigentums verwendet, nur drei Prozent der Entnahmen dienten der Entschuldung. Die Verwendung zum Erwerb weiterer Genossenschaftsanteile kam insgesamt nur sechsmal vor (0,1 Prozent). Zur Höhe der Entnahmen liegen keine Informationen vor.

Tabelle 48: Beantragte Entnahmen von Eigenheimbeträgen (2008 bis 2011)

	Anzahl	Anteil (in Prozent)
	Nach Beitragsjahren	
2008	5	0,1
2009	276	5,4
2010	3.945	77,0
2011 Q1	898	17,5
Summe	5.124	
	Nach Verwendungszweck	
Anschaffung/Herstellung	4.958	96,8
Entschuldung	160	3,1
Genossenschaftsanteile	6	0,1

Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis von ZfA (2011c).

5.15 Bausparsummen und Salden

Aus den Anbieterdaten gehen für einen Großteil der erfassten Verträge Informationen zu Bausparsummen und -Salden hervor. Anhand der Bausparsummen lässt sich das Volumen des für die wohnungswirtschaftliche Verwendung vorgesehenen Kapitals abschätzen, die Bausparsalden können Auskunft über den Fortschritt des Sparprozesses geben. Mit Ausnahme des Anbieters BSH liegen beide Angaben zum Stichtag 31.12.2010 vor.[592]

Die Bausparsumme liegt zwischen den Extremwerten 1.000 und 1,4 Mio. Euro, das arithmetische Mittel beträgt ca. 35.000 Euro, der Median ist 30.000 Euro. Abbildung 64 zeigt die relative Häufigkeit der auf 5.000 Euro gerundeten Bausparsummen. Neben dem häufigsten Wert 50.000 Euro (20 Prozent) treten vor allem Werte zwischen 10.000 und 30.000 Euro auf; in diesem Bereich liegt etwa die Hälfte der Verträge. Eine Bausparsumme über 50.000 Euro haben 14 Prozent der Verträge, nur 1,2 Prozent weisen eine Bausparsumme über 100.000 Euro auf. Die Bausparsumme von 5.000 Euro kann als Untergrenze betrachtet werden, da es lediglich 30 Verträge bei einem Anbieter gibt, die einen niedrigeren Betrag aufweisen. Bei Bausparsummen dieser Größenordnung handelt es sich überwiegend um mittelbar Begünstigte bzw. unmittelbar Begünstigte mit Sockelbetrag.

[592] Die Bausparsalden des Anbieters WUE sind aufgrund abweichender Berücksichtigung von Zinsgutschriften und Gebühren nicht vergleichbar und werden nicht verwendet. Die Bausparsumme liegt bei LBS BY sogar für die Beitragsjahre 2008 und 2009 vor; sie ist jedoch durchgehend mit der Angabe vom 31.12.2010 identisch.

Die Höhe der Bausparsumme hängt aus theoretischer Sicht vom Einkommen ab. Relevant ist vor allem das hier nicht beobachtete Haushaltseinkommen, außerdem spielen andere Eigen- oder Fremdkapitalquellen natürlich eine große Rolle. Abbildung 65 zeigt, dass der grundlegende Zusammenhang zwischen sozialversicherungspflichtigem Einkommen – als Ausschnitt der gesamten Einkommens- und Vermögenssituation – und der Bausparsumme robust ist.[593] Aufgetragen ist die durchschnittliche Bausparsumme nach Einkommensklassen, wobei die Spannweitenlinien die Standardabweichungen der Verteilungen innerhalb der Einkommensklassen kennzeichnen. Der Verlauf der Mittelwerte stützt den Korrelationskoeffizienten von 0,4: Mit steigendem Einkommen steigt auch das durchschnittliche Volumen des Bausparvertrags. Der positive Zusammenhang ist allerdings unterproportional, d. h., bei einem um 10.000 Euro erhöhtem Einkommen ist die Bausparsumme um durchschnittlich 6.500 Euro größer.[594] Auch die Standardabweichungen stimmen mit dem Trend überein. Es steigt also nicht nur der Durchschnitt, vielmehr verschiebt sich die gesamte Verteilung.

Aufgrund der gezeigten Einkommensabhängigkeit ist zu überprüfen, ob es ein übliches Verhältnis des Einkommens zur Bausparsumme gibt. Aus Abbildung 66 ist die Verteilung dieser Maßzahl zu entnehmen.[595] Die Streuung ist groß: Im Maximum beträgt das Jahreseinkommen mehr als 1.000 Prozent der Bausparsumme, im Minimum nur drei Prozent. Von Extremwerten abgesehen konzentriert sich die Verteilung allerdings auf den Bereich zwischen 40 und 180 Prozent; 80 Prozent der Verträge liegen in diesem Bereich. Bei der Hälfte der Verträge beträgt das Verhältnis von Einkommen zu Bausparsumme 65 bis 120 Prozent.

Im Gegensatz zur Bausparsumme gibt der Bausparsaldo Auskunft über die tatsächliche Ersparnis. In diesem Saldo sind neben den Eigenbeiträgen und Zulagen auch Zinsgutschriften und abgezogene Gebühren verrechnet, so dass er das am 31.12.2010 im Riester-Produkt gebundene Kapital beziffert. Im Durchschnitt beträgt der Bausparsaldo am Stichtag 1.143 Euro, der Medianwert ist 543 Euro. Abbildung 67 zeigt die Verteilung der (auf 100 Euro gerundeten) Beträge. Bei 14 Prozent der Verträge ist der Bausparsaldo negativ, was auf Gebühren zurückzuführen ist, denen keine oder nur geringe Sparbeiträge gegenüberstehen. In diesen Fällen ist der Saldo selten kleiner als –100 Euro. Weitere acht Prozent der Verträge haben geringe positive Salden, die in dieser Darstellung auf null gerundet sind. Bei ungefähr der Hälfte der Bausparverträge liegt ein Guthaben von bis zu 1.000 Euro vor, weitere 20 Prozent haben einen Saldo zwischen 1.000 und 2.000 Euro. Bausparsalden über 5.000 Euro sind mit drei Prozent relativ selten, in Einzelfällen werden aber Werte um 100.000 Euro erreicht.

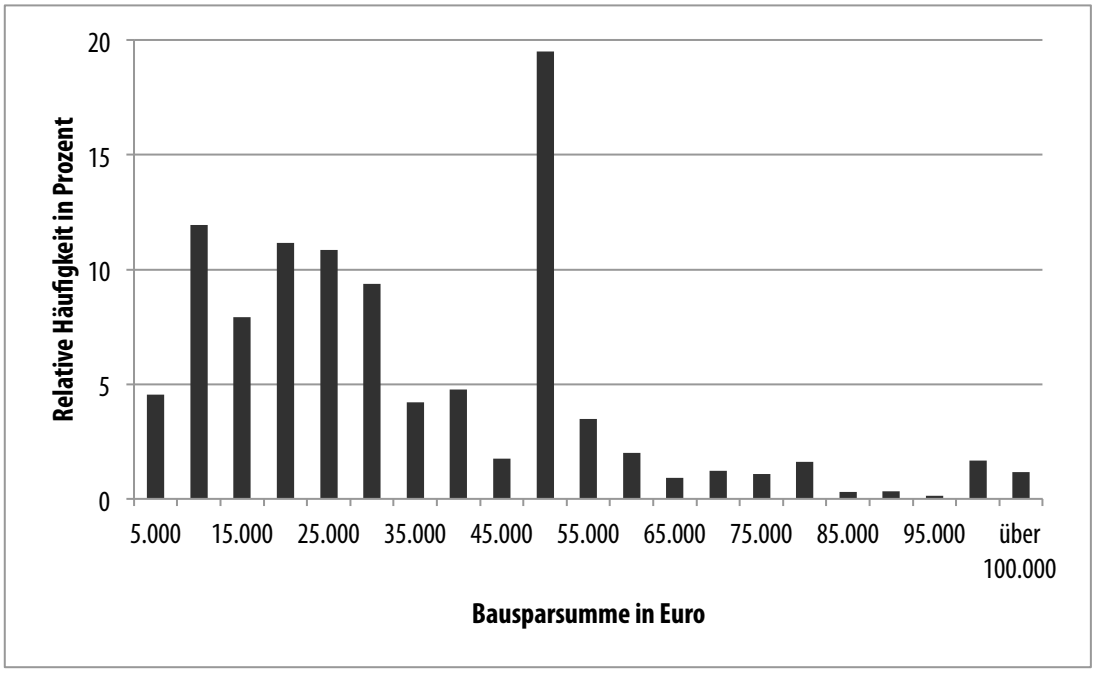
---

[593] Auch in dieser Einkommensbetrachtung fehlen die Daten von WUE.

[594] Während die Klasseneinteilung in Abbildung 66 diese Aussage mangels Informationen über die Verteilung innerhalb der Klassen offensichtlich nicht zulässt, kann sie mit Hilfe einer einfachen linearen Regression gezeigt werden.

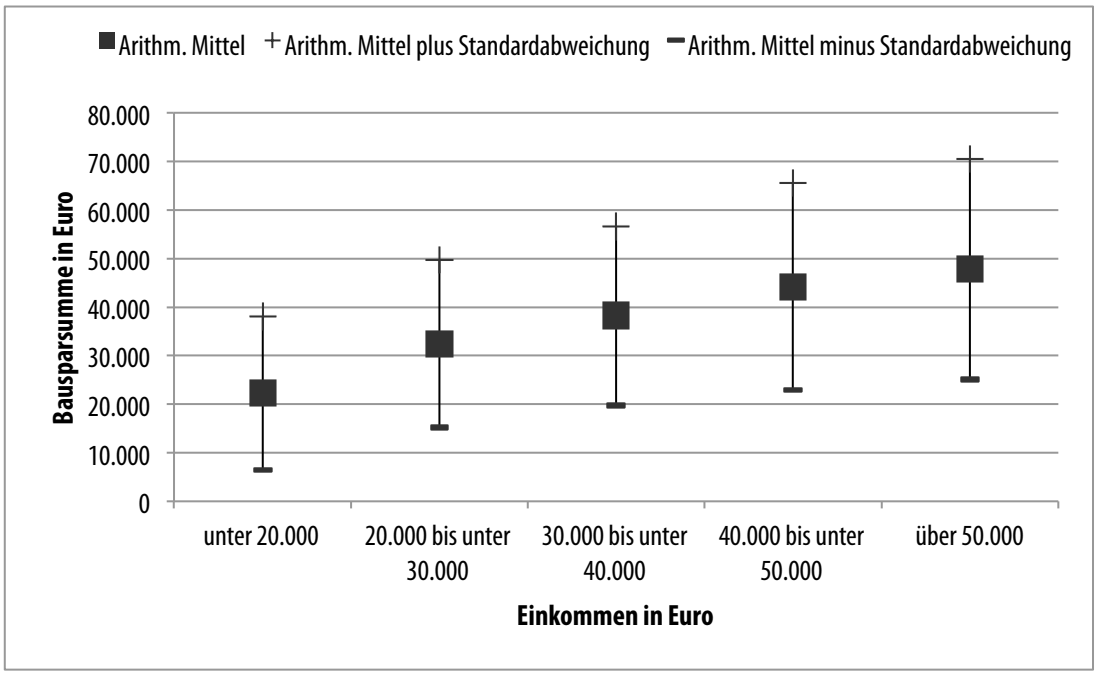
[595] Hierbei sind die nicht zu beziffernden Einkommen, die meist unter 20.000 Euro oder über 52.500 Euro liegen, nicht enthalten, weshalb es sich um eine dem Einkommen nach verzerrte Datenbasis handelt.

Abbildung 64: Verteilung der Bausparsummen (2010)



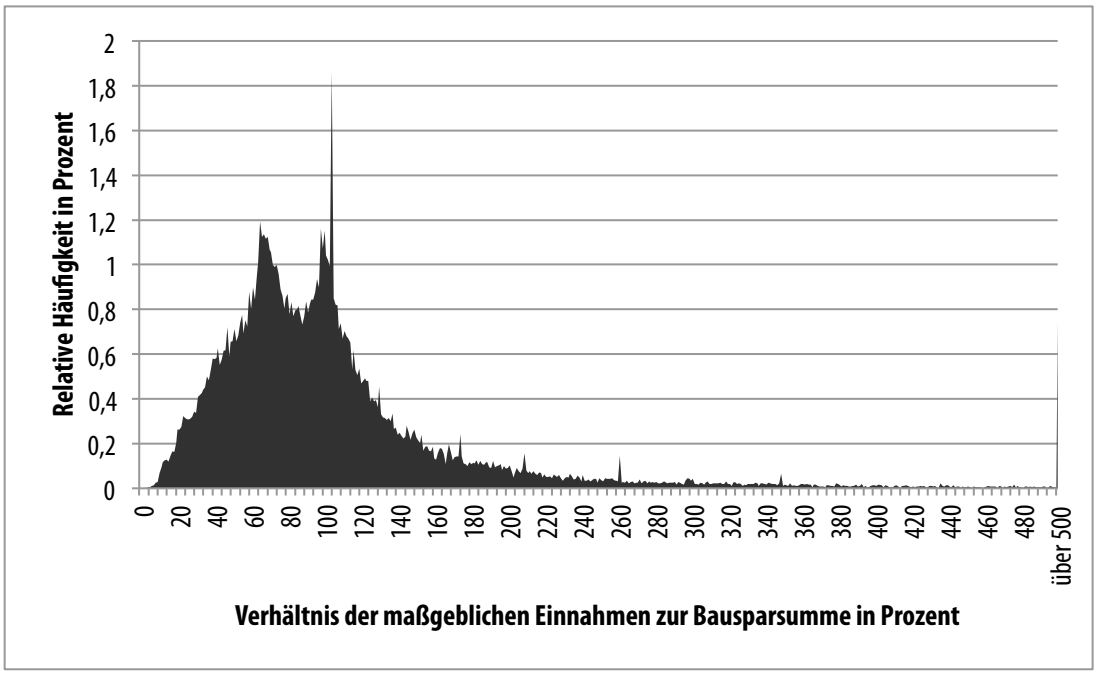
Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis der Anbieterdaten.

Abbildung 65: Durchschnittliche Bausparsumme nach Einkommensklassen (2010)



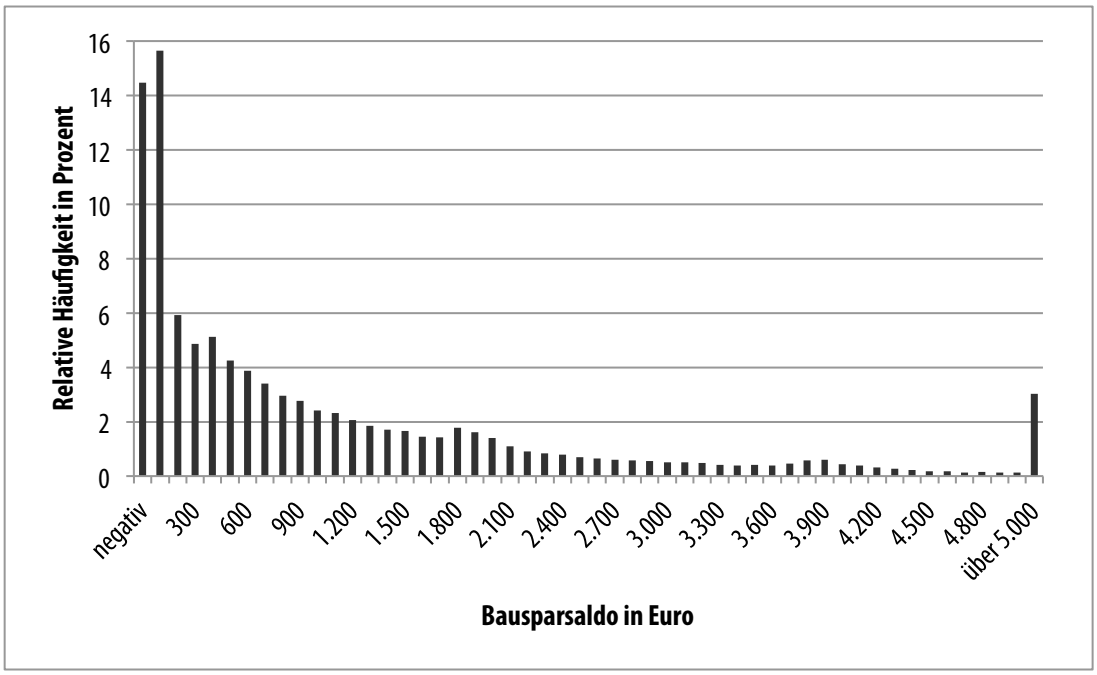
Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis der Anbieterdaten.

Abbildung 66: Verhältnis des Einkommens zur Bausparsumme (2010)



Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis der Anbieterdaten.

Abbildung 67: Verteilung der Bausparsalden (2010)



Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis der Anbieterdaten.

Das Verhältnis des Bausparsaldos zur vereinbarten Bausparsumme ist ein Indikator für den Fortschritt des Sparprozesses. Handelt es sich in 2010 um das erste Vertragsjahr, beträgt der Saldo durchschnittliche 1,6 Prozent der Bausparsumme. Bei Verträgen im zweiten (dritten) Vertragsjahr sind im Durchschnitt 4,1 (6,0) Prozent angespart. Die durchschnittlichen Altersvorsorgebeiträge im ersten Vertragsjahr machen 2,2 Prozent der Bausparsumme aus, in den folgenden Jahren 3,0 Prozent.[596] Pro Jahr werden also zu Beginn ca. zwei bis drei Prozent der Bausparsumme akkumuliert. Hieraus darf aber keinesfalls geschlossen werden, dass es bis zur Zuteilung[597] der Riester-Bausparverträge durchschnittlich zwanzig Jahre dauern wird. Denn der Sparprozess wird normalerweise durch verschiedene Faktoren zunehmend beschleunigt. Erstens ist die Kostenbelastung in den ersten fünf Jahren durch die umgelegte Abschlussgebühr stark erhöht, zweitens steigen Einkommen und Mindesteigenbeitrag mit der Zeit, drittens vermehrt der Zinseszins-Effekt den Kapitalstock zunehmend. Aufgrund dieser Unbekannten – und schwer einzuschätzender Wartezeiten – erübrigt sich eine Schätzung von Zuteilungszeitpunkten. Es ist aber durchaus plausibel, dass etwa zehn Jahre nach Einführung der Eigenheimrente die Zuteilung geförderter Bausparverträge in spürbarer Größenordnung beginnen wird.

5.16 Anbieterwechsel und Kapitalübertragungen

Die Anbieterdaten enthalten auch Informationen zu Anbieterwechseln, wenngleich in sehr unterschiedlicher Form. Teilweise existieren entsprechende Statusvariablen, meist ist das Datum des Hin- bzw. Fortwechsels verzeichnet. Mit diesen Daten lässt sich zunächst feststellen ob, wann und in welche Richtung ein Wechsel stattgefunden hat. Zusätzlich existieren in den meisten Fällen Angaben zu den Vor- bzw. Nachanbietern, entweder in Form von Anbieternamen oder Identifizierungsnummern. So kann zusätzlich bestimmt werden, zwischen welchen Anbieter(typen) die Riester-Sparer sich bewegen. Die Datumsangaben sind unterschiedlich definiert und beziehen sich (scheinbar) entweder auf das Datum der Kündigung beim alten Anbieter oder auf den Zeitpunkt der Kapitalübertragung zum neuen Anbieter. Diese Daten können erheblich voneinander abweichen, so dass das Datum der Vertragseröffnung als einheitlich definiertes Hinwechseldatum verwendet wird. Lediglich beim Anbieter BSH wird das vorgegebene Wechseldatum zugrunde gelegt, da es im Gegensatz zum Startdatum tagesgenau vorliegt. Als Fortwechseldatum dient sofern verfügbar das Enddatum des Vertrages, nachrangig ein eventuell vermerktes Fortwechseldatum und schließlich das letzte erfasste Beitragsjahr.

Die Hinwechsler sind im Vergleich zum restlichen Zugang ca. drei Jahre älter (36,4 Jahre), und der Frauenanteil ist mit 53 gegenüber 47 Prozent größer. Damit korrespondiert der größere Anteil mittelbar Berechtigter (vier gegenüber zwei Prozent). Das Durchschnittseinkommen der beiden Gruppen unterscheidet sich allerdings kaum, es beträgt jeweils ca. 30.000 Euro. Die Zulagenbeanspruchung und –Ausschöpfung der Neukunden mit Kapitalübertragung ist besser: In 48 statt 60 Prozent der Fälle werden die Zulagen gekürzt, auch die durchschnittliche Kürzung ist mit 40 gegenüber 56 Prozent deutlich geringer.

[596] Die isolierte Betrachtung von Bausparverträgen mit ungekürzten Zulagen zeigt eher den durch die Förderregeln intendierten Sparprozess. Die Durchschnittswerte liegen hier jeweils ca. ein Drittel höher.

[597] Hierfür müssen meist 40 bis 50 Prozent der Bausparsumme angespart werden.

Die Beanspruchungsquote der Hinwechsler ist ebenfalls höher (66 gegenüber 60 Prozent). Dies ist vermutlich (auch) durch frühzeitigere Vertragsabschlüsse zu erklären; die Hinwechsel finden mehrheitlich in der ersten Jahreshälfte statt.

Tabelle 49: Anzahl der Anbieterwechsel (Eigenheimrente, 2008 bis 2010)

	2008	2009*	2010*	Summe
	Anbieterwechsel in der Stichprobe			
Hinwechsel	1.255	8.916	12.484	22.655
Fortwechsel	–	39	830	869
	Anbieterwechsel in der Grundgesamtheit (skaliert)			
Hinwechsel	1.850	12.150	16.240	30.240
Fortwechsel	–	80	1.660	1.740

*Vorläufige Zahlen
Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis der Anbieterdaten.

5.16.1 Anbieterwechsel im Zeitverlauf

In den Beitragsjahren 2008 bis 2010 wechselten insgesamt ca. 22.700 Riester-Sparer zu den in der Stichprobe enthaltenen Anbietern. Fortwechsel gab es erst ab 2009, insgesamt sind es nur knapp 900. Hierbei ist zu berücksichtigen, dass in den Daten von BSH keine Fortwechsel identifiziert werden können, die Stichprobe also signifikant verkleinert ist.[598] Tabelle 49 enthält die Anzahl der Wechsel in der Stichprobe nach Jahren, außerdem ist die auf die Gesamtheit der Eigenheimsparer hochskalierte Zahl angegeben.[599] Gemäß dieser groben Schätzung sind ca. 30.000 Sparer zwischen 2008 und 2010 zu den Bausparkassen gewechselt, ca. 1.700 Bausparer haben den Wechsel zu einem anderen Anbieter vollzogen.

Während die Fortwechsel kaum spürbar den Vertragsbestand verändern, machen die Hinwechsel je nach Beitragsjahr zwei bis drei Prozent des Bestands bzw. zwischen drei und fünf Prozent des Zugangs aus.[600] Daraus folgt natürlich nicht, dass 95 bis 97 Prozent der neuen Eigenheimsparer zuvor noch keinen Riester-Vertrag hatten. Verzeichnet sind lediglich Anbieterwechsel im Sinne von Kapitalübertragungen. Sofern also das Altersvorsorgevermögen in einem bestehenden – und möglicherweise ruhend gestellten – Vertrag bleibt, ist in den Daten kein Wechsel zu erkennen. Mithin bringen durchschnittlich vier Prozent der Eigenheimsparer vorhandenes Altersvorsorgevermögen in den Bausparvertrag.

Abbildung 68 illustriert das zeitliche Muster von Hin- und Fortwechseln nach Quartalen. Bis Anfang 2010 fanden Quartal für Quartal mehr Hinwechsel statt, im Maximum waren es 3.600. Bis zum Ende des Jahres ging die Häufigkeit jedoch auf ca. 2.500 Fälle zurück. Es ist denkbar, dass es sich dabei um einen Sättigungseffekt handelt, da die meisten Riester-Sparer, die schon vor der Eigenheimrente ein Bausparprodukt bevorzugt hätten, inner-

[598] Eine bessere Datenverfügbarkeit würde sich vermutlich vor allem auf das Jahr 2010 auswirken. Die Größenordnung dürfte sich aber kaum verändern.

[599] Als Skalierungsfaktor dient hier das Verhältnis der Zulagenempfängerzahlen in Stichprobe und Grundgesamtheit.

[600] Im Durchschnitt beträgt der Anteil an den Neuabschlüssen 4,2 Prozent.

halb von eineinhalb Jahren den Anbieterwechsel vollzogen haben. Trotz der geringen Anzahl an Fortwechseln erscheint der steigende Trend robust zu sein – und ist angesichts der steigenden Vertragszahlen und der längeren Vertragsdauer auch plausibel.

5.16.2 Wechsel nach Anbietertypen

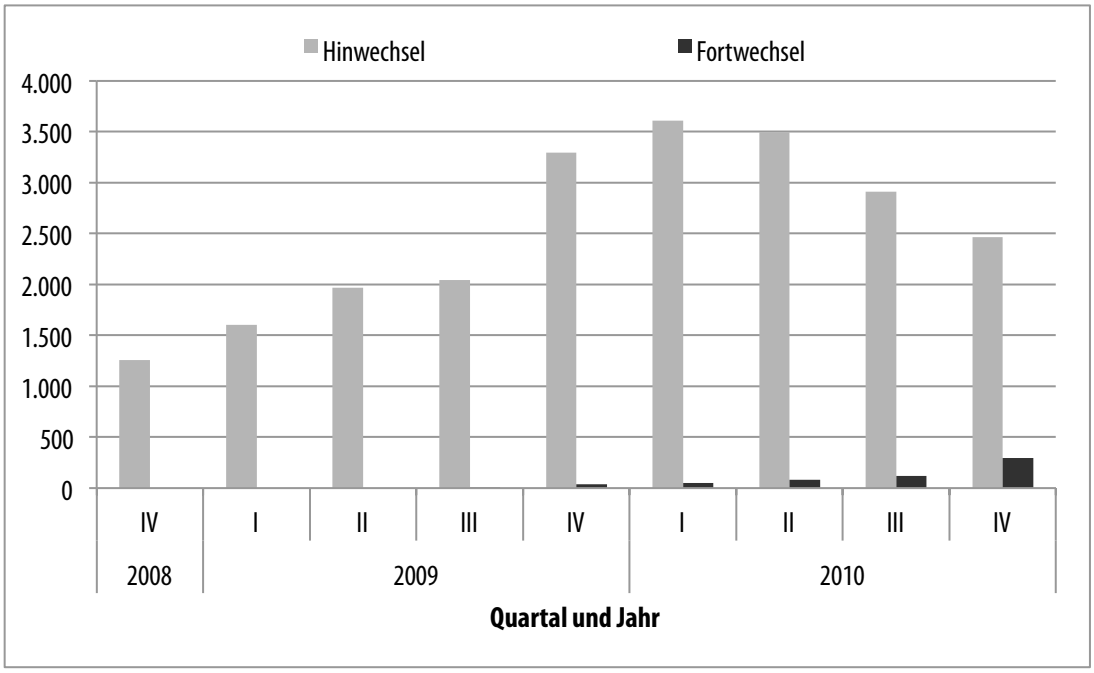
Bei 97 Prozent der Wechsel ist der beteiligte Vor- bzw. Nachanbieter identifizierbar, woraus wiederum der Produkttyp abgeleitet wird. Im Durchschnitt aller drei Beitragsjahre kommen mit 64 Prozent ungefähr zwei Drittel der Kapitalübertragungen von Versicherungsunternehmen und jeweils 17 Prozent von Banken und Kapitalanlagegesellschaften. Es finden auch Wechsel zwischen Bausparkassen statt (1,3 Prozent).

Angesichts der Marktdominanz der geförderten Rentenversicherungen überrascht es nicht, dass die große Mehrheit der Anbieterwechsel aus dieser Produktkategorie stammt. Um zu untersuchen, bei welchen Produkten – relativ betrachtet – Wechsel zu Bausparkassen am häufigsten sind, werden die Hinwechsel der Vertragsstruktur im Bestand aller Riester-Verträge gegenübergestellt. Abbildung 69 zeigt die jeweilige Verteilung auf die Anbietertypen in den Jahren 2008 bis 2010.[601] Dadurch wird der große Anteil der Versicherungen unter den Voranbietern relativiert, denn im Bestand aller Riester-Verträge ist dieser Anteil (in allen Beitragsjahren) mit 72 bis 76 Prozent deutlich größer. Demgegenüber sind Banken, d. h. Banksparpläne, unter den Voranbietern der Eigenheimsparer mit zwölf bis 26 Prozent sehr viel häufiger als im Vertragsbestand (fünf Prozent). Die Fondssparpläne sind in 2008 und 2009 bei den Anbieterwechseln unterrepräsentiert, ihr Anteil steigt in 2010 jedoch sprunghaft auf 24 Prozent.

Aus dieser unterschiedlichen Struktur lässt sich jedoch nicht schließen, dass Inhaber eines Banksparplans häufiger zu Bausparverträgen wechseln und Inhaber einer Rentenversicherung seltener (usw.). Denn die allgemeine Wechselhäufigkeit in den einzelnen Produktklassen ist nicht bekannt. Es ist durchaus möglich, dass aufgrund vergleichsweise geringer Abschluss- und Wechselgebühren der Anreiz zum Wechsel bei Banksparplänen grundsätzlich größer ist. Andererseits wäre es denkbar, dass Banksparpläne vor der Eigenheimrente verstärkt mit dem Ziel der Wohneigentumsbildung abgeschlossen wurden – und später ein Wechsel zu den neu geschaffenen Bausparprodukten vorteilhaft war. Anbieterwechsel finden häufig innerhalb von verbundenen Unternehmen statt. So wechseln überdurchschnittlich viele Sparkassenkunden zu den LBSen. Analog finden in 2010 zahlreiche Wechsel vom Fondsanbieter Union Investment zu BSH statt.

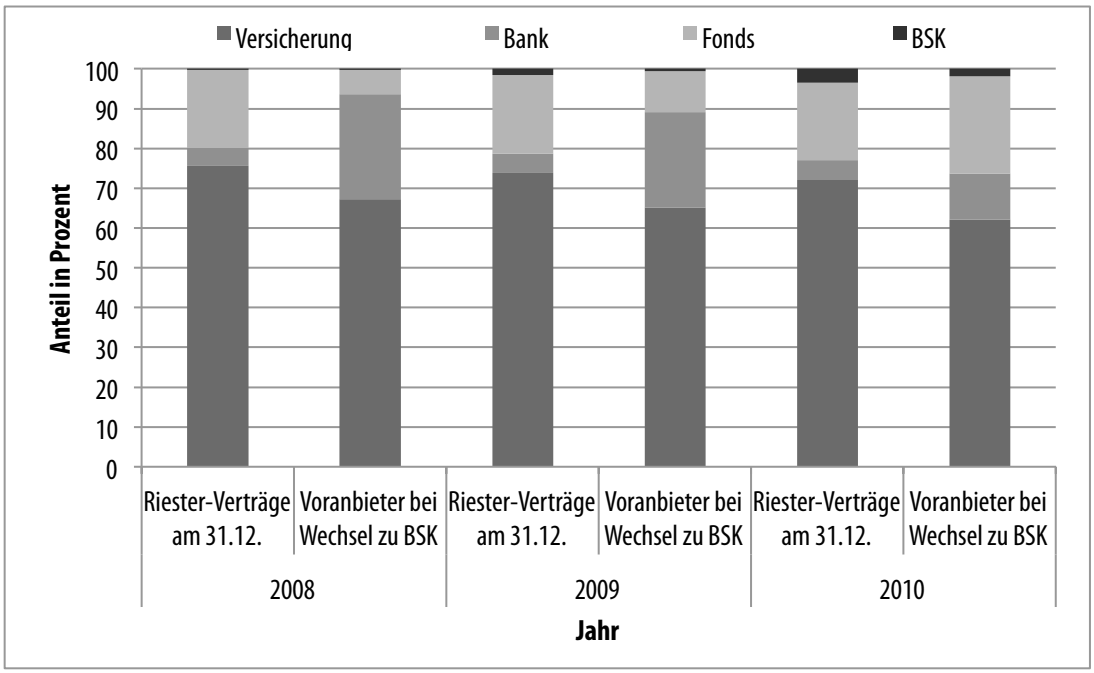
[601] Im Sinne der Vergleichbarkeit wurden bei den vom BMAS veröffentlichten Vertragszahlen die bAV-Produkte herausgerechnet.

Abbildung 68: Anbieterwechsel im Zeitverlauf (Eigenheimrente, 2008 bis 2010)



Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis der Anbieterdaten.

Abbildung 69: Voranbieter bei Wechseln zu Bausparkassen (2008 bis 2010)



BSK=Bausparkasse
Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis der Anbieterdaten.

5.16.3 Kapitalübertragungen

Während die Zeitpunkte und die Voranbieter bei Kapitalübertragungen bekannt sind, fehlen Angaben zur Höhe des transferierten Altersvorsorgevermögens. Diese lässt sich jedoch schätzen. Für das Jahr 2010 ist mit Ausnahme des Anbieters BSH der Bausparsaldo am Jahresende bekannt. Bei Bausparverträgen im ersten Vertragsjahr sollte die Differenz aus Bausparsaldo und Altersvorsorgebeiträgen der Differenz von Zinsgutschriften und Kosten negativ sein. Angesichts der geringen Habenzinssätze und des anfangs geringen Kapitals sind die Kosten[602] normalerweise größer, so dass sich ein negativer Betrag ergibt. Tatsächlich ist dies bei 99,7 Prozent der Neuverträge ohne Kapitalübertragung der Fall. Die durchschnittliche Differenz aus Zinserträgen und Kosten beträgt –186 Euro. Aufgrund der (wie erwähnt) vergleichsweise geringen Erträge ist dies die Größenordnung der durchschnittlichen Kosten im ersten Vertragsjahr.

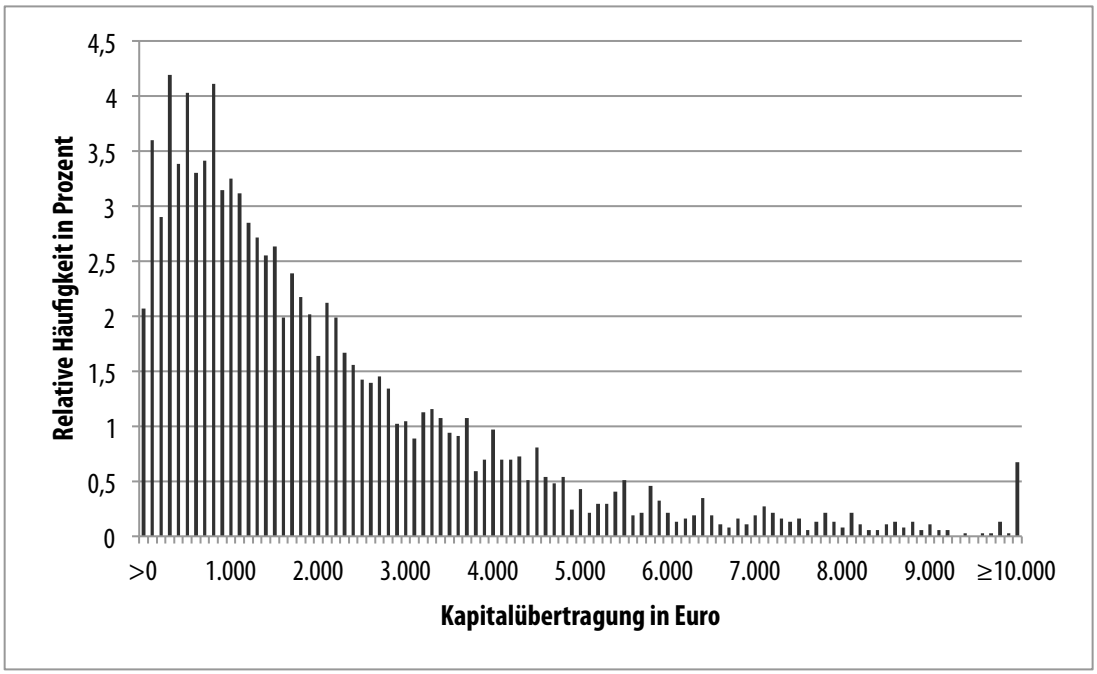
Für 4.500 der 12.500 Hinwechsel in 2010 liegt der Bausparsaldo vor. Drei Viertel dieser Beobachtungen weisen auch nach Subtraktion der Altersvorsorgebeiträge einen positiven Saldo auf. Die negativen Werte können durch sehr geringe Kapitalübertragungen zustande kommen, aber auch auf noch nicht vollzogene Übertragungen. Die positiven Werte eigenen sich als Schätzwert für die Höhe der Kapitalübertragung. Abweichungen vom tatsächlichen Wert entstehen durch die nicht trennbaren Kosten und Zinserträge (welche durch den größeren Kapitalstock hier ebenfalls relevant sind). Die so geschätzte durchschnittliche Kapitalübertragung beträgt ca. 2.110 Euro (Median: 1.500 Euro). Zwischen den klassischen Riester-Produkten bestehen keine nennenswerten Unterschiede, lediglich bei Kapitalübertragungen von anderen Bausparkassen ist der Durchschnittsbetrag mit ca. 980 Euro deutlich geringer.[603] Abbildung 70 zeigt die Verteilung der geschätzten Kapitalübertragungs-Volumina. Besonders häufig sind Beträge bis 800 Euro – dies betrifft ca. 30 Prozent der Übertragungen –, höhere Beträge sind zunehmend seltener. In der Summe wurde in diesem Jahr Altersvorsorgevermögen in Höhe von ca. 7,8 Mio. Euro an die Bausparkassen LBS WE, LBS BW, LBS BY und WUE übertragen, 99 Prozent davon stammen aus anderen Produktklassen. Grob auf die Gesamtheit der Eigenheimrente hochgerechnet[604] entspricht dies ca. 15 Mio. Euro, welche allein im Jahr 2010 aus klassischen Riester-Produkten an die Bausparkassen transferiert wurden. In demselben Jahr wurden schätzungsweise 465 Mio. Euro an Altersvorsorgebeiträgen in Eigenheimrenten-Produkte gezahlt. Das von anderen Produkttypen übertragene Kapital hat also einen ca. dreiprozentigen Anteil an den gesamten Zuflüssen (ohne Kapitalerträge).

[602] Bei einer exemplarischen Bausparsumme von 50.000 Euro und einer einprozentigen Abschlussgebühr, welche auf die ersten fünf Jahre gestreckt wird, beträgt die anteilige Abschlussgebühr im ersten Jahr 100 Euro.

[603] Die Abweichung dürfte hauptsächlich durch die kürzere Spardauer zu erklären sein.

[604] Als Hochrechnungsfaktor dient der Anteil der Stichprobe an den Zulagenempfängern der Eigenheimrente.

Abbildung 70: Verteilung der übertragenen Kapitalbeträge (2010)



Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis der Anbieterdaten.

5.17 Annuitätendarlehen

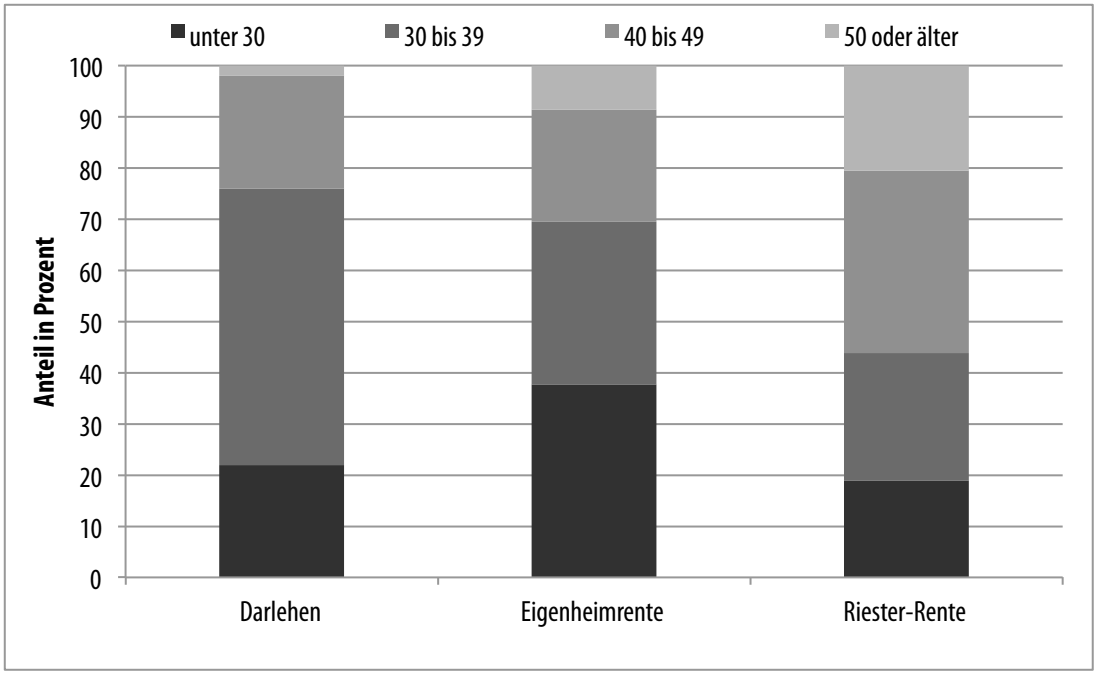
Die empirischen Analysen zur Eigenheimrente beziehen sich auf die geförderten Bausparverträge. Bei den Makrodaten ist dies schon durch die Produktkategorien vorgegeben. Auch die Anbieter-Stichprobe umfasst ausschließlich Mikrodaten von Bausparkassen. Die Gleichsetzung des Anbietertyps „Bausparkasse" mit der Gesamtheit der Eigenheimrenten-Verträge erscheint jedoch zulässig, da die geförderten Darlehen nach stichprobenhaften Recherchen noch sehr selten sind. Ein Unternehmen, das nach übereinstimmenden Auskünften anderer Anbieter zu den Marktführern im Bereich der Riester-Darlehen gehört, beantwortete (Anfang 2011) eine Datenanfrage mit der Auskunft, dass die Zahl der Verträge noch zu gering ist, um statistische Auswertungen anzustellen. Eines der größten Versicherungsunternehmen Deutschlands, welches auch im Geschäftsfeld Baufinanzierung aktiv ist, führte im März 2011 nur ca. 1.000 geförderte Annuitätendarlehen. Da die Darlehen der genannten Anbieter mehrfach von Verbrauchermagazinen empfohlen wurden, kann vermutet werden, dass die zurückhaltende Nachfrage ein allgemeines Phänomen ist. Die im Folgenden kurz beschriebenen Merkmale der Darlehensverträge sind somit nur eine Ergänzung zur Auswertung der Bausparverträge – welche als repräsentativ für die gesamte Eigenheimrente anzusehen sind. Zudem ist die beschränkte Datenbasis vermutlich nicht repräsentativ für die unbekannte Grundgesamtheit aller Riester-Darlehen.

Von den am 1.3.2011 vorliegenden 1.064 Darlehen wurden 260 im Jahr 2009 abgeschlossen. Zu diesem Beitragsjahr liegen Informationen über Eigenbeiträge und Zulagen vor, allerdings nur für etwa die Hälfte der Verträge. Größtenteils sind die fehlenden Angaben auf noch nicht bearbeitete Zulagenanträge zurückzuführen. Die durchschnittliche Grund-

zulage (inklusive Berufseinsteigerbonus) beträgt 84 Euro, in drei Viertel der Fälle wurde sie gekürzt. Kinderzulagen wurden bei einem Viertel der Zulagenempfänger ausgezahlt. Der korrespondierende Eigenbeitrag beträgt bei Einzelfällen mehrere tausend Euro; das arithmetische Mittel ist 732 Euro. Bei den Frauen, welche 44 Prozent der Kunden ausmachen, ist der Eigenbeitrag mit 615 Euro niedriger als bei den Männern (836 Euro).

Die Altersstruktur der 1.064 Vertragsinhaber zeigt Abbildung 71 im Vergleich zum Kollektiv der Riester-Sparer und den Eigenheimsparern des Beitragsjahres 2009. Gegenüber allen Zulagenempfängern sind die unter 30-Jährigen ähnlich häufig. Auffällig ist die Dominanz der Darlehensnehmer zwischen 30 und 39 Jahren. Mehr als die Hälfte der Personen befindet sich in dieser Altersklasse. Die älteren Kohorten sind demgegenüber seltener, vor allem die über 49-Jährigen. Auch im Vergleich zu den Bausparern sind die Personen im vierten Lebensjahrzehnt deutlich häufiger. Bei den Bausparkassen kommen allerdings am häufigsten Kunden unter 30 vor. Bausparer ab 50 sind zwar im Vergleich zum Riester-Kollektiv ebenfalls unterrepräsentiert, Darlehen werden in dieser Altersgruppe aber offenbar noch seltener abgeschlossen. Die Altersstruktur passt zu den Produkteigenschaften, denn der Abschluss des Annuitätendarlehens fällt normalerweise zeitlich mit der Anschaffung des Wohneigentums zusammen. Diese wiederum findet überwiegend in dieser Altersklasse statt.[605] Für ältere Menschen ergibt ein Riester-gefördertes Annuitätendarlehen zudem kaum Sinn, da die Endtilgung bis zum Beginn der Auszahlungsphase gewährleistet sein muss.

Abbildung 71: Altersstruktur der Darlehensnehmer und Zulagenempfänger (Vergleich, 2009)



Quelle: Eigene Darstellung nach ZfA (2011a); eigene Berechnungen auf Basis von Anbieterdaten.

[605] So waren zwischen 1996 und 2000 ca. 46 Prozent der Eigenheimzulagenempfänger zwischen 30 und 39 Jahren alt (vgl. Rohrbach, 2003).

Vor dem Hintergrund der Altersstruktur – und der in Abschnitt 4.3.3 diskutierten Problematik von Endtilgung weit vor Beginn der Auszahlungsphase – sind Darlehen mit langen Laufzeiten häufig. Zwei Drittel der Verträge laufen 25 Jahre, zehn (20) Prozent haben eine Laufzeit von 20 (zehn) Jahren. Am (voraussichtlichen) Ende der Darlehenslaufzeit sind die Kunden im Durchschnitt 57 Jahre alt. Jeweils 42 Prozent werden bei der geplanten Endtilgung über 60 Jahre bzw. zwischen 50 und 60 Jahre alt sein.[606] Damit wird die Endtilgung der erfassten Darlehen größtenteils zwischen 2030 und 2035 stattfinden (72 Prozent). In 2019 und 2020 wird erstmals eine maßgebliche Zahl an Darlehen beendet sein (20 Prozent).

5.18 Nachfragepotenzial der Eigenheimrente

Ein Marktüberblick verlangt neben der Charakterisierung der Eigenheimsparer, d. h. der Nachfrager, auch die Beurteilung des Nachfragepotenzials. Dieses Potenzial ist grundsätzlich durch die Anzahl der begünstigten Personen begrenzt.[607] Über die Schätzung dieses Personenkreises (vgl. Tabelle 16) hinaus werden im Folgenden anhand sozio-ökonomischer Kriterien Tendenzaussagen getroffen, für welche der Riester-Berechtigten ein Eigenheimrenten-Vertrag besonders in Frage kommt.

Die verfügbaren Makrodaten beziehen sich entweder auf Vertragszahlen, Zulagenempfänger oder steuerlich geförderte Personen. Über den Kreis der begünstigten Personen ist zunächst nur die in Abschnitt 3.2.1 erläuterte Eingrenzung gemäß den Förderkriterien bekannt. Für die Abschätzung der Gesamtzahl der Förderberechtigten bieten sich zwei Ansätze an. Zum einen kann die Zahl aus amtlichen Statistiken näherungsweise ermittelt werden, zum anderen können die verschiedenen Gruppen von begünstigten Personen mit Hilfe von Mikrodatensätzen wie z. B. dem SOEP beziffert werden. Der erste Ansatz hat den Vorteil, dass die verfügbaren Daten größtenteils Vollerhebungen sind – und somit sehr genau. Allerdings sind Doppel- und Mehrfacherfassungen in den voneinander unabhängigen Datenquellen nicht auszuschließen. Außerdem kann die Zahl der mittelbar Begünstigten nicht geschätzt werden, da hierfür eine Verknüpfung von Ehepartnern notwendig ist. Diese Nachteile bestehen bei Mikrodatenquellen wie dem SOEP nicht, jedoch kann die Repräsentativität eingeschränkt sein, da es sich um eine Stichprobe handelt. Ein weiterer Vorteil ist aber die Möglichkeit anknüpfender Untersuchungen dank der vielfältigen sozio-ökonomischen Informationen über die begünstigten Personen.

Auf Basis des SOEP wird die Gesamtzahl der begünstigten Personen für den 31.12.2009 auf 39,7 Mio. geschätzt.[608] Das SOEP gibt Auskunft, ob eine Person einen Riester-Vertrag besitzt, macht (in den aktuellen Wellen) aber keine darüber hinausgehenden Angaben. Von den begünstigten Personen in 2009 wurden 86 Prozent nach dem Abschluss eines Riester-Vertrags befragt. Von ihnen haben etwa 30 Prozent bis 2010 einen Riester-Vertrag

[606] In einigen Fällen ist das Alter bei Endtilgung größer als 68. Dies ist eigentlich nicht zulässig (vgl. Abschnitt 4.3.3).

[607] Coppola und Gasche (2011) zeigen mittels Analysen der SAVE-Daten, dass ein großer Teil (ca. 38 Prozent) der begünstigten Personen über die eigene Förderberechtigung nicht Bescheid wissen.

[608] Es wurden hauptsächlich die SOEP-Wellen 2009 und 2010 verwendet, für die Schätzung der Erwerbsunfähigen aber auch bis 2002 zurückreichende Daten. Da einige zentrale Variablen in der neuesten Welle (2010) sich auf das Vorjahr beziehen, ist der 31.12.2009 der aktuellste Stichtag für die Schätzung.

abgeschlossen.[609] Dies entspricht 10,1 Mio. Vertragsinhabern. Unter der Annahme einer identischen Vertragsquote bei nicht befragten Personen würde die Zahl der Vertragsinhaber ca. 11,8 Mio. betragen.[610]

Die Verbreitung von Riester-Verträgen entspricht bei den GRV-Pflichtversicherten – aufgrund des großen Anteils an allen begünstigten Personen – dem Durchschnitt. Bei den Beamten ist die Quote der Vertragsinhaber mit 34 Prozent überdurchschnittlich, bei den mittelbar Förderberechtigten mit 26 Prozent unterdurchschnittlich. Die Riester-Sparer sind mit 37,5 Jahren im Durchschnitt 3,5 Jahre jünger als die Berechtigten ohne Vertrag. Der Frauenanteil ist mit 55,7 gegenüber 51,0 Prozent deutlich höher.

Ausgehend vom Grundpotenzial aller begünstigten Personen gilt es, diejenigen zu identifizieren, die eine (statistische) Tendenz zeigen, einen Eigenheimrenten-Vertrag abzuschließen bzw. zu einem solchen zu wechseln.[611] Außerdem stellen Sparer mit Altersvorsorgevermögen in klassischen Riester-Verträgen auch ein Nachfragepotenzial dar, weil ihnen die Verwendung zur Entschuldung offensteht.[612] Letztlich gehören nur die Inhaber von Eigenheimverträgen nicht zum grundlegenden Nachfragepotenzial. Sie lassen sich in der SOEP-Datenbasis allerdings nicht identifizieren, es ist lediglich der ungefähre Anteil an den Vertragsinhabern in 2009 bekannt: Je nachdem, ob er an den Vertragszahlen oder an den Zulagenempfängern bemessen wird, liegt er zwischen zwei und drei Prozent. (Das Nachfragepotenzial der Vertragsinhaber ist in dieser Größenordnung zu verringern.) Die folgenden Ausführungen beziehen sich auf den Stand der Förderberechtigten und der Vertragsinhaber des Jahres 2009. Es handelt sich insofern um eine kurzfristige Einschätzung des Nachfragepotenzials. Natürlich sind laufend Zu- und Abgänge zu verzeichnen, Sommer (2007) prognostiziert jedoch, dass zumindest die Gesamtzahl der Berechtigten bis 2020 in etwa konstant bleibt.[613]

Ein naheliegender Ansatzpunkt für das Nachfragepotenzial der Förderberechtigten ist die Frage, ob sie bereits selbstgenutztes Wohneigentum haben. Dies trifft auf ca. 38 Prozent der begünstigten Personen zu. Der Wohnstatus von sechs Prozent ist nicht bekannt, so dass 57 Prozent der erfassten Personen Mieter sind. Unter Ausschluss der ungewissen Fälle ergibt sich eine Wohneigentumsquote der Riester-Berechtigten von 40 Prozent. Um das Potenzial der Ent- bzw. Umschuldung einzuschätzen, sind zunächst Personen mit verschuldetem[614,615] Eigenheim zu identifizieren: Dies sind 24 Prozent. Von diesen 9,7 Mio. Per-

[609] Durch die Wahl des Stichtags und die Definition der verwendeten Variablen werden genauer die Personen beziffert, die in 2009 förderberechtigt sind und bis zum Frühjahr 2010 einen Vertrag abgeschlossen haben.

[610] Davon ausgehend, dass (wie für 2008 in Abschnitt 5.3 gezeigt) 4,1 Prozent der Vertragsinhaber mehr als einen Vertrag abgeschlossen haben – im Durchschnitt 2,03 – unterschreitet diese Schätzung die vom BMAS für den 31.12.2009 veröffentlichte Vertragszahl von 13,3 Mio. um ca. sieben Prozent. Multiple Verträge dürften allerdings mit der Zeit tendenziell häufiger werden.

[611] Bekanntlich kann auch ohne Förderberechtigung ein Riester-Vertrag abgeschlossen werden. Diese Nachfrage wird hier ignoriert.

[612] Bei vor 2008 angeschafften Immobilien ist nach aktuellem Stand nur die Entnahme zu Beginn der Auszahlungsphase möglich. Ist das Eigenheim bis zu diesem Zeitpunkt schuldenfrei kann das Altersvorsorgevermögen nicht wohnungswirtschaftlich verwendet werden.

[613] Vgl. Sommer (2007), S. 10. Die Prognose beruht auf der EVS 2003 und Bevölkerungsprojektionen der UN; der Autor schätzt die Zahl der Förderberechtigten im Jahr 2008 auf 37,5 Mio.

[614] Abgefragt wird, ob im betreffenden Jahr Zins- oder Tilgungsleistungen für Wohnimmobilien geleistet wurden.

[615] Theoretisch stellen auch diejenigen mit schuldenfreiem Eigenheim ein gewisses Nachfragepotenzial dar, z. B. wenn eine andere selbstgenutzte Wohnimmobilie angeschafft werden soll und damit zusätzlicher Finanzierungsbedarf einhergeht. Dieses Szenario wird hier als wenig relevant betrachtet.

sonen[616] haben 33 Prozent einen Riester-Vertrag. Das Nachfragepotenzial dieser 3,2 Mio. Vertragsinhaber ist davon abhängig, wann das Eigenheim angeschafft wurde. Den etwa 15 Prozent (ca. 500.000 Personen), die frühestens seit 2008 Eigentümer sind, bietet sich die Möglichkeit, ihr Altersvorsorgevermögen schon während der Ansparphase zur Umschuldung zu verwenden. Inwiefern dies bereits geschehen ist – und es sich damit um Inhaber von Eigenheimrenten-Verträgen handelt – ist wie erwähnt unbekannt. Die 2,7 Mio. Vertragsinhaber mit vor 2008 angeschafftem Wohneigentum können ihr Altersvorsorgevermögen lediglich zur Entschuldung zu Beginn der Auszahlungsphase verwenden. Wie viele der Hypotheken bis dahin jedoch getilgt sind – wodurch die Entschuldungsvariante offensichtlich irrelevant würde, lässt sich nicht abschätzen. Deshalb stellen die 2,7 Mio. Vertragsinhaber nur zu einem unbekannten Teil ein Nachfragepotenzial für die wohnungswirtschaftliche Verwendung der Riester-Förderung dar. Dies ändert sich ab 2014, denn auf Grundlage des AltvVerbG können Altersvorsorge-Eigenheimbeträge ab jenem Beitragsjahr auch schon während der Ansparphase zur Entschuldung verwendet werden.

Für die 6,5 Mio. Personen mit verschuldetem Eigenheim und ohne Riester-Vertrag war bis zum AltvVerbG ebenfalls die Unterscheidung nach dem Anschaffungszeitpunkt bedeutsam. Lag er vor 2008, wie es bei 5,6 Mio. Personen der Fall ist, konnte natürlich für die Entschuldung zu Beginn der Auszahlungsphase ein (beliebiger) Riester-Vertrag abgeschlossen werden. Für die ca. 900.000 Personen, die ihr (verschuldetes) Eigenheim nach 2007 erworben haben, war (und ist) außerdem die mit der Eigenheimrente eingeführte Tilgungsförderung relevant.

Die 22,5 Mio. Mieter unter den begünstigten Personen stellen dann ein Nachfragepotenzial dar, falls sie in Zukunft Eigentümer werden. In diesem Fall kommt nicht nur die Entschuldung aus vorhandenem Altersvorsorgevermögen in Frage, sondern auch der Abschluss eines Bauspar- oder Darlehensproduktes. Zur Konkretisierung des Nachfragepotenzials dieser großen Personengruppe müssen Anhaltspunkte für einen künftigen Wohneigentumserwerb gefunden werden, um schließlich Mieter zu identifizieren, die eine signifikant erhöhte Wahrscheinlichkeit aufweisen, in den nächsten Jahren zu Wohneigentümern zu werden. Als Indikator bietet sich der Besitz eines Bausparvertrages an. Zwar werden Bausparverträge häufig gar nicht zugeteilt und damit nicht wohnungswirtschaftlich genutzt. Ein Bausparvertrag hat dennoch Aussagekraft hinsichtlich der Tendenz zum Eigentümer, denn im Vergleich zu anderen Sparformen ist ein Bausparvertrag normalerweise nur vorteilhaft, wenn das zinsgünstige Darlehen in Anspruch genommen wird. *Ex ante* sollte also bei Abschluss eines Bausparvertrags eine (subjektiv eingeschätzte) spürbare Wahrscheinlichkeit bestehen, dass es zur Zuteilung kommt. Etwa 35 Prozent der Mieter, d. h. 8,0 Mio. Personen, haben einen Bausparvertrag. Davon haben 4,2 Mio. einen Riester-Vertrag, 2,6 Mio. nicht. Bei weiteren 1,1 Mio. Personen (14 Prozent) ist diese Angabe nicht verfügbar. Bei denjenigen ohne Riester-Vertrag könnte der Wechsel in einen geförderten Tarif vorteilhaft sein. Es ist denkbar, dass zwar zuvor kein Riester-Vertrag zum Zweck der privaten Altersvorsorge abgeschlossen wurde, durch die Einführung der Tilgungsförderung jedoch ein zusätzlicher Anreiz geschaffen wurde, die Förderung für das

[616] Bei fünf Prozent der Stichprobenpopulation liegt keine Angabe zur Wohnform vor.

Eigenheim zu verwenden – die nicht nur eine Altersvorsorgefunktion hat. Die 4,2 Mio. Mieter mit Bauspar- und Riester-Vertrag sind teilweise bereits Nachfrager der Eigenheimrenten-Produkte. Für diejenigen mit einem klassischen Riester-Vertrag könnte es vorteilhaft sein, einen Produktwechsel zu einem geförderten Bausparvertrag zu vollziehen. Dies gilt insbesondere für die Tilgungsphase, denn wie in Abschnitt 4.3.2 erläutert, wird es aufgrund der Differenz zwischen Haben- und Sollzinssätzen häufig von Vorteil sein, das gesamte verfügbare Kapital für eine schnelle Darlehenstilgung zu verwenden. Hier besteht demnach Nachfragepotenzial.

Tabelle 50: Regression des Übergangs von der Miete zum Wohneigentum (zwischen 2005 und 2009)

Logistische Regression*			
Abh. Variable	wechsel	Pseudo-R^2	0,1346
Log Likelihood	–1911.0056	LR χ^2	594,24
Beobachtungen	6.232	P>χ^2	0,0000
Konfidenzniveau	0,95		

Unabh. Variable	Odds Ratio	Standardfehler	z-Statistik	P>|z|	Verw. SOEP-Variable(n)
bsv	1,62752	0,14271	5,55	0,000	vh4402
immo_kk	1,00008	0,00003	2,92	0,004	vh5101, vhhgr, uh63, vbula
vollerwerb	1,62654	0,14627	5,41	0,001	vp10
schulbild	1,10040	0,03172	3,32	0,000	vpsbil
ek_zufr	1,16701	0,02562	7,03	0,000	vp0104
qm	1,01083	0,00131	8,32	0,000	vh10
haus_wichtig	2,32887	0,20154	9,77	0,000	up0605
age_gr35	0,98259	0,00196	–8,81	0,000	gebjahr
age_sm30	0,09730	0,00504	–5,26	0,000	gebjahr
renov	0,77590	0,07570	–2,60	0,009	vh13
wohnung_zufr	0,92151	0,02226	–3,38	0,001	vp0106

*Stata-Routine „logistic"
Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis des SOEP.

Der Besitz eines Bausparvertrags bedeutet (wie erwähnt) nicht unbedingt, dass ein Mieter zum Eigentümer wird. Die Wahrscheinlichkeit des Übergangs zwischen den Wohnformen kann lediglich geschätzt werden, wobei ein Bausparvertrag nur einer von mehreren Indikatoren ist. Als statistisch signifikant haben sich außerdem herausgestellt: die auf Immobilien bezogene Kaufkraft,[617] der Erwerbsstatus,[618] der höchste Schulabschluss, die Zufriedenheit mit dem Einkommen, die subjektive Bewertung sowie die Größe und die (ebenfalls subjektive) Renovierungsbedürftigkeit der bewohnten Mietwohnung,[619] der allgemeine Stellenwert eines eigenen Hauses und schließlich das Alter[620].

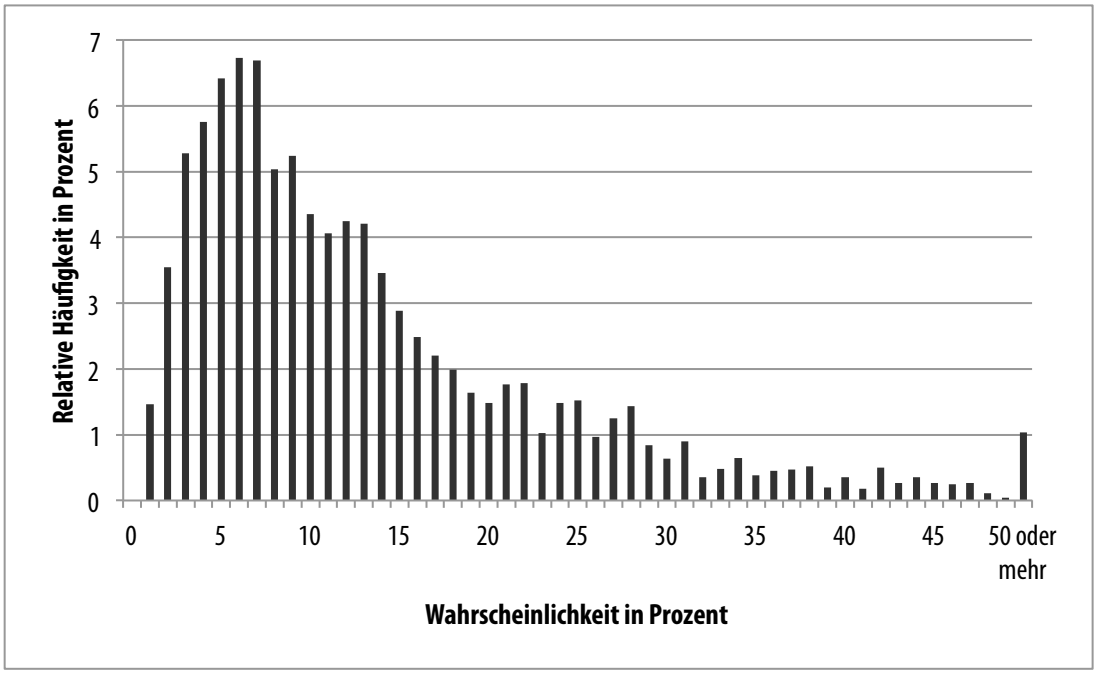
[617] Die Kaufkraft wird hier als Pro-Kopf-Haushaltseinkommen im Verhältnis zum einem regionalen Immobilienpreisindex approximiert. Die Indexwerte werden den Personen nach dem Bundesland und der Entfernung zur nächsten Großstadt zugewiesen.

[618] Als signifikant erweist sich die Frage, ob die Person voll erwerbstätig ist oder nicht.

[619] Die verschiedenen Variablen zur (teilweise subjektiven) Charakterisierung korrelieren – erstaunlicherweise – nur sehr schwach.

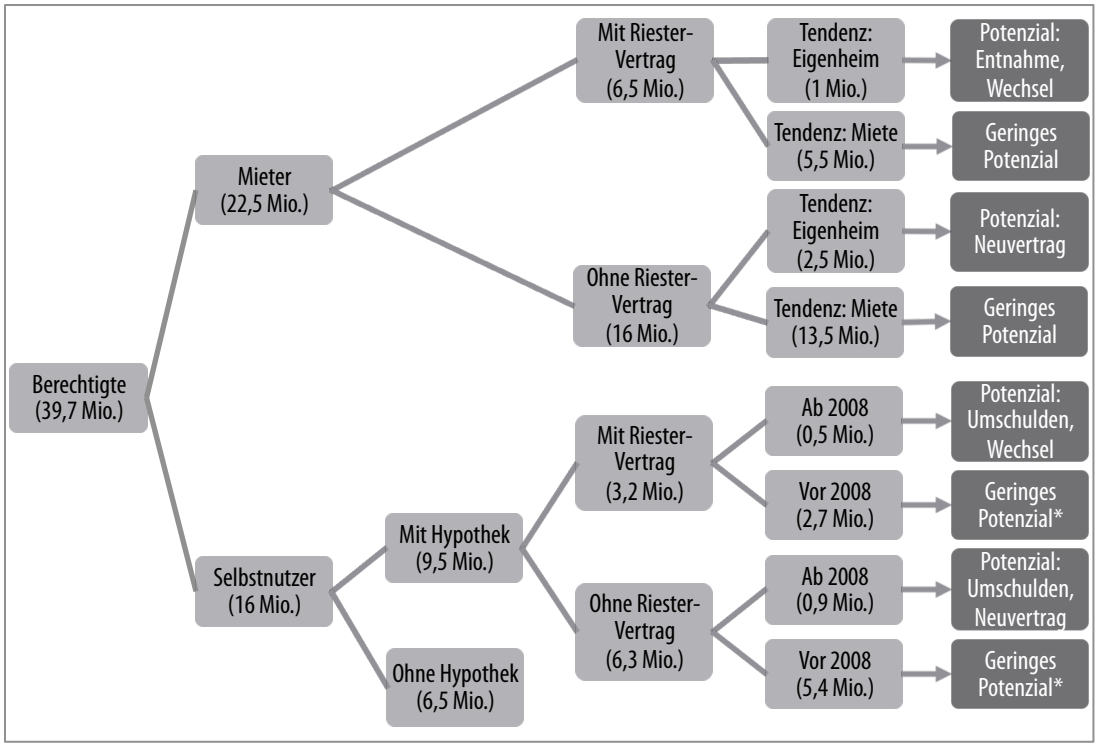
[620] Das Alter ist aufgrund eines Strukturbruchs der Korrelation in verschiedener Form für Teile der Stichprobe im Modell enthalten.

Abbildung 72: Verteilung der prognostizierten Übergangswahrscheinlichkeit zum Wohneigentum (2009)



Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis des SOEP.

Abbildung 73: Nachfragepotenzial der Eigenheimrente vor dem AltvVerbG (Basisjahr 2009)



*Potenzial durch das AltvVerbG erheblich gesteigert.
„Ab 2008“ bzw. „vor 2008“ beziehen sich auf den Anschaffungszeitpunkt des selbstgenutzten Wohneigentums.
Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis des SOEP.

Die statistische Bedeutung dieser erklärenden Variablen wird mit einem Logit-Regressionsmodell geschätzt, dessen Datenbasis alle im SOEP enthaltenen Personen sind, die im Jahr 2005 zur Miete wohnten. Die abhängige Variable der Regression ist eine Binärvariable, die den Wert eins hat, sofern die betreffende Person im Jahr 2009 Wohneigentümer ist.[621] Dies trifft bei 13 Prozent der ca. 6.200 Stichproben-Beobachtungen zu.[622] Die mittels Regression bestimmten Koeffizienten zeigt Tabelle 50. Offenbar ist vor allem die Aussage, dass ein eigenes Haus wichtig ist, hochsignifikant und einflussreich, außerdem ein vorliegender Bausparvertrag, der Erwerbsstatus und das Alter. Das Regressionsergebnis wird verwendet, um die Wahrscheinlichkeit des (kurzfristigen) Wohneigentumserwerbs für die förderberechtigten Mieter des Jahres 2009 zu prognostizieren.[623] Dies ist für 68 Prozent der 22,5 Mio. Personen möglich. Die Verteilung dieser Schätzgröße zeigt Abbildung 72. Es handelt sich um eine rechtsschiefe Verteilung, bei der ungefähr zwei Drittel der Beobachtungen einen Wert unter dem Durchschnitt von 14,1 Prozent aufweisen. Somit ist für ein Drittel der erfassten 15,4 Mio. Mieter die geschätzte Wahrscheinlichkeit des Eigentumserwerbs innerhalb der nächsten Jahre überdurchschnittlich. Aufgrund der grundsätzlich beschränkten Prognosekraft wird hier jedoch als Kriterium für eine signifikant erhöhte Wahrscheinlichkeit – aus der ein Nachfragepotenzial abgleitet wird – die Überschreitung des Durchschnitts um mindestens eine Standardabweichung der Verteilung (11,4 Prozentpunkte) angelegt. Eine höhere Wahrscheinlichkeit als 25,5 Prozent schätzt das Modell für ca. 15 Prozent der berechtigten Mieter, was 2,4 Mio. Personen entspricht. Unterstellt man den Mietern, für die keine Schätzung möglich ist, eine ähnliche Verteilung, vergrößert sich das Nachfragepotenzial der Mieter auf ca. 3,5 Mio. Von ihnen haben 29 Prozent bereits einen Riester-Vertrag,[624] woraus ein Nachfragepotenzial in Form von Kapitalübertragungen (oder Umschuldungen) folgt, sofern es sich bei diesen Verträgen nicht ohnehin schon um geförderte Bausparprodukte handelt.

Abbildung 73 stellt die Ergebnisse zum Nachfragepotenzial der Mieter und Selbstnutzer (mit verschuldetem Eigenheim) im Basisjahr 2009 als Baumdiagramm dar. Beide Gruppen werden nach dem Kriterium unterteilt, ob ein Riester-Vertrag vorhanden ist. Bei den Mietern wird außerdem nach der regressionsanalytisch generierten Tendenzaussage zur künftigen Wohnform differenziert, bei den Selbstnutzern nach dem Anschaffungs- bzw. Herstellungszeitpunkt des Wohneigentums. Das Potenzial für erstmalige Abschlüsse von Eigenheimrenten-Verträgen wird auf ca. 3,4 Mio. geschätzt. Es besteht zum einen aus 2,5 Mio. Mietern mit der statistischen Tendenz zum Eigenheim, zum anderen aus 0,9 Mio. Selbstnutzern von nach 2007 angeschafften Immobilien. Nachfragepotenzial von Vertragsinhabern besteht analog durch Mieter mit Eigenheim-Tendenz (eine Mio.) und Selbstnutzer mit ab 2008 angeschafften Wohnimmobilien (0,5 Mio.). Von der Mehrheit

[621] Insofern werden (genauer) nur Personen einbezogen, die auch 2009 im Panel sind. Die SOEP-Wellen 2005 und 2009 werden nicht nur aufgrund der in beiden Jahren verfügbaren Variablen ausgewählt. Vor allem ist bei diesen Zeitpunkten die Prognosekraft des Modells am größten. Denn je größer der Zeitraum zwischen ihnen ist, desto kleiner wird einerseits (aufgrund der Panelsterblichkeit) die Stichprobe. Andererseits erhöht sich auch der Anteil der Wohnformwechsel, wodurch die abhängige Variable weniger ungleich verteilt ist.

[622] Gemäß den Hochrechnungsfaktoren des SOEP handelt es sich um 5,8 Prozent von ca. 30 Mio. Personen.

[623] Hierfür wird die Stata-Routine „predict" auf Grundlage der in Tabelle 50 dokumentierten Regressionsergebnisse verwendet.

[624] Weitere 57 Prozent haben keinen Vertrag, für 14 Prozent liegt die Information nicht vor.

der Mieter geht demgegenüber kurzfristig[625] kein Nachfragepotenzial aus, da sie statistisch eine geringe Tendenz zur Wohneigentumsbildung aufweisen.

Ein Ansatzpunkt zur Steigerung des Marktpotenzials der Eigenheimrente ergibt sich aus der bisher beschränkten Förderung von Wohneigentum, welches vor dem Einführungsjahr 2008 angeschafft wurde. In solchen Fällen stand bis zum AltvVerbG letztlich nur die Entnahme zur Entschuldung zu Beginn der Auszahlungsphase zur Verfügung (vgl. Abschnitt 6.3.5.2). Bei Zulässigkeit einer Umschuldung und der Verwendung der Förderung zur möglichst schnellen Tilgung dürfte die Nachfrage deutlich größer sein. Denn die große Mehrheit der Selbstnutzer von verschuldeten Eigenheimen hat die betreffenden Immobilien schon vor 2008 angeschafft. Vor allem hinsichtlich dieser Gruppe wurde das Nachfragepotenzial der Eigenheimrente durch das AltvVerbG erheblich gesteigert. Doch auch die Entschuldung von nach 2007 angeschafftem Wohneigentum ist dank der Neuregelungen einfacher und günstiger geworden.

5.19 Zusammenfassender empirischer Überblick

5.19.1 Riester-Verträge und geförderte Personen

Etwas mehr als elf Jahre nach Einführung der Riester-Rente verzeichnet die Statistik des BMAS am Ende des Jahres 2012 ca. 15,7 Mio. Altersvorsorgeverträge, an denen Rentenversicherungen mit 70 Prozent den mit Abstand größten Anteil haben. Bei gut sechs Prozent der Verträge, etwa 950.000 Stück, handelt es sich um Eigenheimrenten-Produkte der Bausparkassen. Während die klassischen Riester-Produkte zuletzt jährliche Zuwächse im einstelligen Prozentbereich aufwiesen, stieg die Zahl der Eigenheimrenten-Verträge in 2011 um 57 Prozent und in 2012 um 32 Prozent. Damit ist die Eigenheimrente offensichtlich der derzeit dynamischste Teilmarkt der Riester-Rente. Am Ende des dritten Quartals 2013 hatten die Eigenheimrenten-Verträge einen Marktanteil von sieben Prozent und sind damit (seit Anfang 2012) häufiger als Banksparpläne (fünf Prozent).

Die anderen durch das EigRentG geschaffenen Produktvarianten sind weitaus seltener: Die genossenschaftlichen Produkte sind empirisch irrelevant, die von Banken und Versicherungen angebotenen Annuitätendarlehen sind bisher zumindest vergleichsweise selten. Dies rechtfertigt die Interpretation der Bausparverträge als repräsentativ für den gesamten Markt der Eigenheimrentenprodukte. Angesichts der aktuellen Diskussion um niedrige Renditen in der Versicherungswirtschaft (und damit bei den entsprechenden Riester-Produkten) sowie der aufgrund der Staatsschuldenkrise in vielen Regionen zunehmenden Nachfrage nach Immobilien kann von einer weiterhin dynamischen Marktentwicklung ausgegangen werden. Auch aus finanzwissenschaftlicher Sicht ist von zunehmender Bedeutung von Altersvorsorgevehikeln auszugehen, die mit Realkapital refinanziert sind. Insofern wird der Stellenwert der Eigenheimrente voraussichtlich weiter zunehmen.

Die ZfA verzeichnet im Beitragsjahr 2008 ca. 9,3 Mio. Zulagenempfänger, wovon 44.500 geförderte Bausparer sind. Von den 9,6 Mio. Zulagenempfängern des Jahres 2009 lassen sich ca. 280.000 der Eigenheimrente zuordnen. Für das Beitragsjahr 2010 wird deren Zahl

[625] Bedingt durch die Basisdaten beträgt der Prognosehorizont des Regressionsmodells etwa vier Jahre.

vorläufig auf 440.000 Personen geschätzt. Die Anzahl der geförderten Personen ist grundsätzlich etwas höher anzusetzen als die der Zulagenempfänger, da eine Minderheit der Riester-Sparer zwar den zusätzlichen Sonderausgabenabzug bei der Einkommensteuer geltend macht, aber keine Zulagen beantragt. Für 2008, das zuletzt ausgewertete Beitragsjahr der Zulagenstatistik, lassen sich die geförderten Personen so auf ca. zehn Mio. schätzen.

5.19.2 Beanspruchung der Zulagenförderung

Es besteht eine deutliche Diskrepanz zwischen der Vertragszahl und der Zahl Zulagenempfänger bzw. geförderten Personen. Sie ist vor allem durch fehlende Eigenbeiträge zu erklären. Sogenannte ruhende Verträge machen in 2008 nach einer Schätzung des BMAS 15 Prozent des Vertragsbestands aus. Außerdem verfügen ca. vier Prozent der Riester-Sparer über mehr als einen Vertrag; Verträge von nicht förderberechtigten Personen sind hingegen äußerst selten.

Aus der Differenz zwischen Vertragszahlen und Zulagenempfängern folgt auch bei Berücksichtigung der ruhenden und multiplen Verträge ein erheblicher Anteil aktiv besparter Verträge ohne Zulagenförderung. Es steht zu befürchten, dass in vielen Fällen der Zulagenantrag versäumt wird. Insgesamt wurden im Beitragsjahr 2008 für schätzungsweise ein Zehntel der Riester-Verträge mit Eigenbeitrag keine Zulagen beantragt bzw. bewilligt. Die Nichtbeantragung der Zulagenförderung trotz erbrachter Sparleistung ist ein unnötiger Verzicht auf staatliche Förderung. Dieses Phänomen ist zwar seltener, aber nicht vernachlässigbar.

Verträge ohne Sparleistung (ruhende Verträge) sind nicht per se problematisch, denn es sind diverse Begründungen vorstellbar. Zudem ist es denkbar, dass Verträge abgeschlossen werden, um aktuelle Konditionen für einen späteren Sparprozess zu sichern. Verträge werden außerdem oft am Jahresende abgeschlossen, so dass häufig keine Sparleistung mehr erbracht wird. Problematisch sind in erster Linie Verträge, die mangels Liquidität oder Spardisziplin nicht bespart werden. Bei fehlender Sparfähigkeit handelt es sich um ein allgemeineres, sozialpolitisches Problem. Die Spardisziplin hingegen kann durch Anreizsetzung im Förderinstrument bzw. öffentliche Diskussion des Vorsorgebedarfs verbessert werden. Schließlich deuten ruhende Verträge auch auf Wechsel zwischen Sparprodukten hin. Problematisch (und ineffizient) sind in solchen Fällen die entstehenden Transaktionskosten.

Bei der Eigenheimrente nimmt die Nichtbeanspruchung der Zulagen zumindest in 2008 und 2009 größere Ausmaße an als bei den Riester-Verträgen insgesamt, was auf einen größeren Anteil von Verträgen ohne Sparleistung zurückzuführen ist (fast ein Viertel in 2008). Dieses Phänomen ist angesichts des jungen Marktes jedoch nicht überraschend: Der Anteil von – häufig im Dezember geschlossenen – Neuverträgen ist offensichtlich größer. Der Anteil von Verträgen ohne Zulagenförderung an allen Verträgen mit Eigenbeitrag liegt im Beitragsjahr 2008 bei sechs Prozent; bei einem Drittel davon ist der Zulagenantrag zum Stichtag im Mai 2011 noch in Bearbeitung. Die im Vergleich zum Riester-Kollektiv seltenere Beobachtung fehlender Zulagenanträge mag auf die bei den Bausparkassen weit verbreiteten Dauerzulagenanträge zurückzuführen sein. Aufgrund der häufig ausgebliebenen Sparleistungen ist die Zulagenbeanspruchung bei der Eigenheim-

rente in 2008 insgesamt unterdurchschnittlich. Die vorläufigen Daten der Jahre 2009 und 2010 lassen allerdings darauf schließen, dass sich die Verhältnisse dem Durchschnitt des Riester-Marktes angenähert haben.

Eine Regressionsanalyse identifiziert als statistischen Determinanten der Zulagenbeanspruchung vor allem Dauerzulagenanträge und Einzugsermächtigungen, die anscheinend eine disziplinierende Wirkung haben. Auch die Zeitspanne, die im Beitragsjahr für den Sparprozess zur Verfügung steht, beeinflusst die Wahrscheinlichkeit einer Zulagenzahlung. Schließlich lässt sich die Wirkung finanzieller Anreize nachweisen: Falls ein Anspruch auf Kinderzulagen oder den sog. Berufseinsteiger-Bonus besteht, ist die Wahrscheinlichkeit des Zulagenempfangs signifikant erhöht.

5.19.3 Sozio-demografische Merkmale der Zulagenempfänger

5.19.3.1 Geschlechterverteilung

Frauen sind im Vergleich zum begünstigten Personenkreis im Kollektiv der Riester-Sparer mit einem Anteil von ca. 57 gegenüber 51 Prozent stark überrepräsentiert. Bei der Eigenheimrente zeigt sich ein umgekehrtes Geschlechterverhältnis: Mit einem durchschnittlichen Anteil von 47 Prozent (zwischen 2008 und 2010) sind Frauen sogar in der Minderheit. Damit liegt die Geschlechtsstruktur der Eigenheimsparer näher an der in etwa hälftigen Verteilung von Männern und Frauen in der Bevölkerung und unter den begünstigten Personen.

Die Nachfrage nach unterschiedlichen Riester-Produkttypen ist offenbar geschlechtsabhängig. Dies ist jedoch weniger auf konkrete Produkteigenschaften zurückzuführen als auf die unterschiedliche Verfügbarkeit der betrieblichen Altersvorsorge. Denn Männern steht häufiger die bAV als Substitut des Riester-Sparens zur Verfügung. Insgesamt haben 54 Prozent der Männer eine betriebliche Altersvorsorge, aber nur 48 Prozent der Frauen. Es ist aus dieser Perspektive plausibel, wenn Frauen ihre Altersvorsorge häufiger mit Riester-Produkten betreiben. Die Substitutionsbeziehung mit der bAV besteht jedoch nur abgeschwächt für Eigenheimrenten-Produkte, da es sich um das einzige staatlich geförderte Vehikel für die Altersvorsorge mit Wohneigentum handelt. Insofern stellt sich hier in etwa das Geschlechterverhältnis des zugrunde liegenden Kreises der Förderberechtigten ein. Dass der Frauenanteil bei der Eigenheimrente mit 47 Prozent sogar niedriger ist, kann darin begründet liegen, dass auch heutzutage noch häufig die Männer alleinige Eigentümer des ehelichen Wohnhauses sind – und deshalb Altersvorsorgevermögen der Ehefrauen nicht verwendet werden können.

5.19.3.2 Altersstruktur

Die Altersstruktur der Eigenheimrenten-Sparer weicht deutlich von der des Riester-Kollektivs ab. Die Jahrgänge nach 1980 sind bei den Bausparkassen etwa doppelt so stark vertreten und machen annähernd 40 Prozent der Zulagenempfänger aus. Ca. 70 Prozent der Eigenheimsparer wurden nach 1970 geboren, der Anteil dieser Kohorten am Kollektiv der Riester-Sparer beträgt (in 2010) nur etwa 45 Prozent. Das Medianalter aller Zulagenempfänger lässt sich auf 38 bis 42 Jahre eingrenzen, bei der Eigenheimrente beträgt es 31 Jahre.

Für diesen deutlichen Altersunterschied gibt es zwei maßgebliche Erklärungen. Erstens sind im Riester-Kollektiv Personen enthalten, die zwischen 2002 und 2007 ihren Vertrag eröffnet haben und zu diesem Zeitpunkt mitten im Berufsleben standen. Es ist davon auszugehen, dass im Laufe der Zeit ein immer größerer Teil der Neuverträge von Sparern am Anfang des Erwerbslebens abgeschlossen wird. Zweitens sind die Bausparer jünger, weil in späteren Lebensphasen oft kein Bedarf mehr an geförderter Eigenheimfinanzierung besteht. Dies gilt insbesondere für die marktdominierenden Bausparverträge, welche typischerweise zur mittelfristigen Eigenkapitalbildung im Vorfeld der Anschaffung dienen. Ältere Sparer, die bereits ein Eigenheim besitzen, dürften infolge der durch das AltvVerbG erweiterten Fördermöglichkeiten (Entnahme zur Entschuldung, Förderung für vor 2008 angeschaffte Immobilien, altersgerechte Umbaumaßnahmen) eine größere Nachfrage entfalten.

5.19.3.3 Geförderte Personen nach Alterssicherungssystemen

Die getrennte Betrachtung der Riester-Sparer nach Alterssicherungssystemen zeigt, dass der überwiegende Anteil der Riester-Sparer in der GRV pflichtversichert ist – im Jahr 2009 ca. 88 Prozent. Etwa 4,6 bzw. 0,4 Prozent der Riester-Sparer sind Beamte bzw. Landwirte. Zu Beginn der Riester-Förderung lag der Anteil der GRV-Versicherten noch bei ca. 85 Prozent. Mit dem in der Folge gestiegenen Anteil korrespondiert eine gegenläufige Entwicklung bei den mittelbar begünstigten Personen. Ihr Anteil an den Zulagenempfängern ist seit der Einführung der Riester-Rente von zehn auf etwas mehr als sechs Prozent gesunken.

Der Vergleich mit der Eigenheimrente ist nur für 2008 möglich. Auch hier machen die Landwirte einen verschwindend geringen Anteil aus, und Beamte sind mit 3,0 gegenüber 4,3 Prozent seltener, was auf die Altersstruktur zurückzuführen ist. Der auffälligste Unterschied ist die relative Seltenheit von mittelbar Förderberechtigten unter den Eigenheimsparern. Ihr Anteil ist mit 3,5 Prozent weniger als halb so groß wie im Gesamtdurchschnitt. Dies hängt ebenfalls mit der abweichenden Altersstruktur zusammen: Zum einen ist die Erwerbsbeteiligung größer, so dass mehr Personen eine unmittelbare Förderberechtigung haben. Zum anderen sind Ehen (inklusive eingetragener Lebenspartnerschaften) seltener, da sie entweder noch nicht geschlossen wurden oder gar nicht angestrebt werden.

5.19.3.4 Einkommensstruktur

Die Analyse der Einkommensverteilung der Zulagenempfänger zeigt in allen erfassten Beitragsjahren eine auffällige Konzentration am linken Rand: Etwa die Hälfte der (unmittelbar berechtigten) Zulagenempfänger hat „maßgebliche Einnahmen“ zwischen null und 20.000 Euro, knapp ein Drittel weniger als 10.000 Euro. Im Beitragsjahr 2008 betrug der Anteil der unmittelbar Förderberechtigten ohne Einkommen 13 Prozent. Diese Fälle sind unter den Zulagenempfängerinnen deutlich häufiger als bei den Männern (17 gegenüber acht Prozent); insgesamt sind bei den Frauen niedrige Einkommen häufiger. Der Median der maßgeblichen Einnahmen beträgt ca. 20.000 Euro.

Abweichend von diesen Angaben auf Basis der ZfA-Daten ergibt die Auswertung der Steuerstatistik einen Median-Bruttolohn der geförderten Personen in Höhe von ca. 28.000

Euro (im Veranlagungsjahr 2005). Diese deutliche Abweichung ist durch die verschiedenen Einkommensbegriffe und die abweichende Datengrundlage – Riester-Sparer ohne Steuererklärung sind hier nicht erfasst – zu erklären. Abgesehen von der eingeschränkten Vergleichbarkeit der absoluten Werte ist insgesamt ein Anstieg der Bruttolöhne über die Zeit zu beobachten. Es zeigt sich außerdem, dass niedrige Einkommen unterrepräsentiert und höhere Einkommen im Vergleich zur Grundgesamtheit der Bruttolohnempfänger überrepräsentiert sind. Riester-Sparer beziehen im Durchschnitt um ca. fünf Prozent höhere Löhne. Diese strukturellen Einkommensunterschiede sind nicht allein durch die Datengrundlagen zu erklären; vielmehr handelt es sich um ein Indiz für eine ungleichmäßige, einkommensspezifische Partizipation an der Riester-Rente.

Die maßgeblichen Einnahmen der Eigenheimsparer sind (in 2009 und 2010) deutlich anders verteilt als im Kollektiv der Riester-Sparer. Der Anteil der Einkommen unter 20.000 Euro ist in 2010 mit 41 Prozent erheblich geringer. Insofern bestätigt sich die Intuition, dass niedrige Einkommen bei einer Sparform, welche vornehmlich der Wohneigentumsbildung dient, seltener sein sollten. Aus dieser Perspektive ist auch die starke Überrepräsentation der Einkommen zwischen 30.000 und 40.000 Euro schlüssig, denn dieses Phänomen deckt sich mit der (vereinfachten) Vorstellung, dass zukünftige Eigenheimbesitzer einerseits im Vergleich zu ihren Altersgenossen überdurchschnittliche Einkommen beziehen, aber andererseits häufig am Beginn des Erwerbslebens stehen und deshalb nicht über sehr hohe Einkommen verfügen.

Die geschlechtsspezifische Einkommensstruktur zeigt in 2008 das angesichts des grundsätzlichen Einkommensdifferenzials erwartete Bild: Bei den Frauen sind Einnahmen unter 20.000 Euro deutlich häufiger, bei den Männern hingegen Einnahmen über 30.000 Euro. Insbesondere an den Rändern unterscheiden sich die Verteilungen deutlich. Während nur ca. acht Prozent der Männer keine Einnahmen haben, sind es bei den Frauen 17 Prozent. Andersherum beziehen 17 Prozent der Männer Einnahmen über 50.000 Euro, aber nur zwei Prozent der Frauen. Bei der Eigenheimrente sind die Einkommensunterschiede zwischen Frauen und Männern etwas geringer. Eine Ausnahme stellen die Zulagenempfänger ohne maßgebliche Einnahmen dar. Hier sind nicht nur die Bausparer insgesamt stärker vertreten, sondern innerhalb dieser Gruppe wiederum die Frauen.

5.19.4 Sparleistungen und Förderung

5.19.4.1 Altersvorsorgebeiträge

Im ersten Jahr der Riester-Förderung wurden – inklusive der Zulagen – rund 500 Mio. Euro in Altersvorsorgeverträge eingezahlt. Bis zum Jahr 2009, dem zuletzt offiziell ausgewerteten Beitragsjahr, stiegen die jährlichen Gesamtbeiträge auf 8,1 Mrd. Euro. Das Wachstum der Altersvorsorgebeiträge entspricht in etwa dem der Zulagenempfänger in Verbindung mit der schrittweisen Erhöhung des Mindesteigenbeitrags und der Zulagen.

Während der ersten drei Jahre der Eigenheimrente sind (mit Stand Mai 2012) Altersvorsorgebeiträge, d. h. Eigenbeiträge und Zulagen, in Höhe von ca. 707 Mio. Euro in die geförderten Bausparverträge geflossen. Im Jahr der Einführung beliefen sie sich auf 29 Mio. Euro, in 2009 (2010) wurden etwa 219 Mio. (460 Mio.) Euro eingezahlt. Die Angaben zu 2010 haben vorläufigen Charakter, denn es sind ausschließlich Sparleistungen erfasst,

aufgrund derer auch eine Zulage gewährt wurde. Sofern die Abweichungen zwischen vorläufigen und endgültigen Zahlen dem bisherigen Muster folgen, wird sich die Summe der Altersvorsorgebeiträge nach administrativem Abschluss des Zulageverfahrens um geschätzte 30 Mio. Euro erhöhen. Damit beliefe sich das zur Wohneigentumsbildung akkumulierte Kapital (vor Kosten und Zinsen) der ersten drei Beitragsjahre auf ca. 740 Mio. Euro.

Die durchschnittlichen Pro-Kopf-Altersvorsorgebeiträge betrugen in 2009 (2010) 843 (879) Euro. Die nach Anbietertypen getrennte Betrachtung offenbart signifikante Unterschiede: Die Beiträge zugunsten der Versicherungsprodukte, die den Durchschnitt maßgeblich bestimmen, sind die niedrigsten. In die anderen klassischen Riester-Produkte (vor allem die Fondssparpläne) fließen überdurchschnittliche Beiträge. Die Pro-Kopf-Beiträge der Eigenheimsparer betrugen 631 Euro in 2008, 793 Euro in 2009 und 965 Euro in 2010. Damit waren sie zunächst unterdurchschnittlich, entsprachen dann 2009 ungefähr dem Gesamtdurchschnitt des Riester-Marktes (803 Euro) und lagen 2010 schließlich deutlich darüber. Bei den anderen Produkten kam es demgegenüber nur bei neuen Förderstufen zu spürbaren Anstiegen der Altersvorsorgebeiträge.

Auch ohne Kenntnis der Daten ließe sich die Arbeitshypothese aufstellen, dass die Altersvorsorgebeiträge der Eigenheimsparer grundsätzlich höher sind als bei den klassischen Riester-Produkten. Denn zum einen spricht die Einkommensverteilung dafür, dass im Mittel höhere Mindesteigenbeiträge fällig sind. Zum anderen dient Bausparen der Eigenkapitalbildung mit relativ kurzem Zeithorizont, weshalb von besserer Zulagenausschöpfung bzw. von Übersparen auszugehen ist. Dann ist allerdings die Unterschreitung des erwarteten Niveaus in den Vorjahren erklärungsbedürftig: Es handelt sich bei der Eigenheimrente um einen jungen und schnell wachsenden Markt, der somit durch einen hohen Anteil von Neuverträgen geprägt ist. Da der Zugang über das Jahr verteilt stattfindet, steht weniger Zeit zur Verfügung, Sparleistungen zu erbringen – so dass die Altersvorsorgebeiträge im ersten Vertragsjahr unterdurchschnittlich sein. Die Pro-Kopf-Beiträge des Jahres 2010 liegen insofern angesichts des Zugangsanteils von 40 Prozent noch unterhalb des für einen Bestandsmarkt zu erwartenden Niveaus. Eine Fortsetzung des ansteigenden Trends ist nicht nur im vorläufigen Wert für 2011 (1.036 Euro) zu erkennen, sondern auch darüber hinaus zu erwarten.

Ein Drittel der Altersvorsorgebeiträge der Eigenheimsparer liegt zwischen 200 und 600 Euro. Auch Beiträge zwischen 2.000 und 2.300 Euro sind mit ca. zehn Prozent recht häufig. Hierbei handelt es sich um diejenigen, die in etwa den maximalen Sonderausgabenabzug ausschöpfen. Ein weiteres Zehntel der Zulagenempfänger verzeichnet Altersvorsorgebeiträge über 2.100 Euro, hat also eindeutig mehr als den Mindesteigenbeitrag gespart.

Die Mehrheit der Eigenheimsparer leistet monatliche Sparbeiträge. Bei 60 Prozent der ganzjährig vorhandenen Verträge gingen im Jahr 2010 exakt zwölf Zahlungen ein. Bei 80 Prozent wurden zwischen neun und 13 Einzahlungen vorgenommen, wobei es sich vermutlich um einzelne versäumte Sparraten bzw. um die Ergänzung monatlicher Raten handelt, um z. B. Zulagenkürzungen zu vermeiden oder überschüssige Liquidität dem Altersvorsorgevermögen zukommen zu lassen. Der Zusammenhang zwischen der Anzahl der Einzahlungen und der Höhe der Eigenbeiträge ist erwartungsgemäß positiv.

5.19.4.2 Zulagenförderung

Für die Beitragsjahre 2002 bis 2010 sind den Riester-Sparern bis zum Frühjahr 2012 insgesamt ca. 11,2 Mrd. Euro an Altersvorsorgezulagen zugeflossen. In den Beitragsjahren 2008 bis 2010 waren es 7,4 Mrd. Euro, wovon nur ein vergleichsweise geringer Teil auf Eigenheimrenten-Verträge entfällt: Insgesamt wurden Zulagen im geschätzten Umfang von ca. 160 Mio. Euro ausgezahlt, davon 8,7 Mio. Euro in 2008 und ca. 56 (98) Mio. Euro in 2009 (2010).

Die Zulagensumme setzte sich bis 2007 in etwa hälftig aus Grund- und Kinderzulagen zusammen. In 2008 verändert allerdings der Berufseinsteiger-Bonus dieses Verhältnis. Das Riester-Kollektiv bezog in jenem Jahr ca. acht Prozent der Zulagen in Form des Bonus, bei der Eigenheimrente waren es 20 Prozent. Die größere Bedeutung dieser Zulagenkomponente ist im Jahr der Einführung allein durch die unterschiedliche Altersstruktur zu erklären, doch auch in den folgenden Beitragsjahren ist bei der Eigenheimrente der Anteil von Neuverträgen junger Sparer noch häufiger. Selbst bei Bereinigung um den Berufseinsteiger-Bonus beziehen die Eigenheimsparer relativ weniger Kinderzulagen; das Verhältnis von Grund- zu Kinderzulagen ist dann nämlich ca. 60 zu 40 Prozent, im Gesamtdurchschnitt aller Produkttypen hingegen ungefähr 50 zu 50 Prozent. Denn im Vergleich zum Riester-Kollektiv sind Zulagenempfänger ohne Kinder viel häufiger, während die Verteilung der Kinderzahlen ansonsten ähnlich ist.

Die Zulagenquote (als Anteil der Zulagen an den Altersvorsorgebeiträgen) ist bei den Eigenheimrenten-Verträgen in 2008 unterdurchschnittlich: Sie beträgt 30 gegenüber 33 Prozent im Riester-Kollektiv. Außerdem ist das Differenzial zwischen den hohen Zulagenquoten der Frauen und den niedrigen der Männer, welches aus der geschlechtsspezifischen Einkommensverteilung und der häufigen Zuordnung der Kinderzulagen zu den Müttern resultiert, deutlich kleiner als bei den klassischen Riester-Produkten. Das niedrigere Niveau der Zulagenquoten bei den Eigenheimsparern ist im Wesentlichen durch vier Faktoren zu erklären: erstens die Einkommensverteilung (weniger niedrige, mehr überdurchschnittliche Einkommen), zweitens die geringere Kinderhäufigkeit, drittens der geringere Anteil mittelbar Berechtigter, viertens häufigeres Übersparen. Ein gegenläufiger Effekt ist die größere Bedeutung des Berufseinsteiger-Bonus.

Die Verteilung der individuellen Zulagenquoten (bei der Eigenheimrente) ist an den Rändern konzentriert: Bei etwa einem Fünftel der Eigenheimsparer machen die Zulagen zehn bis 20 Prozent der Altersvorsorgebeiträge aus. Dies sind im Wesentlichen Zulagenempfänger mit durchschnittlichem bis leicht überdurchschnittlichem Einkommen, die nur die Grundzulage erhalten. Für die ebenfalls stark vertretenen Quoten zwischen 70 und 90 Prozent gilt die umgekehrte Erklärung: Es handelt sich um die Kombination von Kinderzulagen und geringen Einkommen. Offensichtlich sind Zulagenquoten direkt vom Einkommen (negativ) und dem Zulagenanspruch (positiv) abhängig.

Der Vergleich der Eigenheimrente mit den anderen Riester-Produkten zeigt, dass die Pro-Kopf-Zulagen (in 2008) ca. 20 Prozent niedriger sind. Das liegt ausschließlich an den Kinderzulagen. Während die durchschnittliche Grundzulage (inkl. Berufseinsteiger-Bonus) mit 153 Euro in etwa dem Riester-Kollektiv (152 Euro) entspricht, liegt die Kinderzulage pro Zulagenempfänger mit 67 Euro weit unter dem Gesamtdurchschnitt von 123 Euro.

Angesichts des vergleichsweise kleinen Unterschieds der Kinderzulagen pro Kinderzulagenempfänger ist dies größtenteils auf den größeren Anteil von reinen Grundzulagenempfängern zurückzuführen. Die nahezu identischen Pro-Kopf-Grundzulagen sind auf zwei gegenläufige Effekte zurückzuführen, die sich gegenseitig aufheben. Einerseits ist der Anteil von „Berufseinsteigern" bei der Eigenheimrente größer. Andererseits ist die Zulagenausschöpfung der Eigenheimsparer in 2008 erheblich schlechter (s. u.).

In der Vergangenheit blieben die Pro-Kopf-Zulagen in Jahren ohne neue Förderstufe weitgehend konstant. Bei der Eigenheimrente sind demgegenüber in 2009 und 2010 leichte Rückgänge zu beobachten. Rückläufig sind allerdings nur die Grundzulagen, die Kinderzulagen pro Zulagenempfänger sind in etwa konstant. Offenbar ist der negative Trend der Grundzulagen auf die abnehmende Häufigkeit des darin enthaltenen Berufseinsteiger-Bonus zurückzuführen. In abgeschwächter Form ist diese Entwicklung auch bei den anderen Riester-Produkten zu erwarten, denn auch hier wird der Berufseinsteiger-Bonus seltener, wenngleich ausgehend von einem deutlich niedrigeren Niveau.

Die durchschnittlichen Kinderzulagen eines Kinderzulagenempfängers steigen im Zeitverlauf, obwohl die durchschnittliche Kinderzahl leicht sinkt. Denn es steigen die Kinderzulagen pro Kind. Dies wiederum ist einerseits durch verbesserte Zulagenausschöpfung zu begründen, andererseits durch mehr Kinder, die nach 2007 geboren wurden und deshalb höhere Zulagenansprüche begründen. Die erhöhte Kinderzulage spielt angesichts der Altersstruktur für die Eigenheimsparer eine viel größere Rolle. So sind Kinderzulagenbeträge von 300 bzw. 485 Euro sehr viel häufiger als im Riester-Kollektiv.

5.19.4.3 Förderungsausschöpfung

Vor dem Hintergrund der Leistungskürzungen des AVmEG ist es der Anspruch der Riester-Förderung, Anreize für möglichst viele der Betroffenen zu setzen, damit sie einen privaten Altersvorsorgevertrag abschließen. Zudem zielt die Ausgestaltung der Förderregeln darauf ab, dass die Ersparnis in etwa den Kürzungseffekt ausgleicht. Da die Altersvorsorgezulagen bei Unterschreitung des Mindesteigenbeitrags proportional gekürzt werden, lässt sich der Erfolg der Riester-Förderung – abgesehen von der Verbreitung der Riester-Rente – an der Zulagenförderung bemessen, welche die Sparer in Relation zu ihrem Zulagenanspruch erhalten. Anders ausgedrückt gibt das Ausmaß der Zulagenkürzung Auskunft über unzulängliche Sparleistungen.

Mit Hilfe der eigens erstellten Mikrodatenbasis kann die Zulagenausschöpfung im Fall der Eigenheimrente auf Personenebene betrachtet werden. So kann zum Beispiel die Verteilung der Kürzungsgrade aufgezeigt werden, weiterhin sind statistische Analysen möglich, mit denen Bestimmungsfaktoren von Zulagenkürzungen ermittelt werden können. Aufgrund des Panel-Charakters der Datenbasis lassen sich zudem identische Zulagenempfänger im Zeitverlauf betrachten.

Während zu Beginn der Riester-Förderung im Jahr 2002 noch 92 Prozent der maximal möglichen Zulagen an das Kollektiv der Zulagenempfänger ausgezahlt wurden, liegt die sogenannte Ausschöpfungsquote seit 2005 zwischen 81 und 84 Prozent. Im Vergleich zu den Anfangsjahren sind Zulagenkürzungen sowohl häufiger als auch umfangreicher geworden – was die Notwendigkeit von Gegenmaßnahmen unterstreicht. Allein im Beitragsjahr 2008 wurden Zulagenkürzungen von ca. 450 Mio. Euro vorgenommen.

Angesichts der Zusammensetzung der Altersvorsorgebeiträge (ca. 30 Prozent sind Zulagen) wird deutlich, dass die Wirkung der Zulagenkürzung auf das spätere Leistungsniveau der Riester-Renten noch vom Effekt der fehlenden Eigenbeiträge übertroffen wird.

In den drei erfassten Beitragsjahren kam es bei der Eigenheimrente bis zum Stichtag im Mai 2011 zu Zulagenkürzungen mit einem Volumen von ca. 32 Mio. Euro. Dies entspricht ungefähr 15 Prozent der ausgezahlten Zulagen. Die Ausschöpfungsquote der Eigenheim-Sparer war im Einführungsjahr mit 76 Prozent deutlich niedriger als im Gesamtdurchschnitt aller Zulagenempfänger. Den Zulagenempfängern der Bausparkassen wurde 2008 also insgesamt etwa ein Viertel der Zulagen gekürzt. Von allen Zulagenempfängern in 2008 erhielten ca. 38 Prozent lediglich eine gekürzte Zulage, bei der Eigenheimrente waren es hingegen 45 Prozent. Zudem waren die Zulagenkürzungen im Durchschnitt umfangreicher. Die Unterschiede zwischen dem Teilmarkt und dem Riester-Kollektiv sind in 2009 und 2010 ebenfalls signifikant, wenngleich weniger ausgeprägt. Während im Riester-Kollektiv die Verteilung der Kürzungsgrade zwischen 2008 und 2010 recht konstant ist, ist im Fall der Eigenheimrente ein klarer Trend zu beobachten: Kürzungen über 50 Prozent werden stetig seltener; ihr Anteil sinkt 2009 auf 54 Prozent. In 2010 beträgt er noch 43 Prozent und weicht damit deutlich schwächer vom Riester-Kollektiv ab (38 Prozent).

Dieses Muster ist plausibel, da aus den Anbieterdaten hervorgeht, dass vor allem die meist unterjährig abgeschlossenen Neuverträge hohe Kürzungshäufigkeiten und niedrige Ausschöpfungsquoten aufweisen. Die Zulagenausschöpfung ist also vom Zeitpunkt des Vertragsabschlusses abhängig, d. h. auf der aggregierten Ebene von den jeweiligen Anteilen von Bestands- und Neuverträgen. In Anbetracht des auch noch in 2010 weitaus größeren – aber rückläufigen – Anteils an Neuverträgen ist mit einer fortgesetzten Verbesserung der Zulagenausschöpfung zu rechnen. Ob es davon abgesehen strukturelle Unterschiede der Zulagenausschöpfung gibt, welche sich auch nach der Marktsättigung auswirken könnten, kann nur eine Untersuchung des Vertragsbestands zeigen. Bei isolierter Betrachtung der schon im Vorjahr vorhandenen Verträge nähern sich die Indikatoren der Zulagenausschöpfung denen des gesamten Riester-Markts an. Mithin handelt es sich bei der unvollständigen Zulagenausschöpfung nicht um ein spezifisches Problem des Teilmarkts, sondern um einen allgemeinen Effizienzmangel der Riester-Rente. Zudem wird deutlich, dass die Zulagenausschöpfung der Eigenheimsparer unter Ausblendung der Neuverträge sogar leicht überdurchschnittlich ist. Vor dem Hintergrund der spezifischen Einkommensstruktur und der höheren Sparleistungen ist auch dies plausibel.

Auch die detaillierte Betrachtung der individuellen Kürzungsgrade zeigt, dass umfangreiche Zulagenkürzungen im Laufe der drei betrachteten Jahre immer seltener werden. Auffallend ist, dass die häufigsten Kürzungsgrade Vielfache von einem Zwölftel sind, was auf fehlende Sparraten eines monatlichen Einzahlungsplans schließen lässt. In 2009 trifft dies beispielsweise auf ein Fünftel der Kürzungen zu. Es ist davon auszugehen, dass zumindest in diesen Fällen die maßgeblichen Einnahmen und der jährliche Mindesteigenbeitrag korrekt bemessen sind, denn sonst würden sich „Zwölftel-Kürzungsgrade“ nur zufällig ergeben. In diesem Zusammenhang ist unklar, ob bei unterjährigen Vertragsabschlüssen das Budget keine Sparanstrengungen oberhalb der ermittelten Monatsraten zulässt oder ob

möglicherweise die Zulagenkürzung im Rahmen der Beratung nicht hinreichend erklärt wurde. Durch Ausschluss der Neuverträge, die überdurchschnittlich oft hohe Kürzungen erfahren, lässt sich die zu erwartende Verteilung eines Bestandsmarktes zeigen, bei dem die geringen Kürzungsgrade (z. B. aufgrund versäumter Anpassung der Sparleistung an Einkommenszuwächse, s. u.) häufiger sind – und hohe Kürzungen im Gegenzug seltener.

Regressionsanalysen der Anbieterdaten zeigen, dass die Wahrscheinlichkeit einer Zulagenkürzung kleiner ist, wenn dem Anbieter eine Einzugsermächtigung erteilt wurde. Außerdem zeigt sich der erwartete Zusammenhang zwischen der Kürzungswahrscheinlichkeit im ersten Vertragsjahr und dem Zeitpunkt der Vertragseröffnung. Davon abgesehen werden signifikante Unterschiede zwischen den Anbietern beobachtet. Auch die Wirkungsweise der ökonomischen Anreize höherer Zulagenansprüche wird durch die Regression bestätigt: Falls ein Anspruch auf Kinderzulagen oder den Berufseinsteiger-Bonus besteht, ist die Kürzungswahrscheinlichkeit stark reduziert. Unabhängig von den genannten Effekten sind Zulagenkürzungen bei Männern häufiger als bei Frauen. Das Ausmaß einer vorliegenden Zulagenkürzung ist ebenfalls abhängig von der Genehmigung zum Lastschrifteinzug. Der Geschlechterunterschied – Kürzungen fallen bei Männern größer aus – ist signifikant, aber klein. Wie bei der Kürzungswahrscheinlichkeit bestehen spürbare Unterschiede zwischen den Anbietern. Eine Einkommensabhängigkeit des Kürzungsgrads scheint hingegen nicht vorzuliegen.

Die Gründe, aus denen es zu Zulagenkürzungen kommt, sind vielfältig. Zunächst ist es denkbar, dass Riester-Sparer, die durchaus in der Lage wären, höhere Eigenbeiträge zu leisten, dies bewusst unterlassen, weil sie aufgrund ihrer individuellen Präferenzen bzw. Risikoneigung den Gegenwartskonsum vorziehen oder aber über ein Vermögen verfügen, welches Vorsorgesparen in den Hintergrund treten lässt. Es wird aber auch Sparer geben, die höhere Sparleistungen erbringen möchten, dies aber nicht können. Dies kann vorübergehend der Fall sein, z. B. wenn andere Verpflichtungen Vorrang haben oder Einkommenseinbußen zu kompensieren sind. In vielen Kürzungsfällen scheint dies der Hintergrund zu sein, wie die Häufung von Bestandsverträgen mit weniger als zwölf (ansonsten korrekter) Monatsraten zeigt. Aus Sicht der Alterssicherungspolitik ist aber vor allem die dauerhafte Einschränkung der Sparfähigkeit problematisch, z. B. bei geringen Einkommen und hohen Ausgaben in kinderreichen Haushalten. Hierbei handelt es sich um ein allgemeineres, sozialpolitisches Problem, welches kaum innerhalb des Förderinstruments Riester-Rente gelöst werden kann.

Es bleiben Erklärungen für Zulagenkürzungen, die von einer versehentlichen Unterschreitung des Mindesteigenbeitrags ausgehen. Diese sind politisch weitaus wichtiger, erstens weil die andauernde Unterschreitung der erwünschten Sparquote droht, zweitens weil Hoffnung besteht, dass – anders als bei allgemeinen Liquiditätsproblemen – Abhilfe durch politische Korrekturen möglich ist. Zu diesen Gründen für Zulagenkürzungen gehört erstens die unvollständige Anpassung der jährlichen Eigenbeiträge bei Gehaltserhöhungen. Zweitens werden die Eigenbeiträge auch unzureichend an die Stufen der Förderung oder individuell veränderte (Kinder-) Zulagenansprüche angepasst. Drittens wird oft auch gleich zu Beginn der Vertragslaufzeit ein zu geringer Mindesteigenbeitrag ermittelt, offenbar weil von Anfang an die maßgeblichen Einnahmen unterschätzt wer-

den. Hier sind diverse Fehlerquellen denkbar, etwa die Verwechslung von Netto- und Bruttoeinkommen, von zu versteuerndem und sozialversicherungspflichtigem Einkommen oder die Nichtberücksichtigung von Jahressonderzahlungen.

Die empirischen Analysen ergeben, dass die Verschlechterung der Zulagenausschöpfung auffallend häufig auf konstante oder (seltener) nicht ausreichend erhöhte Eigenbeiträge bei gestiegenem Einkommen zurückzuführen ist. Verbreitet ist auch das Problem sinkender Eigenbeiträge durch versäumte oder bewusst ausgesetzte Monatsraten. Die Anpassung der Eigenbeiträge an veränderte (Kinder) Zulagenansprüche spielt im Vergleich dazu eine untergeordnete Rolle. Demgegenüber scheint die anfängliche Unterschätzung der maßgeblichen Einnahmen wiederum häufig vorzukommen. Es fällt schließlich auf, dass Zulagenkürzungen keinesfalls regelmäßig eine Korrektur der Eigenbeiträge zur Folge haben, Lerneffekte somit oft ausbleiben.

5.19.4.4 Steuer- und Gesamtförderung

Konzeptionell ist die Riester-Förderung zunächst eine rein steuerliche. Denn die Altersvorsorgezulagen werden im Rahmen der Einkommensteuerermittlung berücksichtigt, so dass sie als Vorauszahlung auf die steuermindernde Wirkung des Sonderausgabenabzugs aufgefasst werden können. Für Sparer, die je nach zu versteuerndem Einkommen und Zulagenanspruch nicht (zusätzlich) vom Sonderausgabenabzug profitieren, ist die Zulagenkomponente allerdings (zumindest teilweise) ein echter monetärer Transfer. Dies betrifft in 2008 etwa drei Viertel der Zulagenempfänger.

Der Begriff „Steuerförderung" bezeichnet im Kontext der Riester-Rente üblicherweise die über den Zulagenanspruch hinausgehende Minderung der Steuerzahlung aufgrund des Sonderausgabenabzugs. Dem Sonderausgabenabzug stehen im Rahmen der nachgelagerten Besteuerung jedoch spätere Steuerzahlungen gegenüber. Der eigentliche Steuervorteil eines Riester-Sparers ist die barwertige Differenz aus den Minderzahlungen in der Ansparphase und den aus der nachgelagerten Besteuerung resultierenden Zahlungen. Diese Größe kann allerdings nicht ermittelt werden, u. a. weil die zukünftigen Zahlungsströme, Steuersätze und Besteuerungszeitpunkte unbekannt sind. Wie auch bei der Zulagenförderung, der analog ein Teil der späteren Steuerzahlungen gegenüber zu stellen wäre, wird die Steuerförderung unter Ausblendung der korrespondierenden, späteren Abflüsse betrachtet.

Nach dieser Definition stellen die Zulagen den größeren Teil der Gesamtförderung dar. Bei den steuerlich geförderten Zulagenempfängern des Beitragsjahres 2008 beträgt die durchschnittliche Steuerquote (als Anteil an den Altersvorsorgebeiträgen) 16 Prozent, die Zulagenquote mit 45 Prozent fast das Dreifache. Die einkommensspezifischen Förderquoten zeigen das erwartete Muster: Bei geringem Einkommen ergeben sich hohe Zulagenquoten und niedrige Steuerquoten. In 2008 betrug die durchschnittliche Steuerförderung 218 Euro, wobei Beträge unter 100 Euro am häufigsten sind.

Die Gesamtförderung belief sich in 2008 auf 3,2 Mrd. Euro. In der Summe der Beitragsjahre 2002 bis 2008 wurde Riester-Förderung in Höhe von ca. acht Mrd. Euro gewährt. Der Anteil der Steuerförderung beträgt in den betrachteten Jahren durchschnittlich 22 Prozent. Produktspezifische Angaben zur Steuerförderung sind mangels Daten bisher nicht

möglich, so dass unklar ist, ob bei der Eigenheimrente Abweichungen von diesem allgemeinen Muster auftreten.

5.19.5 Räumliche Aspekte

5.19.5.1 Ost-West-Vergleich der Riester-Rente

In den ostdeutschen Bundesländern (inklusive Berlin) leben 24 Prozent der Zulagenempfänger des Beitragsjahrs 2008. Damit ist die Riester-Rente in Ostdeutschland weiter verbreitet, denn der Anteil der betreffenden Bundesländer an der Bevölkerung bzw. an den begünstigten Personen beträgt ca. 21 Prozent. Dies dürfte u. a. auf die geringere Verbreitung der bAV zurückzuführen sein, die ein Substitut der Riester-Rente ist.

Für die Eigenheimrente gilt das Gegenteil: Der Anteil der neuen Bundesländer (inklusive Berlin) ist deutlich kleiner als am gesamten Riester-Markt. Die Unterrepräsentation korrespondiert mit niedrigeren Wohneigentumsquoten (als Indikator für die Bedeutung von Wohneigentum).

Hinsichtlich sozio-demografischer Variablen offenbart der Ost-West-Vergleich deutliche Unterschiede: Die Zulagenempfänger in den ostdeutschen Bundesländern sind im Durchschnitt älter. Insbesondere die bis 1960 geborenen Jahrgänge sind im Osten relativ stärker vertreten (30 gegenüber 20 Prozent im Westen). Bei den ostdeutschen Riester-Sparern sind Einkommen bis 30.000 Euro vergleichsweise häufiger, im Westen sind vor allem die Einkommen über 50.000 Euro stark überrepräsentiert.

Mit dieser Einkommensstruktur gehen entsprechend niedrigere Altersvorsorgebeiträge einher: Der durchschnittliche Altersvorsorgebeitrag beträgt im Osten 730 Euro, im Westen 876 Euro. Auch die Zusammensetzung der Altersvorsorgebeiträge ist unterschiedlich. Der regionale Vergleich der kumulierten Zulagenquoten Ost- und Westdeutschlands zeigt eine überdurchschnittliche relative Zulagenförderung der östlichen Bundesländer. Dies ist dem Einkommensdifferenzial zwischen Osten und Westen zuzuschreiben, aber auch dem größeren Frauenanteil unter den ostdeutschen Riester-Sparern (2008: 59 gegenüber 56 Prozent) in Verbindung mit dem allgemeinen Einkommensunterschied zwischen Männern und Frauen. Die größere relative Zulagenförderung geht allerdings mit einer kleineren absoluten einher. Die durchschnittliche Grundzulage (ohne Berufseinsteigerbonus) in Höhe von 124 Euro unterschreitet den westdeutschen Wert (130 Euro) um vier Prozent. Die durchschnittliche Kinderzulage (je Kinderzulagenempfänger) ist aufgrund geringerer Kinderzahlen sogar um 18 Prozent niedriger.

In Ostdeutschland kommt es häufiger zu Zulagenkürzungen: 57 Prozent der Zulagenempfänger erhalten (im Beitragsjahr 2008) die vollen Zulagen, im Rest des Landes sind es 63 Prozent. Die Kürzungen sind außerdem umfangreicher: Die Kürzungen sind außerdem umfangreicher. Zwar ist der Anteil von mehr als hälftigen Kürzungen mit ca. 40 Prozent fast identisch, Kürzungen im Bereich von 25 bis 50 Prozent sind allerdings mit 33 gegenüber weitaus häufiger als im Westen (26 Prozent).

5.19.5.2 Die Eigenheimrente im ländlichen und urbanen Raum

Das Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) unterteilt die Landkreise und kreisfreien Städte in vier siedlungsstrukturelle Kreistypen: 1. kreisfreie Großstädte, 2. städtische Kreise, 3. ländliche Kreise mit Verdichtungsansätzen, 4. dünn besiedelte ländli-

che Kreise. Die erstgenannten Kreistypen werden als „städtischer Raum“ bezeichnet, die Typen 3 und 4 als „ländlicher Raum“. Nach dieser Abgrenzung leben 39 Prozent der Eigenheimsparer auf dem Land, aber nur 32 Prozent der Gesamtbevölkerung Deutschlands. In allen Bundesländern ist die Partizipation an der Eigenheimrente im ländlichen Raum größer ist als im städtischen.

Um die regionale Streuung der Partizipation an der Eigenheimrente zu untersuchen, wird auf Kreisebene das Verhältnis von Eigenheimrenten-Verträgen zur Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter beziffert. Diese Eigenheimsparer-Quote ist im städtischen Raum mit durchschnittlich 4,6 Verträgen je 1.000 Einwohner im erwerbsfähigen Alter niedriger als in ländlichen Kreisen (5,8). Die Partizipation an der Eigenheimrente ist also im ländlichen Raum größer ist als im städtischen; vor allem in den Großstädten sind Eigenheimrenten-Verträge selten. Die räumliche Streuung der Eigenheimsparer-Quote kann zu einem gewissen Teil mit den unterschiedlichen Preis-Einkommens-Verhältnissen statistisch erklärt werden. Sie korreliert erwartungsgemäß negativ mit der Preis-Einkommens-Relation den örtlichen Baulandpreisen und positiv mit dem Durchschnittseinkommen.

Die siedlungsstrukturellen Kreistypen unterscheiden sich nicht nur hinsichtlich der Häufigkeit von Eigenheimrenten-Verträgen. Auch einige Merkmale der Vertragsinhaber weichen voneinander ab. Altersunterschiede gibt es zwischen dem ländlichen und städtischen Raum kaum, auffällig ist allerdings, dass die Eigenheimsparer in den kreisfreien Großstädten mit durchschnittlich 35,3 Jahren deutlich älter sind als in den anderen Kreistypen. Auch der Frauenanteil ist in den Großstädten deutlich größer (50 gegenüber 46 Prozent). Demgegenüber weisen weder die durchschnittliche Kinderzahl noch der Anteil mittelbar Begünstigter nennenswerte Unterschiede auf. Zulagenkürzungen sind im urbanen Raum, vor allem in den städtischen Kreisen, etwas häufiger (48 gegenüber 45 Prozent). Die maßgeblichen Einnahmen sind mit ca. 33.000 Euro signifikant höher als in den ländlichen Kreisen. Diese Verhältnisse spiegeln sich auch in den durchschnittlichen Eigenbeiträgen und Bausparsummen wider.

5.19.6 Wohnungswirtschaftliche Verwendung der Riester-Förderung

5.19.6.1 Entnahme von Eigenheimbeträgen

Zwischen 2008 und dem ersten Quartal 2011 gab es etwas mehr als 5.000 Entnahmen von Altersvorsorge-Eigenheimbeträgen. Da bis einschließlich 2009 faktisch ein Mindestentnahmebetrag von 10.000 Euro galt, konzentrieren sich die Entnahmen auf das Jahr 2010. Das entnommene Altersvorsorgevermögen wurde fast ausschließlich für die Anschaffung oder Herstellung von Wohneigentum verwendet und nur in drei Prozent der Fälle für die Entschuldung.

5.19.6.2 Bausparsummen und -Salden

Anhand der Bausparsummen lässt sich das Volumen des für die wohnungswirtschaftliche Verwendung vorgesehenen Kapitals abschätzen. Bei 99 Prozent der geförderten Bausparverträge liegt sie zwischen 5.000 und 100.000 Euro, das arithmetische Mittel beträgt ca. 35.000 Euro. Neben dem häufigsten Wert 50.000 Euro (20 Prozent der Verträge) treten vor allem Werte zwischen 10.000 und 30.000 Euro auf; in diesem Bereich liegt etwa die Hälfte der Verträge. Eine 50.000 Euro übersteigende Bausparsumme haben 14 Prozent der Ver-

träge. Die theoretisch zu erwartende (positive) Einkommensabhängigkeit der Bausparsummen lässt sich empirisch bestätigen. Zudem besteht ein stabiler (positiver) Zusammenhang mit dem örtlichen Grundstückspreisniveau.

Im Gegensatz zur Bausparsumme gibt der Bausparsaldo Auskunft über die tatsächliche Ersparnis. In diesem Saldo sind neben den Eigenbeiträgen und Zulagen auch Zinsgutschriften und abgezogene Gebühren verrechnet, so dass er das im Riester-Produkt gebundene Kapital beziffert. Am Ende des Jahres 2010 betrug der Bausparsaldo im Durchschnitt ca. 1.140 Euro.

Das Verhältnis des Bausparsaldos zur vereinbarten Bausparsumme ist ein Indikator für den Fortschritt des Sparprozesses. Pro Jahr wurden zwischen 2008 und 2010 jährlich ca. zwei bis drei Prozent der Bausparsumme akkumuliert. Der Sparprozess wird sich jedoch künftig beschleunigen: Erstens ist die Kostenbelastung in den ersten fünf Jahren durch die umgelegte Abschlussgebühr stark erhöht – zum Stichtag hatten 14 Prozent der Bausparverträge sogar noch einen negativen Saldo. Zweitens steigen Einkommen und Mindesteigenbeitrag mit der Zeit, und drittens vermehrt der Zinseszins-Effekt den Kapitalstock zunehmend. Es ist davon auszugehen, dass etwa zehn Jahre nach Einführung der Eigenheimrente die Zuteilung geförderter Bausparverträge in spürbarer Größenordnung beginnen wird.

5.19.6.3 Anbieterwechsel und Kapitalübertragungen

In den Beitragsjahren 2008 bis 2010 wechselten ca. 30.000 Riester-Sparer zu den Bausparkassen, ca. 1.700 Bausparer haben den Wechsel zu einem anderen Anbieter vollzogen. Während die Fortwechsel kaum spürbar den Vertragsbestand verändern, machen die Hinwechsel je nach Beitragsjahr zwei bis drei Prozent des Vertragszugangs aus. Zwischen 2008 und Anfang 2010 fanden Quartal für Quartal mehr Hinwechsel statt, bis zum Ende des Jahres ging die Häufigkeit jedoch zurück. Es ist denkbar, dass es sich dabei um einen Sättigungseffekt handelt, da die meisten Riester-Sparer, die schon vor der Eigenheimrente ein Bausparprodukt bevorzugt hätten, innerhalb von eineinhalb Jahren den Anbieterwechsel vollzogen haben.

Im Durchschnitt aller drei Beitragsjahre kommen ungefähr zwei Drittel der Kapitalübertragungen von Versicherungsunternehmen und jeweils 17 Prozent von Banken und Kapitalanlagegesellschaften. Es finden auch Wechsel zwischen Bausparkassen statt. Angesichts der Marktdominanz der Rentenversicherungen überrascht es nicht, dass die große Mehrheit der Anbieterwechsel aus dieser Produktkategorie stammt. In Relation zum Marktanteil sind jedoch die Banken als vorherige Anbieter am häufigsten. Es ist durchaus möglich, dass aufgrund vergleichsweise geringer Abschluss- und Wechselgebühren bei Banksparplänen die Anreize zum Wechsel grundsätzlich größer sind. Eventuell wurden Banksparpläne vor 2008 auch verstärkt mit dem Ziel der Wohneigentumsbildung abgeschlossen.

Die geschätzte durchschnittliche Kapitalübertragung beträgt ca. 2.100 Euro. Besonders häufig sind Beträge bis 800 Euro – dies betrifft ca. 30 Prozent der Kapitalübertragungen. Höhere Beträge sind zunehmend seltener. In der Summe wurde im Jahr 2010 Altersvorsorgevermögen in Höhe von ca. 15 Mio. Euro aus klassischen Riester-Produkten in geförderte Bausparverträge übertragen.

5.19.6.4 Geförderte Annuitätendarlehen

Die empirischen Analysen zur Eigenheimrente beziehen sich auf die geförderten Bausparverträge. Die Gleichsetzung des Anbietertyps „Bausparkasse" mit der Gesamtheit der Eigenheimrenten-Verträge erscheint zulässig, da die geförderten Darlehen nach stichprobenhaften Recherchen noch sehr selten sind. Auf Basis einer kleinen Stichprobe lassen sich dennoch begrenzte Aussagen zu diesem Produkttyp machen.

Die durchschnittliche Grundzulage (inklusive Berufseinsteigerbonus) beträgt 84 Euro, in drei Viertel der Fälle wurde sie gekürzt. Kinderzulagen wurden bei einem Viertel der Zulagenempfänger ausgezahlt. Der korrespondierende Eigenbeitrag beträgt im Mittel 732 Euro. Bei den Frauen, welche 44 Prozent der Darlehensnehmer ausmachen, ist der Eigenbeitrag mit 615 Euro niedriger als bei den Männern (836 Euro).

Hinsichtlich der Altersstruktur ist die Dominanz der Darlehensnehmer zwischen 30 und 39 Jahren auffällig; mehr als die Hälfte der Personen befindet sich in dieser Altersklasse. Die älteren Kohorten sind demgegenüber deutlich seltener als bei der Riester-Rente insgesamt. Bausparer ab 50 sind zwar im Vergleich zum Riester-Kollektiv ebenfalls unterrepräsentiert, Darlehen werden in dieser Altersgruppe aber offenbar noch seltener abgeschlossen. Die Altersstruktur passt somit zu den Produkteigenschaften, denn der Abschluss des Annuitätendarlehens fällt normalerweise zeitlich mit der Anschaffung des Wohneigentums zusammen, welche überwiegend im vierten Lebensjahrzehnt stattfindet.

Darlehen mit langen Laufzeiten sind recht häufig. Zwei Drittel der Verträge laufen 25 Jahre, zehn Prozent haben eine Laufzeit von 20 Jahren. Am (voraussichtlichen) Ende der Darlehenslaufzeit werden die Kunden im Durchschnitt 57 Jahre alt sein. Die Endtilgung der erfassten Darlehen wird größtenteils zwischen 2030 und 2035 stattfinden.

5.19.6.5 Nachfragepotenzial der Eigenheimrente

Das Nachfragepotenzial der Eigenheimrente ist grundsätzlich durch die Anzahl aller begünstigten Personen begrenzt, welche (unter Verwendung des SOEP) auf ca. 39,7 Mio. geschätzt wird. Etwa 30 Prozent davon haben bereits einen Riester-Vertrag. Auch sie können natürlich Eigenheimrentenprodukte nachfragen bzw. das angesparte Altersvorsorgevermögen für die Anschaffung oder Entschuldung von Wohneigentum verwenden.

Ein naheliegender Indikator für das Nachfragepotenzial der Förderberechtigten ist vorhandenes Wohneigentum – wobei in erster Linie diejenigen mit verschuldeten Immobilien nachfragerelevant sind. Dies trifft auf ca. 9,7 Mio. Personen zu, von denen etwa ein Drittel bereits einen Riester-Vertrag hat. Für diese Riester-Sparer kam bis zum AltvVerbG zumindest die Verwendung der vorhandenen Altersvorsorgevermögen zur Entschuldung zu Beginn der Auszahlungsphase in Frage. Auf Grundlage des AltvVerbG können Altersvorsorge-Eigenheimbeträge ab dem Jahr 2014 auch schon während der Ansparphase zur Entschuldung verwendet werden. Nur einer Minderheit von ca. 500.000 Personen mit Riester-Verträgen stand diese Möglichkeit auch schon zuvor offen, da sie ihre Immobilien nach 2007 angeschafft hatten.

Für die 6,5 Mio. Förderberechtigten mit verschuldetem Eigenheim und ohne Riester-Vertrag war bis zum AltvVerbG ebenfalls die Unterscheidung nach dem Anschaffungszeitpunkt bedeutsam. Lag er vor 2008, wie es bei 5,6 Mio. Personen der Fall ist, konnte na-

türlich für die Entschuldung zu Beginn der Auszahlungsphase ein (beliebiger) Riester-Vertrag abgeschlossen werden. Für die ca. 900.000 Personen, die ihr (verschuldetes) Eigenheim nach 2007 erworben haben, war (und ist) außerdem die mit der Eigenheimrente eingeführte Tilgungsförderung relevant.

Die 22,5 Mio. Mieter unter den begünstigten Personen stellen nur dann ein Nachfragepotenzial dar, falls sie in Zukunft Eigentümer werden. In diesem Fall kommt nicht nur die Entschuldung aus vorhandenen Altersvorsorgevermögen in Frage, sondern auch der Abschluss eines Bauspar- oder Darlehensproduktes. Zur Konkretisierung des Nachfragepotenzials dieser großen Personengruppe werden mittels Regressionsmodellen Bestimmungsfaktoren für einen künftigen Wohneigentumserwerb ermittelt und schließlich verwendet, um Mieter zu identifizieren, die eine signifikant erhöhte Wahrscheinlichkeit aufweisen, in den nächsten Jahren zu Wohneigentümern zu werden. Ihre Zahl wird auf etwa 3,5 Mio. Personen geschätzt. Von ihnen haben ca. 30 Prozent bereits einen Riester-Vertrag, woraus zumindest ein Nachfragepotenzial in Form von Kapitalübertragungen (oder Umschuldungen) folgt, sofern es sich bei diesen Verträgen nicht ohnehin schon um geförderte Bausparprodukte handelt.

Ansatzpunkte zur Steigerung des Marktpotenzials der Eigenheimrente betreffen die bis zum AltvVerbG 2013 bestehenden Restriktionen der Entnahme zur Entschuldung während der Ansparphase sowie der enge Bezug zum Anschaffungszeitpunkt in den Förderkriterien. Insbesondere für die große Gruppe der Selbstnutzer von verschuldeten Eigenheimen, die vor 2008 angeschafften wurden, dürfte das AltvVerbG das Nachfragepotenzial der Eigenheimrente erheblich gesteigert haben. Doch auch die Entschuldung von nach 2007 angeschafftem Wohneigentum ist dank der Neuregelungen einfacher und günstiger geworden. Schließlich ist die Einbeziehung barriereregulierender Umbaumaßnahmen, die vermutlich den Präferenzen einer nennenswerten Zahl von Sparern entgegen kommt, geeignet, neue Zielgruppen für die Riester-Rente zu gewinnen.

6 Reform der Riester- und Eigenheimrente

6.1 Vorbemerkungen zu theoretischen Leitlinien

Aus den Ausführungen der Abschnitte 3.2 und 4.3 wird deutlich, dass es sich bei der aktuellen institutionellen Ausgestaltung der Riester-Rente um eine weitgehend konsistente Fördersystematik der privaten Altersvorsorge handelt. Auch die zunächst unzureichende Einbeziehung des Wohneigentums ist mit dem EigRentG – zumindest im Grundsatz – systematisch und tragfähig erfolgt. Ziel dieses Kapitels ist es, herauszuarbeiten, wie der bestehende Förderrahmen der Riester-Rente – speziell im Hinblick auf das Wohneigentum – verbessert werden kann. Dazu werden Problemfelder identifiziert sowie Handlungsoptionen erörtert und beurteilt, um schließlich zu möglichst konkreten Vorschlägen zu gelangen. Abschnitt 6.2 diskutiert Neuregelungsbedarf der Riester-Rente im Allgemeinen, Abschnitt 6.3 widmet sich dem Schwerpunkt der Eigenheimrente. In Abschnitt 6.4 werden die zentralen Punkte zusammengefasst.

Eine kritische Analyse von bestehenden Regelungen und Reformvorschlägen muss auf Leitlinien basieren und diese als Bewertungskriterien benennen. Dies sind an erster Stelle Prinzipien, die logisch aus der Intention und Systematik der Riester-Rente folgen. Vor dem Hintergrund der kompensatorischen Funktion der Riester-Rente ist die Wirksamkeit des Instruments u. a. an der Ausschöpfung der Förderung zu messen. Denn gekürzte Zulagen deuten darauf hin, dass die induzierte Ersparnis nicht das vorgesehene Niveau erreicht. (Lösungsvorschläge für dieses in Abschnitt 5.10 empirisch gezeigte Problem werden in Abschnitt 6.2.1 erarbeitet.)

Hinsichtlich des Spektrums der geförderten Produkte muss aus finanzwissenschaftlicher Sicht die möglichst diskriminierungsfreie, d. h. neutrale, Behandlung sämtlicher Vorsorgewege gewährleistet werden. Dieses Neutralitätsgebot (oder Verzerrungsverbot) erforderte ursprünglich die Integration der Wohnimmobilie in Form eines fiktiven Kapitalstocks. Dementsprechend müssen die wohnungswirtschaftlichen Verwendungsmöglichkeiten in (möglichst) vollständiger und strikter Analogie zu den „klassischen" Riester-Produkten gedacht werden. An diesem zentralen Kriterium müssen nicht nur Änderungsvorschläge gemessen werden, sondern auch die Eigenheimrente im Status quo.

Als ergänzende Leitlinien werden politische Vorgaben (kritisch) berücksichtigt, insbesondere der Koalitionsvertrag der 17. Legislaturperiode, welche im Oktober 2013 endete.[626] CDU, CSU und FDP (2009) hatten darin vereinbart: „Wir wollen die Wohneigentumsquote in Deutschland erhöhen. Dazu werden wir die Eigenheimrente vereinfachen."[627] Der Spielraum für Modifikationen der Eigenheimrente, welche der im Koalitionsvertrag angestrebten Stärkung des Wohneigentums dienen, ist vor allem durch die Leitlinie der Neutralität begrenzt. Denn im Grundsatz gilt, dass die Riester-Rente primär ein Instrument der Alterssicherungspolitik ist, welches die Absicherung des Langlebigkeitsrisikos zum Ziel hat. Nicht zuletzt durch die Einbeziehung des (alterssichernden) Wohneigentums in die För-

[626] Der Koalitionsvertrag zwischen den Unionsparteien und der SPD vom Dezember 2013 befasst sich im Übrigen nicht mit der Riester- bzw. Eigenheimrente (vgl. CDU, CSU und SPD, 2013).
[627] CDU, CSU und FDP (2009), S. 42.

derung eröffnet sich natürlich eine wohnungspolitische Dimension. Der Wirkungszusammenhang zwischen dem Instrument „Riester-Rente" und wohnungspolitischen Zielgrößen wie z. B. der Wohneigentumsquote ist jedoch zunächst einseitig: Die Ausge-Ausgestaltung der geförderten Altersvorsorge gemäß den alterssicherungspolitischen Zielen beeinflusst mittelbar andere Zielgrößen. Wohnungspolitische Ziele – die analog mit (möglichst unabhängigen) dezidiert wohnungspolitischen Mitteln verfolgt werden müssen – können in der Systematik der Riester-Rente konzeptionell nur nachrangig berücksichtigt werden. Sie dürfen den primären Zusammenhang von Mitteln und Zielen der Alterssicherungspolitik nicht beeinträchtigen, können aber unter der Bedingung, dass kein Konflikt besteht bzw. die Ziele harmonieren, ergänzend einfließen. Dementsprechend sind im Folgenden auch Vorschläge zu identifizieren, die der wohnungspolitischen Zielsetzung im vorgegebenen Rahmen Rechnung tragen.[628]

Das zweite im Koalitionsvertrag vorgegebene Ziel der Vereinfachung sollte sowohl im Sinne der Reduktion von Verwaltungsaufwand verstanden werden, als auch in Bezug auf die Transparenz der Produkte und Nachvollziehbarkeit der Förderregeln für die Verbraucher. Der kausale Bezug zwischen Wohneigentumsförderung und Vereinfachung der Eigenheimrente ist jedoch problematisch. Eine weitere Zielgröße ist die angemessene Flexibilität der Sparer im Rahmen ihrer privaten Altersvorsorge. Bei Änderungsvorschlägen ist jedoch zu berücksichtigen, dass die Flexibilität grundsätzlich durch die Zweckbindung der Förderung eingeschränkt ist. Diese Form der Inflexibilität ist jedoch im Hinblick auf die Alterssicherung politisch gewollt, da ein möglichst lebenslanger Zahlungsstrom in ausreichender Höhe sichergestellt werden soll. Außerdem dürfte meist ein Zielkonflikt zwischen der Flexibilität des Förderinstrumentariums und einer Vereinfachung im Interesse der Kunden, der öffentlichen Verwaltung und der Anbieter (bzw. der Effizienz im Allgemeinen) bestehen.

Im Bestreben, nicht nur theoretisch konsistente, sondern auch praxisnahe und realistische Reformvorschläge zu entwickeln, wurden „außerhalb des Elfenbeinturms" verschiedene Fachgespräche veranstaltet, in denen ein konstruktiver Austausch von Anbietern, Fachjournalisten, Verwaltung, Politik und Wissenschaft stattfand.[629] Im Rahmen des Ressortforschungsprojekts, welches die Grundlage dieser Arbeit ist, wurden insbesondere das BMVBS und das BMF einbezogen. Ein großer Teil der nachfolgenden Ausführungen hat sich daher bereits im Gesetzgebungsprozess niedergeschlagen, wie vor allem das AltvVerbG vom 24.6.2013 zeigt. Der Autor wurde zudem bei der betreffenden Anhörung im Finanzausschuss des Bundestags (am 26.11.2012) als Sachverständiger befragt.[630]

[628] Abschnitt 6.4.3 fasst die Reformdiskussion abschließend aus wohnungspolitischer Perspektive zusammen.

[629] Die Protokolle zweier Expertenrunden im Rahmen eines Ressortforschungsprojekts des BMVBS (vgl. Leifels et al., 2013) befinden sich in Anhang A.

[630] Vgl. Leifels (2012).

6.2 Reform der Riester-Rente

6.2.1 Verbesserung der Förderungsausschöpfung

Das politisch wohl bedeutsamste Ergebnis der empirischen Marktanalyse ist die unvollständige Ausschöpfung der Riester-Förderung – und zwar als Indikator für Effizienzmängel des Instruments. In Abschnitt 5.10.5 wurde gezeigt, dass Zulagenkürzungen auffallend häufig auf konstante oder (seltener) nicht ausreichend erhöhte Eigenbeiträge bei gestiegenem Einkommen zurückzuführen ist. Verbreitet ist auch das Problem unzureichender Eigenbeiträge durch versäumte oder bewusst ausgesetzte – aber ansonsten korrekt bemessene – Monatsraten. Auch die anfängliche Unterschätzung der maßgeblichen Einnahmen ist ein verbreiteter Kürzungsgrund. Es fällt allgemein auf, dass Zulagenkürzungen keinesfalls regelmäßig eine Korrektur der Eigenbeiträge nach sich ziehen. Im Folgenden werden auf diesen empirischen Ergebnissen basierende Vorschläge zur Verhinderung von Zulagenkürzungen – und somit zur besseren Ausschöpfung der Förderung – vorgestellt.

6.2.1.1 Einschätzung maßgeblicher Einnahmen

Die bessere Einschätzung der maßgeblichen Einnahmen könnte durch Beratungsaufwand der Anbieter bewerkstelligt werden. Es sollte im Beratungsprozess mindestens eine (ggf. automatisierte) Plausibilitätsprüfung der Kundenangaben durchgeführt werden, denn die untersuchten Anbieterdaten weisen teilweise erhebliche Abweichungen zwischen den Kundenangaben und den tatsächlichen Einnahmen auf. Diskussionswürdig ist auch die Verwendung einer anderen, dem Kunden geläufigeren Bemessungsgrundlage oder einer weiter zurückliegenden Größe, die besser zu überprüfen ist.

Eine leichte Unterschätzung der maßgeblichen Einnahmen muss nicht zum Verlust der Förderung des Beitragsjahres führen, wenn als Eigenleistung nicht vier Prozent (abzüglich des Zulagenanspruchs) gezahlt werden, sondern standardmäßig etwas mehr. Bei Altersvorsorgebeiträgen in Höhe von 4,5 Prozent kann eine ca. zehnprozentige Unterschätzung der maßgeblichen Einnahmen ausgeglichen werden; eine Abweichung von fünf Prozent wird durch Beiträge in Höhe von ca. 4,2 Prozent kompensiert (usw.). Derartiges „vorbeugendes Übersparen“ kann vermutlich im Beratungsgespräch vermittelt werden, allerdings ist zu vermuten, dass dies häufig nicht im Interesse der Kundenberater ist, da die Gefahr besteht, dass potenzielle Kunden vom Vertragsabschluss abgeschreckt werden, wenn ihnen die Sparbeiträge als zu hohe Belastung erscheinen. In der Beratung vor unterjährigen Vertragsabschlüssen sollte außerdem auf die nötigen Beiträge hingewiesen werden, die für die volle Förderung notwendig sind. Vermutlich ist so ein Teil des „Dezembereffekts“ zu vermeiden, nämlich der nicht auf Liquiditätsbeschränkungen, sondern auf Unkenntnis beruhende.

6.2.1.2 Dynamisierung der Eigenbeiträge

Was das größte Problem im Zusammenhang mit Zulagenkürzungen – die mangelnde Anpassung der Eigenbeiträge – betrifft, bieten sich Automatismen (in Analogie zum Dauerzulagenantrag) an. Naheliegend ist die Vereinbarung steigender Beiträge über die Vertragslaufzeit in Höhe durchschnittlicher Lohnsteigerungen. Diese könnten als grobe Durchschnittswerte unterstellt werden, z. B. in Orientierung am mehrjährigen Durch-

schnitt der Bruttolöhne und -gehälter nach den offiziellen Angaben des StBA. Ohne übermäßigen Aufwand wären auch differenziertere Schätzungen möglich, welche Lohnsteigerungen im Lebenszyklus berücksichtigen und z. B. nach dem Alter oder der Branchenzugehörigkeit unterscheiden.

Sofern die Möglichkeit besteht, später von einem solchen dynamisierten Einzahlungsplan abzuweichen, dürften die Vorbehalte der Sparer gering sein. Ein Hinweis im jährlichen Bescheid der Anbieter, dass der Beitrag wie vereinbart erhöht wird, falls kein Widerspruch erfolgt, sollte ausreichende Transparenz schaffen. Ähnliches gilt für die Anpassung an Förderstufen: Sollten z. B. die Förderhöchstgrenze und/oder die Zulagen erhöht werden, ist dies vermutlich früh genug bekannt, damit die Anbieter ohne zusätzliche Kosten einen entsprechenden Hinweis in einer ohnehin verschickten Mitteilung unterbringen können.

Ein Einzahlungsplan mit steigenden Raten ist effektiver, wenn er regelmäßig angepasst wird. Denn so werden jeweils die aktuellsten maßgeblichen Einnahmen der folgenden Beitragserhöhung zugrunde gelegt, und die Wirkung einer Fehleinschätzung beeinträchtigt nur die Zulagenausschöpfung eines Beitragsjahrs. Auch diese Anpassung kann vorab vereinbart und automatisiert vorgenommen werden.

In den Bereich der Automatismen fällt auch die disziplinierende Wirkung einer Einzugsermächtigung. Ähnlich wie beim Dauerzulagenantrag ist es erstrebenswert, dass möglichst viele Kunden ihrem Anbieter eine solche Genehmigung erteilen. Auch wenn es sich letztlich um eine recht schwache Selbstbindung handelt – schließlich kann der Lastschrifteinzug jederzeit widerrufen oder ausgesetzt werden – ist sie effektiv.

6.2.1.3 Kürzungen bei unterjährigen Vertragsabschlüssen

Riester-Verträge werden selten zu Beginn eines Jahres abgeschlossen. Häufig werden dann nicht mehr die Mindesteigenbeiträge eingezahlt. Dadurch kommt es im Jahr des Vertragsabschlusses häufiger zu Zulagenkürzungen – die darüber hinaus überdurchschnittlich umfangreich sind. Es gibt Hinweise, dass in vielen Fällen monatlich bis zum Jahresende ein Zwölftel des (auf das Jahr bezogenen) Mindesteigenbeitrags eingezahlt wird. Ob die Sparraten bewusst so gewählt sind oder ob es den Sparern möglich wäre, auch schon im unvollständigen ersten Vertragsjahr den vollen Mindesteigenbeitrag zu leisten, ist ungewiss. Ohnehin ist die Zulagenkürzung in einem einzelnen Jahr vergleichsweise unproblematisch, falls in der Folge ausreichend gespart wird. Bei Sparern, welche ausreichend liquide sind, sollte aber bei Vertragsabschluss zumindest ein Hinweis auf die drohende Kürzung erfolgen. Denn eine Zulagenkürzung im ersten Jahr könnte frustrierend sein und möglicherweise die Sparbereitschaft gefährden.

6.2.1.4 Informationsdefizite, Beratung und Anreizsetzung

Die empirischen Ergebnisse weisen darauf hin, dass die unvollständige Ausschöpfung der Förderung auch auf Informationsdefiziten der Sparer beruht. Dies betrifft neben der fehlerhaften Einschätzung der maßgeblichen Einnahmen und ihrer Veränderung im Zeitverlauf auch ausbleibende Lerneffekte bei Zulagenkürzungen. Da es sich um einen Markt für private Altersvorsorgeprodukte handelt, ist der naheliegende Ansatz einer Regulierung, den Anbietern verbindliche Vorgaben zu machen, um unerwünschte Marktergebnisse zu verhindern. Vor diesem Hintergrund können auch die im AltZertG festgelegten Mindest-

kriterien an Produkte und Anbieter sowie die Informationspflichten[631] letzterer betrachtet werden. Im Hinblick auf die Ausschöpfung der Förderung sind für die Sparer laufende Informationen (nach Vertragsabschluss) besonders wichtig, um drohende Kürzungen abzuwenden oder zumindest aus vergangenen zu lernen.[632] Die Anbieter sind beispielsweise verpflichtet, ihre Kunden mit jährlichen Bescheinigungen nach vorgegebenem Muster über die gutgeschriebenen Zulagen zu informieren.[633] Bei ausbleibendem Erfolg oder unverhältnismäßigem Aufwand derartiger Maßnahmen, ist nachrangig in Betracht zu ziehen, bestimmte Informationsaufgaben der ZfA zu übertragen.

Diskussionswürdig ist aber nicht nur die jeweilige Effektivität (und Kosteneffizienz) konkreter Vorgaben und Informationspflichten, sondern auch ein ergänzender anreizpolitischer Ansatz des Gesetzgebers. Es ist nämlich denkbar, dass das Potenzial des Beratungsprozesses zur Verbesserung der Förderungsausschöpfung aus Anreizgründen nicht genutzt wird. Für den Anbieter existieren keine starken Anreize, sich bei seinen Kunden für hohe Sparleistungen und damit für die Ausschöpfung der Förderung einzusetzen. Der Beitrag der Riester-Sparer zur Kapitalausstattung der Unternehmen dürfte relativ gering sein. Sogar gegenläufige Anreize sind denkbar, z. B. weil beim Übersparen zusätzliche Kosten durch die getrennte Erfassung von gefördertem und ungefördertem Altersvorsorgevermögen anfallen oder weil befürchtet wird, dass potenzielle Kunden bei höheren Sparleistungen vom Vertragsabschluss Abstand nehmen. Eine Angleichung der Anreizstruktur an die Interessen der Kunden (und die Zielsetzung des Förderinstruments) ist offensichtlich schwierig. Eine Möglichkeit wäre die Vergabe eines Gütesiegels für Anbieter, die eine bestimmte Zulagenausschöpfung ihres Kundenstamms erreichen. Die Ermittlung und Überprüfung anbieterspezifischer Inanspruchnahme der Förderung erfordert eine entsprechende Mikrodatenbasis und deren Auswertung. Allerdings ließe sich aus der Arbeitsstatistik der ZfA die allgemeine Ausschöpfungsquote eines Anbieters als zweckmäßige und einfache Maßzahl für abgeschlossene Beitragsjahre bilden. Die deutlichen Anbieterunterschiede bei der Zulagenausschöpfung sind grundsätzlich ein Indiz dafür, dass die Kundenberatung und/oder die Verwaltungsabläufe von unterschiedlicher Qualität sind – und vermutlich mit betriebswirtschaftlichen Mitteln beeinflusst werden können.

---

[631] Die Informationspflichten wurden mit dem AltvVerbG vom 24.6.2013 ausgeweitet.

[632] Aufgrund des gehäuften Auftretens von Zulagenrückforderungen (vor allem) infolge nicht berücksichtigter unmittelbarer Förderberechtigung bei eintretender Rentenversicherungspflicht aufgrund von Kindererziehungszeiten wurde vorübergehend die Möglichkeit geschaffen, notwendige Eigenbeiträge nachträglich zu zahlen (vgl. Abschnitt 3.2.4.3). In diesem Zusammenhang hatte der Bundesrat (2011b) vorgeschlagen, in solchen Fällen auch zukünftig die Nachentrichtung zu gestatten. Daraus ließe sich der noch allgemeinere Vorschlag ableiten, grundsätzlich spätere Zahlungen zur vollen Ausschöpfung der Förderung zuzulassen. Die Nachentrichtung ist jedoch problematisch. Denn erstens ist die Umsetzbarkeit auf Seiten der Anbieter laut eigener Aussage nicht sichergestellt, zweitens besteht die Gefahr einer Doppelbesteuerung, wenn die zusätzlichen Eigenbeiträge nicht beim Sonderausgabenabzug berücksichtigt werden.

[633] Vgl. § 92 EStG. Derartige Schreiben sollten möglichst unmissverständliche, konkrete Angaben enthalten, optimalerweise einen eindeutigen Handlungsvorschlag unter Nennung von Euro-Beträgen, um den die bisherige jährliche oder monatliche Sparleistung erhöht werden müsste. Die Anbieter können u. a. auf Grundlage der Kundendaten zum vorherigen Beitragsjahr auch die maßgeblichen Einnahmen des laufenden Jahres grob schätzen und auf möglichen Bedarf zur zusätzlichen Erhöhung der Sparbeiträge hinweisen.

6.2.2 Anpassung der Förderbeträge

6.2.2.1 Anhebung der steuerlichen Fördergrenze

Wie in Abschnitt 3.2.6 erläutert, ist der maximale Sonderausgabenabzug durch § 10a EStG in Höhe von 2.100 Euro absolut definiert. Bei Einführung der Riester-Rente entsprach dieser Wert 3,9 Prozent der GRV-Bemessungsgrenze (West) und war insofern konsistent mit den Zielwerten des AVA in der Rentenanpassungsformel und des Mindesteigenbeitrags, welche bei vier Prozent der maßgeblichen Einnahmen liegen. Die BBG (West) ist mittlerweile aber auf 69.600 Euro (in 2013) gestiegen, so dass gegenwärtig nur noch drei Prozent als Sonderausgaben abzugsfähig sind. Diese Entwicklung verletzt die kompensatorische Fördersystematik der Riester-Rente.

Tabelle 51 zeigt die geplante und tatsächliche Entwicklung des AVA seit 2002 und die jeweilige Relation des maximalen Sonderausgabenabzugs zur BBG (West). Daraus wird deutlich, dass der zuletzt genannte Wert in 2011 erstmals geringer war. In 2012 kam der AVA aus 2011 erstmals bei der Anpassung des aktuellen Rentenwerts zum Tragen, so dass dann die Förderung einkommensstarker Haushalte nicht mehr das vom AVA implizierte Ausmaß hatte.

Im Vergleich zur Riester-Rente werden Beiträge zur bAV in größerem Umfang steuermindernd berücksichtigt, weil statt einer absoluten Höhe nur die (relative) Festlegung der Abzugsmöglichkeiten auf vier Prozent der BBG erfolgt. Hier liegt offensichtlich eine Benachteiligung der Riester-Sparer gegenüber bAV-Sparern vor, zumindest derjenigen, die sozialversicherungspflichtige Einkünfte im Bereich der BBG haben und somit jährliche Sparleistungen über 2.100 Euro erbringen (würden).[634]

Auch innerhalb der Gruppe der Riester-Sparer diskriminiert die starre Fördergrenze: Sie bewirkt die Erosion der Steuerförderung für Besserverdiener. Diese können im Verhältnis zu ihrem Einkommen weniger steuerfreie Beiträge in einen Riester-Vertrag einbringen als ein Sparer mit geringerem Einkommen, für den die Obergrenze nicht relevant ist. Weil die Absenkung des Rentenniveaus über die „Riester-Treppe" der Rentenformel aber implizit unterstellt, dass vier Prozent des Einkommens ersetzend gespart – und folglich gefördert – werden, kommt es zu einer einkommensabhängigen Ungleichbehandlung der Riester-Sparer.

Tabelle 51: Relation von AVA und maximalem Sonderausgabenabzug (2002 bis 2013)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
AVA (geplant)	0,5	0,5	1,0	1,5	2,0	2,5	3,0	3,5	4,0	4,0	4,0	4,0
AVA (tatsächlich)	0,5	0,5	1,0	1,5	2,0	2,0	2,0	2,5	3,0	3,5	4,0	4,0
2.100/BBG (West)	3,9	3,4	3,4	3,4	3,3	3,3	3,3	3,2	3,2	3,2	3,1	3,0

Angaben in Prozent
Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis des SGB VI.

[634] Vgl. § 63 Nr. 63 EStG; zusätzlich zur Steuerfreiheit in Höhe von vier Prozent der GRV-Bemessungsgrundlage können im Rahmen der bAV weitere 1.800 Euro jährlich steuerfrei eingezahlt werden. Die institutionelle Bevorzugung der bAV ist weniger eine versehentliche Verzerrung, als ein politisches Werturteil (insbesondere) der bei der Einführung der Riester-Rente politisch Verantwortlichen.

Die hier geschilderte Ungleichbehandlung ist nicht nur konzeptioneller Natur, sondern wirkt sich spürbar auf Haushalte in den entsprechenden Einkommensklassen aus. Somit ist die Anreizneutralität zwischen privater und betrieblicher Altersvorsorge verletzt. Im Jahr 2011 ist erstmals die problematische Situation eingetreten, dass die relative Höchstgrenze für den Sonderausgabenabzug unter dem AVA liegt. Spätestens im Jahr 2013, seit dem die letzte AVA-Stufe in die Berechnung des aktuellen Rentenwerts einfließt, hätte schließlich eine Korrektur stattfinden sollen. Die Korrektur dieses Umstands scheint jedoch ohne großen Verwaltungsaufwand möglich.[635] Die Anpassung an die Zielgröße von vier Prozent der BBG (West) hätte für 2013 einer Erhöhung um ca. ein Drittel auf 2.784 Euro entsprochen.

Die fiskalische Wirkung einer Erhöhung des Sonderausgabenabzugs ist schwer abschätzbar, nicht zuletzt, wegen der bisher eingeschränkten Datenverfügbarkeit hinsichtlich der beim Sonderausgabenabzug berücksichtigten Sparbeiträge der Riester-Sparer. Die Analyse der Einkommensstruktur (vgl. Abschnitt 5.7) zeigt, dass ca. acht bis neun Prozent der Zulagenempfänger maßgebliche Einnahmen über 50.000 Euro haben – und damit Mindesteigenbeiträge im relevanten Bereich. Ähnlich viele Riester-Sparer verfügen über Einnahmen zwischen 40.000 und 50.000 Euro. Auch für sie kann die Fördergrenze von Bedeutung sein, sei es durch Übersparen oder durch künftige Einkommenszuwächse.[636] In niedrigeren Einkommensbereichen sind betroffene Sparer hingegen seltener. Eine Anhebung der Fördergrenze hätte letztendlich zwei Auswirkungen: Einerseits könnten bei Sparleistungen über 2.100 Euro zusätzliche Steuerersparnisse realisiert werden. Andererseits müssten Sparer mit entsprechenden Einnahmen (über 52.500 Euro) aber auch höhere Eigenbeiträge aufbringen, um die volle Förderung zu erhalten. Es ist somit denkbar, dass fiskalischen Effekte gedämpft auftreten, falls sich die Ausschöpfungsquote der oberen Einkommensklassen verschlechtert.

6.2.2.2 Erhöhung der Altersvorsorgezulagen

Für den Fall einer – durchaus konsequenten – Anhebung des maximalen Sonderausgabenabzugs folgt die entsprechende Erhöhung der Zulagen nicht zwingend aus dem Kompensationsprinzip der Riester-Rente. Es handelt sich vielmehr um eine sozialpolitisch motivierte, zusätzliche Förderkomponente. Die Anhebung des maximalen Sonderausgabenabzugs ist letztlich eine Korrektur, die aus der gestiegenen BBG folgt. Dies ist konzeptionell unabhängig von der Bemessung der Zulagen, welche überdies auch nicht ausdrücklich an einer Referenzgröße orientiert sind.

Allerdings ist festzustellen, dass die Zulagen bei Erreichen der Förderstufen in den Jahren 2004, 2006 und 2008 proportional mit der Fördergrenze und dem Eigenbeitragssatz erhöht wurden. Eine erneute Erhöhung im Gleichschritt mit der steuerlichen Fördergrenze entspräche also dem bisherigen Vorgehen. Offensichtlich würde bei einer alleinigen Anhebung des maximalen Sonderausgabenabzugs die Riester-Förderung weniger degressiv

[635] Um den nötigen Vorlauf bei der Berechnung der Mindesteigenbeiträge usw. zu ermöglichen, könnte wie bei den maßgeblichen Einnahmen der Bezug zur BBG des Vorjahres hergestellt werden.

[636] Um die betroffenen Personen näher einzugrenzen wäre aufgrund der Behandlung des Sonderausgabenabzugs beim Ehegattensplitting eine detaillierte Betrachtung auf Basis von Steuerpflichtigen notwendig.

als im Status quo. Diejenigen, die nicht vom höheren Sonderausgabenabzug profitieren, wären zwar nicht absolut schlechtergestellt, aber relativ. Neben Riester-Sparern mit mittleren und geringen Einkommen betrifft dies auch kinderreiche Haushalte. Inwiefern diesem – vermutlich sozialpolitisch unerwünschten – Effekt durch eine Anhebung der Zulagenhöchstbeträge entgegengewirkt werden soll, bedarf einer politischen Bewertung. (Eine Erhöhung um ein Drittel würde die Grundzulage auf 205 Euro anheben, die Kinderzulagen je nach Geburtsdatum des Kindes auf 247 bzw. 400 Euro.)

6.2.2.3 Dynamisierung der Förderung

Neben der Anhebung der Fördergrenze kann eine Dynamisierung in Anlehnung an die Regelungen zur bAV in Betracht gezogen werden, durch die auch in Zukunft immer die aktuelle Beitragsbemessungsgrenze der GRV der gesetzlich festgeschriebene Maßstab der Förderung wäre. Hierdurch könnten zum einen erneute Verzerrungen im Vergleich zur betrieblichen Altersvorsorge vermindert werden, zum anderen die mit der Riester-Rente angestrebte Kompensation auch für Sparer mit höherem Einkommen (potenziell ca. zehn Prozent) kontinuierlich gewährleistet werden. Ob die Zulagen entsprechend dynamisiert werden sollten, ist analog zu den obigen Ausführungen eine davon unabhängige, sozialpolitische Frage.

6.2.3 Einbeziehung Selbstständiger in den begünstigten Personenkreis

Der Anspruch auf die Riester-Förderung besteht grundsätzlich nur für Personen, die von den in Abschnitt 3.1.3 Reformen der staatlichen Alterssicherungssysteme „leistungsrechtlich" betroffen sind, d. h. entweder durch die Rentenreform 2001 (AVmEG und AVmG) oder durch das Versorgungsänderungsgesetz 2001 Einbußen in ihrer Altersvorsorge erfahren haben. Der begünstigte Personenkreis ergibt sich damit durch die aktive Zugehörigkeit zum entsprechenden Alterssicherungssystem (vgl. Abschnitt 3.2.1). Selbstständige sind nur förderberechtigt, wenn sie Pflichtbeiträge zur GRV (bzw. mittelbar über die Künstlersozialversicherung) leisten – abgesehen vom mittelbaren Anspruch bei Ehepaaren bzw. Lebenspartnerschaften.[637]

Zwar haben Selbstständige die Möglichkeit, einen Basisrenten-Vertrag abzuschließen, welcher ebenfalls durch einen (sogar größeren) Sonderausgabenabzug staatlich gefördert wird. Die Einbeziehung Selbstständiger in den Kreis der Riester-Geförderten wird dennoch wiederkehrend gefordert, oft verbunden mit dem Hinweis auf die häufig geringen Einkünfte von Selbstständigen. Im Unterschied zur Riester-Rente existiert in der Fördersystematik der Basisrente keine (einkommensunabhängige) Zulagenförderung, so dass einkommensschwache und/oder kinderreiche Selbstständige häufig von Riester-Verträgen profitieren würden.[638]

Die Eingrenzung des begünstigten Personenkreises folgt jedoch einem Kompensationsanspruch, keinem Bedürftigkeitsprinzip. Es ist unerheblich, ob individueller Bedarf nach

[637] Zudem können zwei selbstständig tätige Partner die Förderberechtigung erlangen, indem einer den anderen im Rahmen einer geringfügigen Beschäftigung anstellt. Der angestellte Partner ist dann pflichtversichert und unmittelbar begünstigt, der andere dadurch mittelbar.

[638] Als weiteres Argument wird bisweilen vorgebracht, dass durch eine Erweiterung des Förderkreises der mit Transaktionskosten verbundene Wechsel zwischen Altersvorsorgeprodukten beim Übergang zwischen versicherungspflichtiger Beschäftigung und Selbstständigkeit vermieden würde.

geförderter Altersvorsorge besteht; allein die obligatorische Zugehörigkeit zum Kollektiv der betroffenen Alterssicherungssysteme ist ausschlaggebend. Die Beschränkung auf den derzeit begünstigten Personenkreis ist somit systematisch korrekt. Das beschriebene Problem einkommensschwacher Selbstständiger ist natürlich nicht von der Hand zu weisen.[639] Eine Lösung sollte aber außerhalb des geschlossenen Förderrahmens verfolgt werden, z. B. durch eine einkommensunabhängige Zulage im System der Basisrente.[640]

6.2.4 Absicherung weiterer Risiken

Grundsätzlich zielt die Riester-Förderung auf die private Altersvorsorge ab, also auf die Absicherung des Langlebigkeitsrisikos. Jedoch können die geförderten Beiträge auch für eine darüber hinausgehende Absicherung von Hinterbliebenen und gegen Berufsunfähigkeit verwendet werden.[641] Wird ein Teil der Beiträge hierfür verwendet, konnten vor dem AltvVerbG bis zu 15 Prozent der Gesamtbeiträge von der Beitragsgarantie ausgenommen werden, mittlerweile beträgt der Anteil 20 Prozent. Diese Begrenzung schlägt sich mittelbar auch in einer faktischen Beschränkung der Beitragsverwendung nieder.

Die Anbieter geförderter Versicherungsprodukte sprechen sich regelmäßig für eine Ausweitung dieser Verwendungsmöglichkeiten aus, meist für einen 30-prozentigen von der Beitragsgarantie ausschließbaren Anteil der Gesamtbeiträge.[642] Diese Ausweitung wird u. a. damit begründet, dass die bisherigen Verwendungsmöglichkeiten für die Berufsunfähigkeitsversicherung bei „besonders gesundheitsgefährdenden Berufen oder bei bestehenden Vorerkrankungen"[643] nicht ausreichen.

Eine Ausweitung des für die Absicherung anderer Risiken zulässigen Anteils ist zunächst eine Flexibilisierung im Interesse der Verbraucher. Dies gilt vor allem, wenn eine Berufsunfähigkeitsversicherung mit vergleichsweise hohen Leistungen gewünscht ist. Über die tatsächliche Inanspruchnahme und den Kundenwunsch nach der Absicherung weiterer Risiken liegen keine Informationen vor. Ebenso wenig ist der tatsächlich notwendige Umfang der Absicherung bei überdurchschnittlich risikobehafteten Berufen zu beurteilen. Grundsätzlich ist aber zu einzuwenden, dass die kombinierte Absicherung verschiedener Risiken tendenziell die für den Kunden wichtige Produkttransparenz sowie die Flexibilität bei Präferenzänderungen beeinträchtigt.

In der Vergangenheit wurde zudem wiederholt gefordert, die Pflegebedürftigkeit als weiteres abzusicherndes Risiko in die Riester-Förderung einzubeziehen. Nach einem exemplarischen Vorschlag des GDV (2011b) könne dies entweder in Form einer Schadens- oder einer Lebensversicherung geschehen. Damit einhergehen solle eine Ausweitung der Förderung durch Anhebung des maximalen Sonderausgabenabzugs, z. B. auf fünf Prozent der Beitragsbemessungsgrenze.

---

[639] Tatsächlich zeigt die Einkommensverteilung von Selbstständigen deutlich größere Anteile der oberen und unteren Einkommen als die der Beschäftigten (vgl. Merz, 2006). Zum Altersarmutsrisiko der Selbstständigen vgl. Ziegelmeyer (2009).

[640] Ähnliches gilt für das mögliche Argument, dass die Eigenheimrente die einzige Förderung der Altersvorsorge in Form von Wohneigentum ist. Daraus folgt nicht, dass Selbstständige (und andere nicht begünstigte Personengruppen) Zugang zur Riester-Förderung erhalten sollten. Sofern politisch gewollt müsste eine anderweitige Förderung in der zweiten Altersvorsorgeschicht geschaffen werden.

[641] Vgl. § 1 Absatz 1 AltZertG.

[642] Vgl. GDV (2011b).

[643] GDV (2011b), S. 3.

Die kapitalgedeckte private Vorsorge für den Pflegefall erscheint vor dem Hintergrund der schwebenden Verpflichtungen in der Sozialen Pflegeversicherung (SPV) unvermeidlich.[644] Allerdings spricht die oben erwähnte Skepsis gegenüber kombinierten Versicherungsprodukten auch gegen die Integration des Pflegerisikos im Sinne eines „Pflege-Riesters". Dennoch können mögliche Kostensynergien für eine Integration in ein bestehendes Fördersystem wie die Riester-Rente sprechen, insbesondere aufgrund der vergleichsweise geringen notwendigen Beiträge für eine Pflegevorsorge.

Mit dem Pflege-Neuausrichtungs-Gesetz (PNG) vom 29.6.2012 hat die Bundesregierung auf die Notwendigkeit privater Pflegevorsorge reagiert: Es wurde eine Zulagenförderung bestimmter privater Pflegeversicherungen außerhalb der Riester-Regelungen eingeführt.[645] Dadurch ist die Diskussion um die Integration in die Riester-Rente auf absehbare Zeit hinfällig.

6.3 Reform der Eigenheimrente

6.3.1 Fiktive Verzinsung des Wohnförderkontos

Auf dem Wohnförderkonto wird gefördertes Kapital erfasst, das wohnungswirtschaftlich verwendet wurde, also im Wohneigentum gebunden ist. Ein seit der Einführung der Eigenheimrente immer wieder diskutiertes Thema ist die jährliche Erhöhung des Wohnförderkontos. Die Erträge des im Konsumgut gebundenen Vermögens fallen nicht in Form von Zinsen, Mieten o. ä. an, sind also nicht direkt zu erfassen. Abschnitt 4.2.3 erläutert die theoretische Begründung des Verfahrens als fiktive Verzinsung und zeigt, dass die Simulation fiktiver Erträge der Neutralität gegenüber verschiedenen Sparformen dient. Das Ziel ist die (näherungsweise) Herstellung eines anreizneutralen Zustands, der nicht zwischen verschiedenen Produkttypen diskriminiert.

Die Höhe des Erhöhungssatzes ist aus dieser theoretischen Perspektive in einem wissenschaftlich plausibilisierbaren Korridor determiniert; es handelt sich um die (messbare) durchschnittliche Nominalrendite der geförderten Sparverträge. Aus Gründen der Einfachheit könnte die Rendite langfristiger Staatspapiere als Kalkulationszins dienen, insbesondere weil die klassischen Riester-Produkte überwiegend durch Staatsanleihen refinanziert sind, wodurch ihre langfristige Rendite determiniert ist. Die im Umlauf befindlichen Bundesanleihen mit mindestens zwanzig Jahren Restlaufzeit erbringen zu Beginn des Jahres 2014 eine Rendite von ca. 2,5 Prozent jährlich.[646] Eine alternative Referenzgröße, wohlgemerkt als Untergrenze, ist der rechtlich definierte Höchstrechnungszins der Lebensversicherungen (welche einen Riester-Marktanteil von etwa 70 Prozent haben).[647] Der Erhöhungssatz des Wohnförderkontos von zwei Prozent stimmt in etwa mit den genannten Referenzwerten überein, weshalb eine Veränderung derzeit nicht angezeigt ist.

[644] Vgl. Häcker et al. (2011).

[645] Anders als ursprünglich im Koalitionsvertrag vereinbart (vgl. CDU, CSU und FDP, 2009, S. 32f.) wurde allerdings keine Versicherungspflicht geschaffen.

[646] Die Deutsche Bundesbank veröffentlicht Kurse und Renditen börsennotierter Bundeswertpapiere täglich, online auf www.bundesbank.de.

[647] Vgl. § 2 Deckungsrückstellungsverordnung.

Die derzeitige (ungefähre) Übereinstimmung des Erhöhungssatzes mit den vorgeschlagenen Referenzwerten ist künftig nicht zwangsläufig gewährleistet, da die Rendite langfristiger Staatspapiere veränderlich ist. Im Sinne der Transparenz ist die abstrakte gesetzliche Festlegung eines Referenzzinssatzes (anstelle einer fixierten Zahl) in Betracht zu ziehen, ebenso die verbindliche Vorgabe einer Anpassungsfrequenz (von beispielsweise fünf oder zehn Jahren).

Obgleich die Begründung und Bemessung des Erhöhungszinssatzes in der Theorie schlüssig hergeleitet werden können – und die Annäherung an den theoretisch erforderlichen Zinssatz recht genau möglich ist – muss zur Kenntnis genommen werden, dass es sich letztlich um eine politisch festgelegte Größe handelt. Zu vermeiden ist jedenfalls die Heranziehung inkohärenter Begründungen der fiktiven Verzinsung. Vielmehr sollte auf die theoretische Begründung der Anreizneutralität – und gegebenenfalls auf die intendierte Anreizwirkung politisch motivierter Abweichungen – hingewiesen werden.

6.3.2 Aufgabe der Selbstnutzung

6.3.2.1 Modalitäten bei Zweckentfremdung der Förderung

Das „wohnungswirtschaftliche" Gegenstück zur schädlichen Verwendung des Altersvorsorgevermögens bei Sparverträgen ist die Aufgabe der Selbstnutzung bei der Eigenheimrente. Es handelt sich in beiden Fällen um eine Zweckentfremdung der Förderung, welche Rückforderungen zur Folge hat. Allerdings sind die Modalitäten der Rückforderung unterschiedlich. Das Verfahren bei schädlicher Verwendung stellt nachträglich die Situation eines ungeförderten Sparprozesses her, indem die Zulagen zurückgefordert werden und die vorgelagerte Besteuerung der Eigenbeiträge und Zinserträge nachgeholt wird. Bei Aufgabe der Selbstnutzung werden hingegen weder Zulagen noch Steuervorteile zurückgefordert; stattdessen wird das zu versteuernde Einkommen um den Stand des Wohnförderkontos erhöht.

Die beiden Verfahren haben im Einzelfall sehr unterschiedliche Auswirkungen, wobei keines eindeutig vorteilhaft ist. Dies lässt sich anhand eines einfachen Vergleichs verdeutlichen. Es wird ein Wohnförderkonto mit einem Altersvorsorgevermögen identischer Höhe verglichen. Angenommen werden zwei identische Haushalte mit 30.000 Euro maßgeblichen Einkünften und daraus folgenden jährlichen Altersvorsorgebeiträgen bzw. Tilgungsleistungen von 1.200 Euro, worin 154 Euro Grundzulage enthalten sind. Die Verzinsung des Sparvertrags entspricht der Erhöhung des Wohnförderkontos, beträgt also 2,0 Prozent (Kosten fallen nicht an oder sind identisch). Das Altersvorsorgevermögen bzw. das Wohnförderkonto umfasst nach zehn Jahren 13.400 Euro. Dieser Betrag setzt sich jeweils aus 10.460 Euro Eigenbeiträgen (bzw. Tilgungsleistungen), 1.540 Euro Zulagen und 1.400 Euro Zins und Zinseszins (bzw. kumulierten Erhöhungsbeträgen) zusammen. Die Summe der Steuervorteile aus dem Sonderausgabenabzug betrage insgesamt 1.000 Euro. Nun kommt es zur schädlichen Verwendung bzw. zur Aufgabe der Selbstnutzung.

Das Verfahren bei schädlicher Verwendung stellt nachträglich die Situation eines ungeförderten Sparprozesses her, indem die Zulagen zurückgefordert werden und die vorgelagerte Besteuerung der Eigenbeiträge und Erträge nachgeholt wird. Hierfür werden die Steuervorteile aus dem Sonderausgabenabzug zurückgefordert und die Zinserträge

sofort versteuert. Beim Wohnförderkonto spielt die beschriebene Zusammensetzung keine Rolle. Denn bei Aufgabe der Selbstnutzung werden weder Zulagen noch Steuervorteile zurückgefordert. Es werden auch nicht nur die Erhöhungsbeträge als zu besteuernder Ertrag aufgefasst; stattdessen erhöhen die gesamten 13.400 Euro das zu versteuernde Einkommen.

Dieses unterschiedliche Vorgehen bei Zweckentfremdung der Förderung ist unsystematisch und führt zu einer Ungleichbehandlung der Sparformen. In der Systematik der Eigenheimrente entspricht die sofortige Besteuerung des Wohnförderkontos eigentlich dem sofortigen Zufluss der fiktiven Leistung aus dem Wohnförderkonto. Im angeführten Beispiel sind die beiden Verfahren nur im Ausnahmefall äquivalent: Die Steuer auf 13.400 Euro entspricht z. B. dann der Summe aus Rückforderung (2.540 Euro) und Ertragsbesteuerung, wenn der Steuersatz im ersten Fall 20 Prozent, im zweiten Fall zehn Prozent beträgt (2.680 Euro). Tatsächlich ist der Steuersatz bei einem progressiven Steuertarif im ersten Fall ceteris paribus höher. Geht man von realistischeren, wenngleich grob ermittelten, Durchschnittssteuersätzen von 15 bzw. 22 Prozent aus, ergibt sich ein anderes Bild: Die Steuerzahlung aufgrund des Wohnförderkontos ist mit 2.950 Euro ca. sieben Prozent höher als die Belastung durch die schädliche Verwendung.

Werden im Beispiel zusätzlich Kinder berücksichtigt, kehrt sich die Vorteilhaftigkeit um. Denn zuvor gezahlte Kinderzulagen erhöhen die Rückforderung bei schädlicher Verwendung in voller Höhe, das Wohnförderkonto bleibt jedoch unverändert, solange der Gesamtbeitrag gleich bleibt. Die schädliche Verwendung resultiert hier z. B. bei einem (vor 2008 geborenen) Kind in einer Belastung von 4.590 Euro, welche ca. 60 Prozent höher ist als die Steuerzahlung auf das Wohnförderkonto (2.840 Euro). Dieses Beispiel deutet darauf hin, dass die abweichenden Rechtsfolgen der Selbstnutzungsaufgabe für kinderreiche Haushalte eine deutliche Bevorzugung darstellen. Die Regelung ist auch vorteilhafter, wenn einkommensbedingt große Vorteile aus dem Sonderausgabenabzug entstehen, da diese nicht im Wohnförderkonto erfasst werden. Von äquivalenten Verfahren kann eindeutig nicht die Rede sein.

Eine analoge Übertragung der Regelungen zur schädlichen Verwendung würde der Gleichbehandlung der verschiedenen Sparformen dienen. Dazu müsste die Förderung in gleicher Weise zurückgefordert und die Erhöhungsbeträge – deren Zweck schließlich die Bemessung der fiktiven Erträge ist – besteuert werden. Außerdem wäre mit einer einheitlichen Vorgehensweise der Nachvollziehbarkeit und Transparenz gedient. Dem stehen jedoch praktische Hürden im Weg, vor allem die Schwierigkeit der Rückforderung aus Darlehensverträgen. Anders als bei herkömmlichen Sparverträgen ist hier kein Altersvorsorgevermögen vorhanden, von dem die Rückforderungen einbehalten werden könnten. Gegebenenfalls wäre also eine Aufstockung des Darlehens im Rückforderungsfall nötig. Dieses Risiko könnten die Darlehensgeber grundsätzlich einpreisen, wodurch der Gesamteffektivzins dieser Produkte steigen würde. Auch wenn diese Hürde also überwindbar wäre, ist der politische Handlungswille vermutlich begrenzt.[648]

[648] Das federführende BMF sieht offenbar keinen Gestaltungsspielraum zur Harmonisierung der Rückforderungsverfahren (vgl. Tabelle 53 in Anhang A).

6.3.2.2 Reinvestitionsfrist

Bei der Selbstnutzungsaufgabe bestehen verschiedene Möglichkeiten die Rückabwicklung der Förderung, d. h. die Besteuerung des Wohnförderkontos, zu vermeiden (vgl. Abschnitt 4.3.6). Zwei davon stellen normalerweise Reinvestitionen des in der Immobilie gebundenen Kapitals dar: erstens eine Einzahlung in Höhe des Wohnförderkontos in einen klassischen Riester-Vertrag, zweitens die Anschaffung/Herstellung einer anderen selbstgenutzten Wohnimmobilie. Häufig wird das Kapital aus einem Verkauf der Immobilie notwendig für die Reinvestition sein. Für die genannten Fälle gelten unterschiedliche Reinvestitionsfristen. Die Einzahlung in einen Sparvertrag muss spätestens ein Jahr nach Ablauf des betreffenden Veranlagungszeitraums erfolgt sein, die Verwendung für eine andere Immobilie zwei Jahre vor oder fünf Jahre nach dem Jahr der Selbstnutzungsaufgabe. Vor dem AltvVerbG betrug letztere Frist zwei bzw. vier Jahre.

Angesichts unterschiedlicher Wertverhältnisse beim Umzug vom ländlichen in den urbanen Raum ist es mitunter schwierig, eine geeignete Immobilie (rechtzeitig bzw. überhaupt) zu erwerben. Im Zweifel wird so die kürzer bemessene Frist zur Einzahlung in einen Altersvorsorgevertrag relevant. Doch schon der Verkauf des aufgegebenen Eigenheims innerhalb der vorgegebenen Zeiträume kann sich je nach Nachfrage auf dem örtlichen Immobilienmarkt als problematisch erweisen. In derartigen Fällen schafft auch die Möglichkeit der Einzahlung in einen anderen Riester-Vertrag häufig keine Abhilfe, weil es an der nötigen Liquidität mangelt.

Ob die im AltvVerbG vorgenommene Ausweitung der Frist auf gut fünf Jahre für spürbare Entspannung für den Fall der Reinvestition in ein anderes Eigenheim sorgt, könnte durch empirische Untersuchungen der Transaktionen auf relevanten Immobilienmärkten abgeschätzt werden. Hierbei müssten insbesondere problematische Teilmärkte mit geringer Umschlagshäufigkeit berücksichtigt werden. Die Frist zur Einzahlung in einen Sparvertrag könnte davon unabhängig weniger restriktiv festgelegt werden.

Weiterhin ist zu diskutieren, ob die scheinbar inkonsistente Regelung sinnvoll ist, dass es bei der vorübergehenden Selbstnutzungsaufgabe bzw. im Zeitraum bis zur Reinvestition zwar nicht zur Besteuerung des Wohnförderkontos kommt, aber währenddessen keine Förderung für etwaige Tilgungsleistungen in Anspruch genommen werden kann. Die Altersvorsorgefunktion und folglich der Förderanspruch sind konzeptionell an die Selbstnutzung im Alter geknüpft, was eigentlich die Selbstnutzung in der Ansparphase überflüssig macht. Es wäre somit möglich, den Förderanspruch wie bei der beruflich bedingten Abwesenheit weiterhin bestehen zu lassen, solange die Immobilie nicht vermietet wird. Denn wie in Abschnitt 4.3.1 erläutert, ist das eigentliche Problem die praktische Schwierigkeit der systemkonformen nachgelagerten Besteuerung von vermieteten Immobilien.

6.3.3 Einmalbesteuerung des Wohnförderkontos

6.3.3.1 Begründung und Bemessung des Abschlags

Ein weiterer Diskussionspunkt innerhalb der Regelungen zur Eigenheimrente besteht im Zusammenhang mit der optionalen Einmalbesteuerung, bei der nicht jährlich konstante Beträge versteuert werden, sondern die aus dem Wohnförderkonto resultierende Steuer-

schuld in einem einzigen Veranlagungsjahr beglichen wird – wobei nur 70 Prozent des Wohnförderkontos in die Bemessungsgrundlage der Einkommensteuer eingehen. Als offizielle Begründung für diesen 30-prozentigen Abschlag wird im Gesetzentwurf angeführt, dass der Sparer „dem Staat das Geld frühzeitig zur Verfügung stellt".[649] Allerdings handelt es sich bei dem Abschlag nicht notwendigerweise um einen „Rabatt" mit Belohnungscharakter bzw. eine anreizwirksame Steuerentlastung. Denn vor allem die Progression des Einkommensteuertarifs würde bei voller Besteuerung des Wohnförderkontos normalerweise zu einer insgesamt höheren Steuerlast als bei der kontinuierlichen Besteuerung führen.

Aus abstrakter, finanzwissenschaftlicher Sicht hat ein solcher Abschlag grundsätzlich die Funktion, die Barwertäquivalenz beider Besteuerungsvarianten herzustellen, also die Summe der diskontierten Steuerzahlungen anzugleichen.[650] Ausgehend von einem solchen Zustand könnte der entsprechend bemessene, neutrale Abschlag verändert werden, um beispielsweise anreizpolitische Komponenten (wie etwa einen „Rabatt") hinzuzufügen.[651]

Würde die Barwertäquivalenz im Einzelfall durch die korrekte Bemessung des Abschlags erreicht, sollten die Haushalte eigentlich indifferent hinsichtlich der – dann anreizneutralen – Besteuerungsvarianten sein. Insofern wäre die Regelung ohne zusätzlichen Nutzen und eventuell sogar ein unnötig komplizierter Bestandteil der Riester-Regelungen. Die Einmalbesteuerung kann aber helfen, möglichen Akzeptanzproblemen der Besteuerung vorzubeugen. Diese können auftreten, weil die Zuflüsse der Auszahlungsphase lediglich fiktiv sind. Die Steuerzahlung muss offensichtlich aus anderem Einkommen (oder Vermögen) geleistet werden. Die hiermit verbundenen Vorbehalte der potenziellen Sparer können durch die Möglichkeit, sich ein für alle Mal von der Steuerlast zu befreien, abgebaut werden. Bei diesem plausiblen psychologischen Effekt handelt es sich um eine denkbare Begründung der optionalen Einmalbesteuerung.[652,653]

Als problematisch erweist sich allerdings die beschränkte Treffsicherheit des pauschalen Abschlags. Die exakte Höhe des für die Barwertäquivalenz notwendigen Abschlags hängt theoretisch vom Einzelfall ab, insbesondere vom Einkommensprofil und der daraus resultierenden Besteuerung in den einzelnen Veranlagungsjahren sowie vom konkreten Stand

---

[649] Vgl. Bundesregierung (2008).

[650] Im ursprünglichen Gesetzgebungsprozess wurden allerdings keine Barwertberechnungen angestellt, zumindest nicht explizit. Der Maßstab der Barwertäquivalenz ist somit zwar sachlogisch, jedoch nicht offiziell.

[651] Es könnten beispielsweise für Privathaushalte und Fiskus unterschiedliche Kalkulationszinsen bei der Barwertberechnung unterstellt werden. Aus Sicht des Fiskus könnten die Erstattungszinsen im Sinne des § 233a Abgabenordnung herangezogen werden, die mit sechs Prozent p. a. deutlich über denen langfristiger Staatsanleihen liegen. Aus dem Kalkulationszins der Haushalte würde dann ein Abschlag resultieren, der zwar für die Haushalte Äquivalenz herstellt, dem Staat aber einen Vorteil bringt, da die zusätzliche Liquidität einen größeren Ertrag erbringt. Dieser Anteil könnte zur Anreizsetzung (anteilig) an die Haushalte weitergegeben werden. Die Folge wäre also ein erhöhter Abschlag bei der Einmalbesteuerung. Dieser enthielte dann ein „Skonto" und ginge damit über die reine Gewährleistung der Äquivalenz hinaus.

[652] Für diese Argumentation findet sich eine umgekehrte Entsprechung in § 23 Erbschaftsteuergesetz: „Steuern, die von dem Kapitalwert von Renten oder anderen wiederkehrenden Nutzungen oder Leistungen zu entrichten sind, können nach Wahl des Erwerbers statt vom Kapitalwert jährlich im Voraus von dem Jahreswert entrichtet werden."

[653] Dem psychologischen Effekt wird im Expertengespräch vor allem von Anbieterseite große Bedeutung beigemessen (vgl. Tabelle 53 in Anhang A).

des Wohnförderkontos. Ein pauschaler Abschlag ist daher immer ein pragmatischer Kompromiss.

Die Angemessenheit der aktuellen Regelung wird hier auf Basis von Vergleichsrechnungen untersucht, indem die Barwerte der Steuerzahlungen beider Besteuerungsvarianten durch Variation des Abschlags angeglichen werden. Der Modellrechnung liegen folgende Annahmen zugrunde: Es handelt sich um einen alleinstehenden GRV-Pflichtversicherten mit Renteneintritt nach 40 Beitragsjahren. Im Ruhestand bezieht er ein ergänzendes Alterseinkommen in Höhe von sechs Prozent seiner gesetzlichen Altersrente. Der zugrunde gelegte Einkommensteuertarif des Veranlagungsjahres 2011 wird jährlich an die Inflation (zwei Prozent) angepasst. Der reale Kalkulationszinssatz beträgt durchgehend zwei Prozent.[654]

In der Modellrechnung ist zu berücksichtigen, dass der zu berechnende Abschlag negativ vom unterstellten Einkommen bzw. von der damit zusammenhängenden Höhe des Wohnförderkontos abhängig ist. Der barwertäquivalente Abschlag wird somit einkommensspezifisch berechnet. Dafür wird unterstellt, dass der Sparer während der gesamten Erwerbsphase einen Bruttolohn in einem bestimmten Verhältnis zur GRV-Bezugsgröße erzielt (hat). Dieses Verhältnis wird in Varianten unterschiedlich festgelegt. Aus dem Einkommen ergibt sich (über die Entgeltpunkte und den aktuellen Rentenwert) die Altersrente. Außerdem wird die Annahme getroffen, dass Altersvorsorgebeiträge bzw. geförderte Tilgungsleistungen in Höhe von vier Prozent des Bruttolohns, jedoch höchstens 2.100 Euro, erbracht wurden.[655]

Die beschriebenen Modellrechnungen werden erstens für einen Sparer durchgeführt, dessen Auszahlungsphase 2011 im Alter von 65 beginnt, nachdem er neun Jahre lang (seit 2002) geförderte Sparleistungen erbracht hat. Da es sich hierbei um einen Sonderfall handelt, wird zweitens der Fall eines Sparers simuliert, der ebenfalls seit 2002 einen Riester-Vertrag hat, jedoch erst im Jahr 2042 (mit 67 Jahren) in Rente geht. So wird nicht nur die besondere Situation nach Einführung der Riester-Förderung modelliert, sondern die langfristig intendierte Situation, in der während der gesamten Erwerbsphase Altersvorsorgevermögen aufgebaut wird. Es werden sowohl die Abschläge ermittelt, die langfristig angemessen sind, als auch diejenigen, die beim Renteneintritt innerhalb der nächsten Jahre korrekt sind.

Die langfristige Simulation erfordert offensichtlich zusätzliche Annahmen bezüglich der Zukunft. So basiert beispielsweise die Berechnung der Altersrente (zwischen 2042 und 2060) auf einer Projektion des aktuellen Rentenwerts.[656] Außerdem wird ein reales Lohnwachstum von einem Prozent p. a. unterstellt. Die beiden Varianten unterscheiden sich davon abgesehen vor allem in zwei Punkten: Während der Ertragsanteil der GRV-Renten laut § 22 EStG in den Jahren 2011 bis 2031 zwischen 62 und 91 Prozent liegt, werden sie

[654] Es wird also implizit angenommen, dass die Differenz der Steuerzahlungen mit vierprozentiger Nominalrendite angelegt wird.

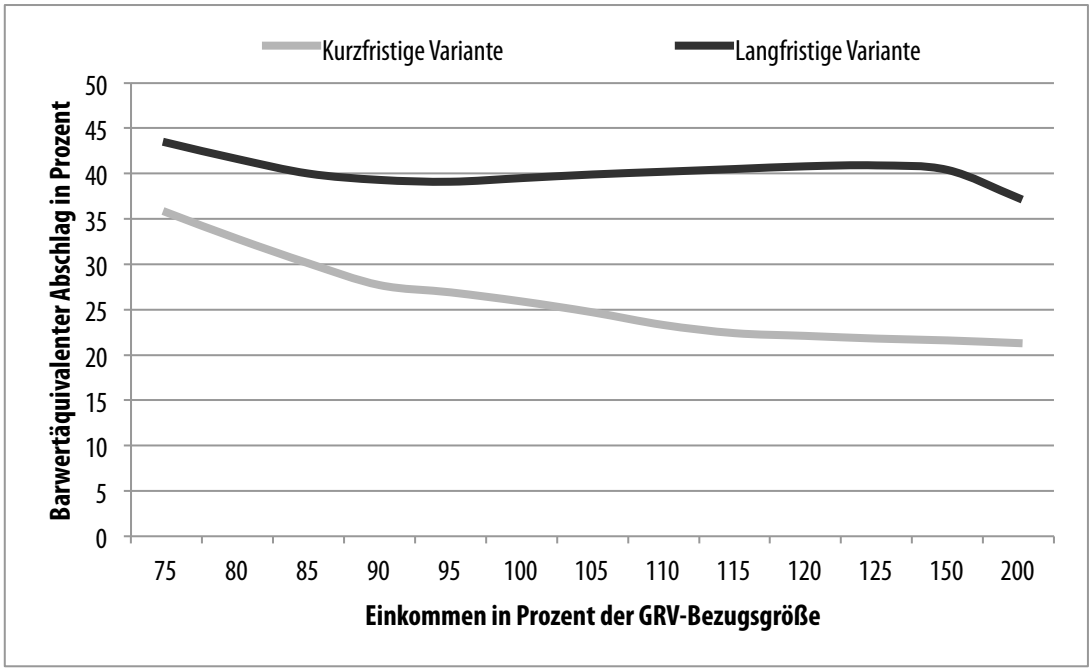
[655] Zur Vereinfachung wird angenommen, dass die maßgeblichen Einnahmen dem Bruttolohn entsprechen.

[656] Die Projektion beruht auf der in Abschnitt 3.1.3.1 erläuterten AR-Anpassungsformel unter Berücksichtigung demografischer Annahmen der 12. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung (StBA, 2009) sowie üblichen makroökonomischen Annahmen.

ab 2040 zu 100 Prozent besteuert. Außerdem ist natürlich das Wohnförderkonto nach einem 40-jährigen Sparprozess deutlich größer.[657]

Auf die meisten Riester-Sparer trifft eher die langfristige Modellrechnung zu. Denn ca. 44 Prozent sind jünger als 40 Jahre und werden damit größtenteils nach 2040 in Rente gehen, nachdem sie über weite Strecken ihrer Erwerbsphase die Riester-Förderung in Anspruch genommen haben. Für die besonders stark vertretenen Jahrgänge, die heute zwischen 40 und 50 Jahre alt sind, gilt dies mit Abstrichen. Auch sie werden ihre Altersrenten größtenteils voll versteuern müssen, ihr geförderter Sparprozess erstreckt sich jedoch nur über einen gewissen Teil ihres Erwerbslebens. Die heute geltenden Ertragsanteile betreffen letztlich nur die heute über 60-Jährigen – also nur gut zwei Prozent der Riester-Sparer. Für diese Personengruppe ist die kurzfristige Berechnungsvariante (mit entsprechend geringem Wohnförderkonto) angemessen. Die Ergebnisse sind in Abbildung 74 dargestellt.

Abbildung 74: Barwertäquivalente Abschläge bei der Einmalbesteuerung



Quelle: Eigene Berechnungen.

Die Höhe des Abschlags steht (wie oben erwähnt) in einem negativen Zusammenhang zum Einkommen und dem damit annahmegemäß verbundenen Wohnförderkonto. Dies ist im Verlauf des Steuertarifs begründet, welcher bewirkt, dass die Einmalbesteuerung bei geringerem Alterseinkommen eine stärkere Progressionswirkung entfaltet – und dies, obwohl auch das Wohnförderkonto kleiner ist. Die Abschläge, die jeweils Barwertäquivalenz herstellen, liegen in der kurzfristigen Variante zwischen 36 und 21 Prozent, streuen also recht breit. Abbildung 74 veranschaulicht, dass vor allem im Bereich unterdurch-

[657] Die Simulation geht von der derzeitigen Förderhöchstgrenze von 2.100 Euro aus. Für Einkommen, welche die GRV-Bezugsgröße um mehr als 125 Prozent überschreiten, würde sich das Wohnförderkonto bei einer angehobenen Fördergrenze erhöhen. Eine veränderte Fördergrenze beeinflusst die Ergebnisse jedoch nur unmaßgeblich.

schnittlicher Einkommen eine große Variation auftritt (zwischen 36 und 27 Prozent). Beim Durchschnittseinkommen beträgt der Abschlag 26 Prozent; mit steigendem Einkommen sinkt er weiter auf ca. 21 Prozent. Die Einkommensabhängigkeit ist in der langfristigen Variante weniger ausgeprägt (und auch nicht monoton), da durch die höhere Besteuerung der Renten sowie die insgesamt größeren Wohnförderkonten ein weniger progressiver Bereich des Einkommensteuertarifs zur Anwendung kommt.

Die Einkommensabhängigkeit zeigt, dass die derzeitige Regelung eines einheitlichen Abschlags (unabhängig von der konkreten Höhe) nach dem Einkommen diskriminiert. Die Wirkung ist degressiv: Bei geringem Einkommen (und Wohnförderkonto) ist die Einmalbesteuerung (relativ) ungünstiger als bei höherem. Daraus kann der Schluss gezogen werden, dass der Abschlag auf Basis des letzten Einkommens, des Wohnförderkontos zu Beginn der Auszahlungsphase oder einer ähnlichen Messgröße festgelegt werden sollte, um derartige Verzerrungen zu vermeiden. Pragmatischer als eine Einzelfall-Berechnung wäre eine tabellarische Aufstellung nach Einkommensklassen oder dem Stand des Wohnförderkontos in (einer überschaubaren Zahl von) Stufen.

In der Einkommensstruktur derjenigen, welche die Riester-Förderung zu wohnungswirtschaftlichen Zwecken verwenden, sind Einkommen zwischen 30.000 und 40.000 Euro überrepräsentiert. Insofern wäre auch ein einheitlicher Abschlag möglich, der einen Mittelwert für diese überwiegend anzutreffenden Einkommensklassen bildet. Es sollte aber berücksichtigt werden, dass ein einheitlicher Abschlag in jedem Fall die Einmalbesteuerung bei höherem Einkommen (relativ) attraktiver macht.

Die derzeitige Höhe des einheitlichen Abschlags von 30 Prozent ist vor dem Hintergrund der in Abbildung 74 gezeigten Ergebnisse der kurzfristigen Variante tendenziell zu hoch. In fast allen Einkommensklassen werden Werte unter 30 Prozent erreicht. Die Ergebnisse der langfristigen Variante zeigen, dass ein einheitlicher Abschlag zukünftig unproblematisch(er) ist. Bei einer Höhe von ca. 40 Prozent wäre Barwertäquivalenz für Einkommen zwischen 85 und 150 Prozent des Durchschnitts gewährleistet. Für geringere Einkommen wäre die Einmalbesteuerung allerdings auch in Zukunft leicht nachteilig, für höhere Einkommen vorteilhaft. Diese Vor- bzw. Nachteile der Einmalbesteuerung liegen – bemessen im Barwert zu Beginn der Auszahlungsphase – im dreistelligen Euro-Bereich (200 Prozent Einkommen: +970 Euro; 75 Prozent: –500 Euro).

6.3.3.2 Einmalbesteuerung während der Auszahlungsphase

Die Neuerung des AltvVerbG, die Einmalbesteuerung nicht nur zu Beginn, sondern auch während der Auszahlungsphase zuzulassen, ist vor dem Hintergrund der oben erläuterten Zusammenhänge zu betrachten. Zwar dient eine Korrekturmöglichkeit der zu Beginn der Auszahlungsphase getroffenen Entscheidung über die Besteuerungsvariante grundsätzlich der Flexibilität der Sparer. Zu bedenken ist aber, dass der barwertäquivalente Abschlag sich auch mit dem Zeitpunkt seiner Inanspruchnahme verändert. Insofern wird die ohnehin begrenzte Treffsicherheit eines pauschalen Abschlags weiter verringert. Um dies zu vermeiden, wären differenzierte barwertäquivalente Abschläge zu ermitteln, woraus spürbarer Mehraufwand und zusätzliche Komplexität resultierten. Ein pragmatischer Kompromiss könnte darin bestehen, dass eine einmalige Revidierung der ursprünglichen Entscheidung zu einem festgelegten Zeitpunkt gestattet wird, beispielsweise nach fünf

oder zehn Jahren. Für diesen Zeitpunkt ließe sich in Anlehnung an die Simulationen in Abschnitt 6.3.3.3 ein angemessener Abschlag berechnen.[658]

6.3.3.3 Verfahren bei Aufgabe der Selbstnutzung

Wird die Selbstnutzung in der Auszahlungsphase aufgegeben, ist im Normalfall der „kontinuierlichen Besteuerung" (bis zum 85. Lebensjahr) der verbliebene Stand des Wohnförderkontos sofort zu besteuern.[659] Bei vorangegangener Einmalbesteuerung gilt folgende Vorschrift: 30 Prozent des Wohnförderkontos (Stand bei Auszahlungsbeginn) werden sofort der Besteuerung zugeführt. In den ersten zehn Jahren der Auszahlungsphase wird dabei außerdem der 1,5-fache Betrag angesetzt. Falls die Auszahlungsphase schon länger als 20 Jahre dauert, erfolgt analog zum Fall ohne Abschlag keine Besteuerung.

Von einem Einmalbesteuerungs-Abschlag ausgehend, der korrekt bemessen ist, um (im Durchschnitt) die Äquivalenz zwischen kontinuierlicher und einmaliger Besteuerung bei Selbstnutzung bis zum 85. Lebensjahr herzustellen, müsste die Behandlung des Abschlags bei Selbstnutzungsaufgabe ebenfalls Äquivalenz zur Vergleichssituation herstellen. Es gilt grundsätzlich und für jeden Zeitpunkt der Selbstnutzungsaufgabe, dass die Summen der Steuerzahlungen beider Besteuerungsvarianten sich im Barwert entsprechen müssen. Es muss dafür ein Faktor ermittelt werden, der angibt, welcher Teil des vorherigen Abschlags im Zeitpunkt der Selbstnutzungsaufgabe zu versteuern ist. Auch hier ist theoretisch eine individuelle Berechnung nötig. Pragmatischer ist eine Näherungslösung auf Basis von Modellrechnungen (für Durchschnittshaushalte). Aus diesen könnte zur Vereinfachung eine Tabelle hervorgehen, die den „Versteuerungsfaktor" in Abhängigkeit vom Zeitpunkt der Selbstnutzungsaufgabe beziffert.

Diese Simulation wird wie in Abschnitt 6.3.3.1 für eine kurz- und eine langfristige Variante durchgeführt. Dabei werden jeweils die barwertäquivalenten Abschläge aus Abschnitt 6.3.3.1 unterstellt. So ergibt sich für jedes der oben verwendeten Einkommensniveaus eine nach dem Jahr der Selbstnutzungsaufgabe gestaffelte Reihe von Versteuerungsfaktoren (vgl. Tabelle 52). Diese Zahlen bestätigen die Intuition, dass ein immer geringerer Anteil des zuvor gewährten Abschlags besteuert werden muss, je später die Selbstnutzung aufgegeben wird. Denn für die bereits verstrichenen Jahre ist ein Teil des Abschlags „verdient", für spätere Jahre ist der vorab gewährte Abschlag hingegen rückgängig zu machen. Bei einer sehr frühen Aufgabe der Selbstnutzung müssen zur Gewährleistung der Barwertäquivalenz sogar mehr als 100 Prozent des Abschlags der Besteuerung zugeführt werden, im zweiten Jahr der Selbstnutzung z. B. je nach Einkommen und Variante zwischen 102 und 165 Prozent. Dies hängt mit der Progression des Einkommensteuertarifs zusammen.[660]

---

[658] Ein solcher Ansatz wurde – zumindest vor der Veröffentlichung des Gesetzentwurfs zum AltvVerbG – von involvierten Ministerien, Anbietern und Verbraucherschützern für diskussionswürdig erachtet (vgl. Tabelle 53 in Anhang A).

[659] Erfolgt die Selbstnutzungsaufgabe nach dem 85. Lebensjahr, hat dies keine Auswirkung, denn die Steuerschuld gilt grundsätzlich als abgegolten.

[660] Bekanntlich führt im Normalfall der jährlichen Besteuerung die Selbstnutzungsaufgabe zur sofortigen Besteuerung des restlichen Wohnförderkontos. Der progressionsbedingt hohen Besteuerung dieses Betrags steht ein entsprechend hoher Anteil des ursprünglichen Abschlags gegenüber. Zu späteren Zeitpunkten überwiegt der zuvor geschilderte Effekt diesen Progressionseffekt.

Die Einkommensabhängigkeit dieser Faktoren ist in der kurzfristigen Variante stärker ausgeprägt als in der langfristigen, wie der Vergleich von Abbildung 75 und Abbildung 76 zeigt. Darin ist jeweils der Korridor zwischen den Minimal- und Maximalwerten abgetragen. In der langfristigen Variante ist die Streuung geringer, es besteht also ein robusterer Zusammenhang zwischen dem Jahr der Selbstnutzungsaufgabe und dem „zu besteuernden Anteil". Die vergleichsweise geringe Abhängigkeit vom Einkommen (und dem damit verknüpften Stand des Wohnförderkontos) lässt vermutlich eine tabellarische Aufstellung der Faktoren ausschließlich nach dem Jahr der Selbstnutzungsaufgabe zu, ohne allzu große Verzerrungen hervorzurufen.

Die derzeitige Regelung kann als stark vereinfachte Tabellenlösung mit zwei Stufen, 150 und 100 Prozent, aufgefasst werden. Sollten Vorbehalte gegenüber einer differenzierten Aufschlüsselung bestehen, etwa weil sie dem Ziel der Vereinfachung widerspricht, wäre ein pragmatischer Mittelweg mit drei oder vier Stufen denkbar. Hierfür können aus den Angaben in Tabelle 52 Mittelwerte gebildet werden. In der kurzen Frist wird eine derartige einkommensunabhängige Herangehensweise zwangsläufig zu Verzerrungen führen. Der Status quo, in welchem bei der Selbstnutzungsaufgabe nach bis zu zehn Jahren noch 150 Prozent des Abschlags versteuert werden, hat allerdings tatsächlich den Charakter eines „Strafzuschlags".[661] Eine Stufenlösung nach Maßgabe der langfristigen Simulationsvariante würde die Verzerrung zwar nicht beseitigen, aber etwas abschwächen.

6.3.4 Zahlungen zur Minderung des Wohnförderkontos

Wie in Abschnitt 4.3.5 beschrieben, haben Riester-Sparer die Möglichkeit, Zahlungen in einen geförderten Sparvertrag zur Minderung ihres Wohnförderkontos vorzunehmen. Diese „Sondertilgung" ist letztlich nichts anderes als eine Verschiebung von gefördertem Kapital. In Bezug auf die spätere Steuerlast wird lediglich die Bemessungsgrundlage „Wohnförderkonto" verringert, während die Bemessungsgrundlage „Altersvorsorgevermögen" entsprechend erhöht wird. Von der optionalen Einmalbesteuerung abgesehen verändert sich die Steuerlast infolge einer solchen Umschichtung nur, wenn die Nominalrendite des Sparvertrags sich vom Erhöhungssatz des Wohnförderkontos unterscheidet.[662] Dies sollte für den Fall der theoretischen korrekten Bemessung des Erhöhungssatzes (vgl. Abschnitt 6.3.1) langfristig und im Durchschnitt nicht der Fall sein, so dass die Minderungsmöglichkeit eine überflüssige Regelung darstellt, auf die im Sinne der (politisch angestrebten) Vereinfachung der Eigenheimrente verzichtet werden kann.

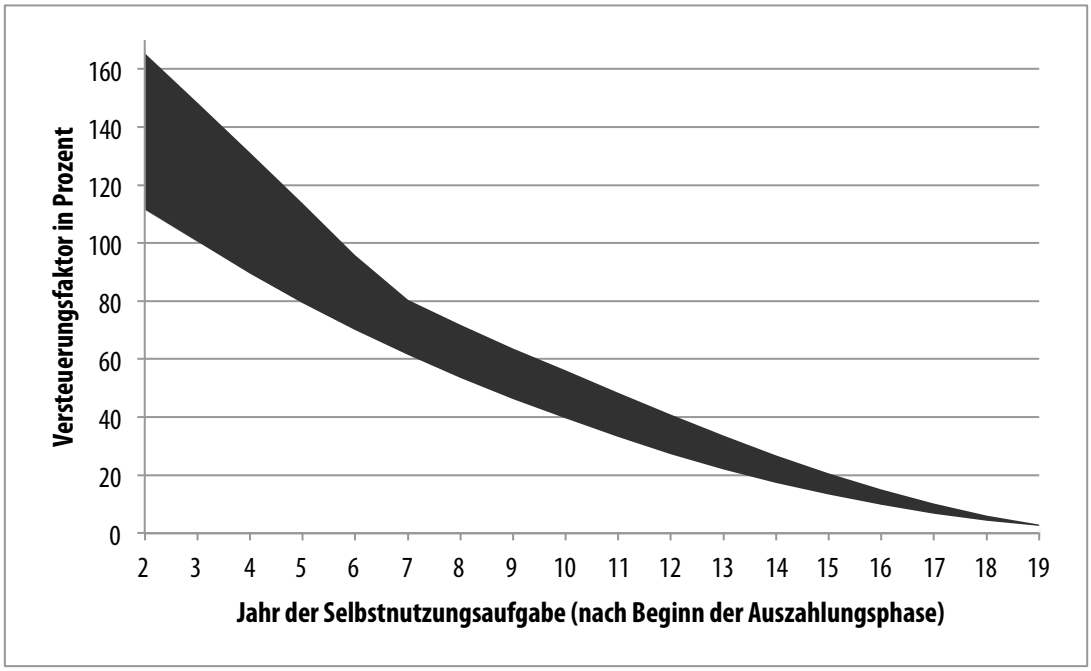
Über die gesetzgeberische Motivation dieser Sonderregelung kann mangels Erläuterungen in Gesetzentwürfen o. ä. nur spekuliert werden. Vermutlich handelt es sich um den auch an anderer Stelle zu beobachtenden Versuch, die vermeintlich schwer vermittelbare Besteuerung fiktiver Zuflüsse zu relativieren, anstatt sie als zentrales Element der Eigenheimrente in den Mittelpunkt zu rücken. Diesem ohnehin fragwürdigen Ansatz wird hier nicht einmal gedient, da lediglich eine Umetikettierung bei theoretisch gleicher Steuerlast stattfindet.

---

[661] Dies gilt trotz des tendenziell zu hohen Abschlags von 30 Prozent.

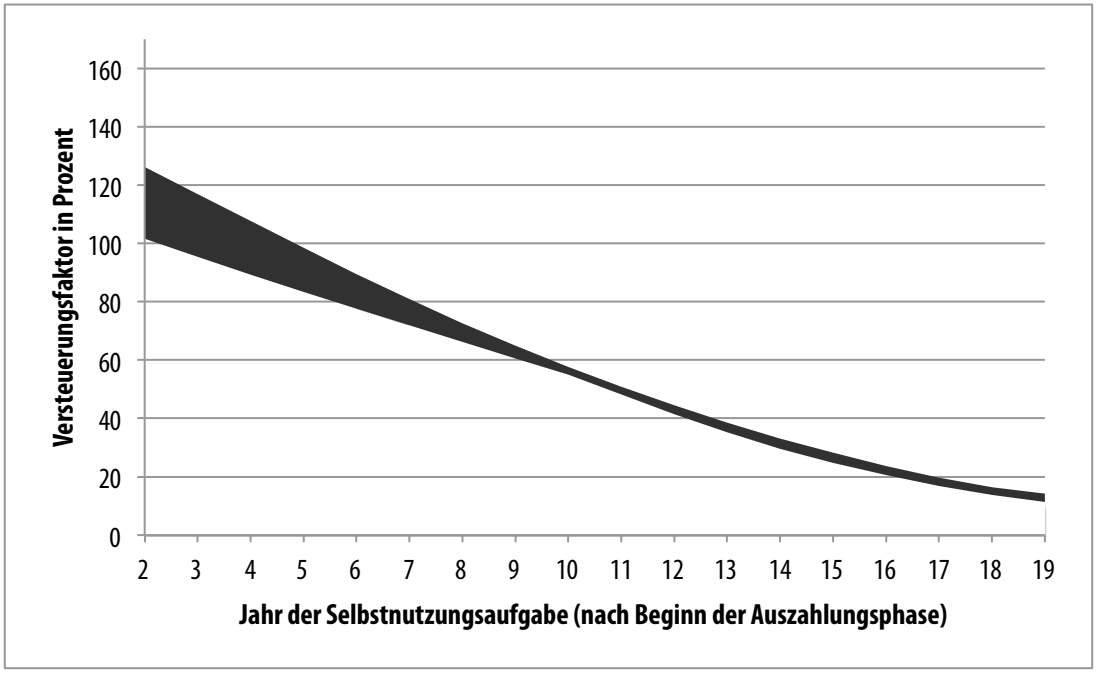
[662] Zusätzlich entstehen natürlich auch Abweichungen, falls die Annuitäten und fiktiven Zuflüsse auf unterschiedliche Weise berechnet werden.

Abbildung 75: Versteuerungsfaktoren nach dem Jahr der Selbstnutzungsaufgabe bei Einkommen zwischen 75 und 200 Prozent der GRV-Bezugsgröße (kurzfristig)



Quelle: Eigene Berechnungen.

Abbildung 76: Versteuerungsfaktoren nach dem Jahr der Selbstnutzungsaufgabe bei Einkommen zwischen 75 und 200 Prozent der GRV-Bezugsgröße (langfristig)



Quelle: Eigene Berechnungen.

Tabelle 52: Versteuerungsfaktoren nach dem Jahr der Selbstnutzungsaufgabe

EK/ BZG*	Jahr der Selbstnutzungsaufgabe (relativ zum Beginn der Auszahlungsphase)																			
	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21
Versteuerungsfaktoren (kurzfristige Variante)																				
75	165	148	131	114	96	78	63	55	48	41	34	27	22	16	12	8	5	3	1	1
80	154	134	115	96	84	75	67	59	52	44	37	30	23	18	13	9	5	3	1	1
85	139	120	107	97	87	78	70	62	55	47	40	32	25	19	14	9	5	3	1	1
90	133	121	110	100	90	80	72	64	56	48	41	34	27	21	15	10	6	3	1	1
95	129	117	106	96	86	77	68	60	53	46	39	32	26	20	15	10	6	3	1	1
100	125	113	102	92	82	73	65	57	50	43	36	30	24	19	14	10	6	3	1	1
105	122	110	99	88	78	69	61	53	46	39	33	27	22	17	13	9	6	3	1	1
110	119	107	95	84	74	65	56	48	41	35	28	23	18	14	10	7	5	3	1	1
115	116	104	92	81	71	62	54	46	39	33	27	22	17	13	10	7	5	3	1	0,5
120	114	102	90	80	70	61	53	46	40	34	28	22	17	13	10	7	4	2	1	0,5
125	112	100	89	79	70	62	54	47	41	34	28	23	18	13	10	7	4	2	1	0,5
150	112	101	91	82	73	65	57	50	43	36	30	24	18	14	10	7	4	2	1	0,5
200	113	103	93	84	75	66	58	51	44	37	31	25	19	14	10	7	4	2	1	0,5
Versteuerungsfaktoren (langfristige Variante)																				
75	124	115	106	97	88	80	72	65	58	51	45	39	33	28	24	20	16	14		
80	125	116	106	97	89	80	72	64	57	50	44	38	32	27	23	19	16	14		
85	126	117	107	98	89	80	72	64	56	49	42	36	31	26	22	19	16	14		
90	126	117	108	98	89	80	71	63	56	48	42	36	30	25	21	18	15	14		
95	125	116	107	98	89	80	72	63	55	48	41	35	30	25	21	18	15	14		
100	124	115	107	98	89	81	72	64	56	48	41	35	30	25	21	17	14	11		
105	122	114	106	98	89	81	72	64	56	49	42	35	30	25	21	17	15	13		
110	120	112	104	97	89	81	73	64	56	49	42	36	30	25	21	17	15	13		
115	118	111	103	96	88	80	73	65	57	49	42	36	30	25	21	17	15	13		
120	116	109	102	94	87	80	72	65	57	50	43	36	30	25	21	17	15	13		
125	114	107	100	93	86	79	72	65	58	50	43	36	31	25	21	17	15	13		
150	108	102	96	89	83	76	70	64	57	51	44	38	32	26	22	18	15	13		
200	102	95	89	83	78	72	66	61	55	49	44	39	33	28	23	19	16	14		

Angaben in Prozent; *Einkommen in Prozent der GRV-Bezugsgröße
Quelle: Eigene Berechnungen.

Im konkreten Einzelfall eröffnen darüber hinaus Abweichungen von Nominalrendite und Erhöhungssatz oder auch unterschiedliche Berechnungsmethoden der besteuerten Annuitäten und fiktive Leistungen („Verminderungsbeträge“) den Sparern Möglichkeiten zur steuerlichen Optimierung. Ähnlicher Spielraum ergibt sich aus den inkohärenten Verfahren bei schädlicher Verwendung bzw. Selbstnutzungsaufgabe (vgl. Abschnitt 6.3.2.1). All dies stellt letztlich eine unnötige Verkomplizierung der Riester-Rente dar, und derartige Arbitrage-Möglichkeiten dürften sowieso kaum beabsichtigt sein.

6.3.5 Eigenheimbetrag

6.3.5.1 Begrenzung des Entnahmebetrags

Auch im Zusammenhang mit der Entnahme sogenannter Altersvorsorge-Eigenheimbeträge zur wohnungswirtschaftlichen Verwendung sind Anpassungen denkbar. Laut Anbietern und Fachjournalisten werden häufig kleine Summen (von wenigen

Hundert Euro) aus angespartem Altersvorsorgevermögen entnommen.[663] Bei diesen Entnahmen stehen die in etwa konstanten Verwaltungskosten einem vergleichsweise kleinen Liquiditätsvorteil der Sparer gegenüber. Das fragwürdige Verhältnis zwischen Kosten und Nutzen solcher Entnahmen spricht für die Wiedereinführung (moderater) Restriktionen, auch wenn dadurch die Liquidität und Flexibilität der Sparer eingeschränkt wird. Dieses Effizienzargument bezieht sich vor allem auf Entnahme als Verwaltungsvorgang, aber auch die ebenfalls vom verwalteten Guthaben weitgehend unabhängigen Kosten der Kontoführung. So kann es bei der Entnahme kleiner Beträge zu unverhältnismäßigen Verwaltungskosten kommen. Analog hierzu kann auch der Verbleib eines kleinen Altersvorsorgevermögens auf dem Konto (infolge einer nahezu vollständigen Entnahme) zu einem extremen Kostenverhältnis führen. Abhilfe könnte die Wiedereinführung eines Mindestentnahmebetrags und ein vorgeschriebenes Mindestrestvermögen schaffen.

Der anfänglich geltende Mindestentnahmebetrag von 10.000 Euro wurde abgeschafft, weil die Liquiditätsbeschränkung als zu gravierend, d. h. unverhältnismäßig, angesehen wurde. Die mit dem EigRentG eingeführte und bis zum AltvVerbG geltende relative Beschränkung unvollständiger Entnahmen auf maximal 75 Prozent des Altersvorsorgevermögens setzte keine Anreize gegen die Entnahme von Kleinbeträgen– und verhinderte geringe Restvermögen nur unzureichend, da ein relativer Maßstab nicht zu den weitgehend konstanten Kosten passt.[664] Eine eigentlich naheliegende Marktlösung, bei der kostendeckende Entnahmegebühren Anreize gegen Kleinbetragsentnahmen setzen, wird auch von Anbieterseite kritisch gesehen, weil dadurch Schaden an der öffentlichen Wahrnehmung des Förderinstruments entstehen könne. Die nachrangige Option einer gesetzlichen Regulierung in Form eines Mindestentnahmebetrags tritt dadurch in den Vordergrund. Vorbehaltlich einer empirischen Ermittlung der relevanten Kosten und ggf. einer politischen Festlegung der vertretbaren Kostenbelastung wurde vom Autor dieser Arbeit im Gesetzgebungsprozess eine Untergrenze im oberen dreistelligen bzw. unteren vierstelligen Bereich als vernünftiger Kompromiss vorgeschlagen.[665] Anders als der ursprüngliche Gesetzentwurf enthält das AltvVerbG vom 24.6.2013 beide vorgeschlagenen Mindestbeträge, jeweils in Höhe von 3.000 Euro.[666]

6.3.5.2 Entnahme zur Entschuldung

Vor dem AltvVerbG war die Entnahme eines Eigenheimbetrags während der Ansparphase nur unmittelbar für die Anschaffung bzw. Herstellung von selbstgenutztem Wohneigen-

[663] Vgl. GDV (2011a), S. 3. Im Expertengespräch wird auch von Fachjournalisten über Entnahmen im Bereich von 500 Euro berichtet; bei den Bausparkassen ist dieses Problem aufgrund der kürzeren Ansparphase sowie der Produktstruktur bisher nicht aufgetreten (vgl. Tabelle 53 in Anhang A).

[664] Die 75-Prozent-Regel wirkt ähnlich wie ein vorgeschriebenes Restvermögen. Allerdings ist der relative Bezug auf variierende Altersvorsorgevermögen nach der obigen Argumentation inkonsistent; schließlich kann es sich bei kleinen Teilen großer Vermögen um Beträge handeln, auf welche die Verwaltungskostenargumente nicht zutreffen (und vice versa).

[665] Vgl. Leifels (2012).

[666] Vgl. CDU, CSU und FDP (2012). Bei der Entnahme für barriereduzierende Umbaumaßnahmen ist der Mindestentnahmebetrag höher (vgl. Abschnitt 6.3.6).

tum zulässig.[667] Somit war erstens die Entnahme zur Entschuldung nicht vorgesehen. Zweitens verhinderte der nicht nur kausale, sondern auch zeitliche[668] Bezug des Begriffs „unmittelbar" die Entnahme für vor 2008 angeschaffte Immobilien. Die Entnahme zur Entschuldung war während der Ansparphase nur durch den Wechsel zu einem Bausparvertrag mit Vorfinanzierungsdarlehen möglich,[669] wodurch allerdings zusätzliche Kosten entstehen. Abgesehen von diesem Umweg war die Entnahme zur Entschuldung nur zu Beginn der Auszahlungsphase möglich – nur dann auch für vor 2008 angeschaffte Immobilien. Diese inkonsistente Ausgestaltung dürfte eine signifikante Zahl von Sparern mit hypothekenbelasteten Eigenheimen beeinträchtigt haben,[670] da es im Regelfall vorteilhaft ist, vorhandenes Vermögen möglichst schnell für die Entschuldung zu verwenden. Ein Aufschub bringt dann finanzielle Nachteile mit sich. Dies ließe sich durch die Entnahme zur Entschuldung während der Ansparphase verhindern.

Auch die uneinheitliche Beschränkung hinsichtlich des Anschaffungszeitpunktes war aus fördersystematischer Perspektive nicht erforderlich. Es ist insofern konsequent, die Entnahme zur Entschuldung nicht nur während der Ansparphase, sondern auch für vor 2008 angeschaffte Immobilien zuzulassen. Die vor dem AltvVerbG bestehende Restriktion führte zu Ungleichbehandlungen der Riester-Sparer, da die Verwendung der Förderung für ein vor 2008 angeschafftes Eigenheim weitgehend ausgeschlossen war, obwohl es in gleicher Weise der Altersvorsorge dient wie ein später angeschafftes. Abschnitt 5.18 zeigt, dass die große Mehrheit der Personen mit (hypothekenbelasteten) Eigenheimen diese vor 2008 angeschafft hat. Hier besteht beträchtliches Nachfragepotential für die Riester-Rente.

Die hier (und in einer Anhörung des Finanzausschusses im Bundestag) angeführten Argumente gegen die restriktive Entnahmeregelungen haben sich mittlerweile in der Gesetzgebung niedergeschlagen: Das AltvVerbG lässt die Entnahme von Altersvorsorge-Eigenheimbeträgen zur Entschuldung ab dem 1.1.2014 auch während der Ansparphase sowie für vor 2008 angeschafftes Wohneigentum zu.[671] Die Beseitigung der genannten Beschränkungen hat die Eigenheimrente vereinfacht, Ungleichbehandlungen beseitigt und auch den wohnungspolitischen Vorgaben des Koalitionsvertrags gedient.

6.3.6 Altersgerechte Umbaumaßnahmen

Anders als die Anschaffung oder Herstellung einer selbstgenutzten Immobilie waren Umbau-, Modernisierungs- und Sanierungsmaßnahmen vor dem AltvVerbG nicht förderwürdig. Deren Nichteinbeziehung im Status quo der Riester-Förderung war in gewisser Weise

---

[667] Die mit dem EigRentG verbesserte Entnahmemöglichkeit während der Sparphase gilt auch für vor 2008 abgeschlossene Verträge. Schließlich handelt es sich um eine Neuregelung des Altersvorsorge-Eigenheimbetrags, der auch schon zuvor existierte. Sofern in älteren Verträgen allerdings eine Rückführung von Entnahmen festgelegt ist, hat der Kunde keinen Anspruch auf Beseitigung dieser Vereinbarung.

[668] Konkret durften entsprechende Aufwendungen frühestens einen Monat vor und spätestens zwölf Monate nach der Entnahme entstehen.

[669] Durch Aufnahme eines Zwischenkredits wird der Produktwechsel von einem Bausparvertrag zu einem Kombi-Kredit vollzogen. Das Darlehen kann zur Umschuldung verwendet werden, da für die Förderung der Tilgungsleistungen der unmittelbare zeitliche Zusammenhang nicht erforderlich ist. Die Beschränkung auf nach 2007 angeschaffte/erworbene Immobilien bleibt wohlgemerkt bestehen.

[670] Vgl. Abschnitt 5.18.

[671] Vgl. § 92a Absatz 1 Satz 1 Nr. 1 EStG. Nicht zuletzt infolge einer weniger restriktiven Ausgestaltung können Missbrauchsgefahren und Kontrollkosten an Bedeutung gewinnen. Zu ihrer Begrenzung könnte die Entschuldungsmöglichkeit auf das relativ strenge, aber eindeutige Kriterium grundbuchrechtlich gesicherter Darlehen abstellen.

inkonsistent. Dies kann anhand eines einfachen Beispiels veranschaulicht werden: Es ist für einen Wohnungseigentümer möglich, seine bisherige Wohnung A zu verkaufen und sein Riester-Kapital für den Erwerb einer anderen, z. B. altersgerechten Wohnung B zu verwenden. Der Umbau der Wohnung A – so dass sie der Wohnung B entspricht – ist hingegen nur unter schädlicher Verwendung des geförderten Kapitals möglich.

Davon ausgehend, dass ein beträchtlicher Teil des aktuellen Wohnungsbestands nicht altersgerecht ist,[672] wird ein Umbau in vielen Fällen nötig sein, um die Nutzung im Alter zu ermöglichen. Ein so enger Zusammenhang mit der Altersvorsorgefunktion von selbstgenutztem Wohneigentum ist bei allgemeinen Modernisierungsmaßnahmen nicht gegeben, bei Umbauten mit dem Ziel der Barriereereduzierung kann aber davon ausgegangen werden.[673]

Der Einbeziehung solcher altersgerechter Umbaumaßnahmen werden vor allem Einwände bezüglich der praktischen Umsetzung und der Kosten-Nutzen-Relation entgegengebracht, weniger Bedenken hinsichtlich der Fördersystematik. Im ursprünglichen Gesetzgebungsverfahren zur Eigenheimrente lehnte die Bundesregierung die Einbeziehung von barriereereduzierender Umbaumaßnahmen ab, weil (erstens) aufgrund des rechtlich unbestimmten Begriffs „barrierearm" eine gesetzliche Auflistung förderwürdiger Maßnahmen erforderlich und (zweitens) die Überprüfung der Umbaumaßnahmen durch die Finanzämter nur mit erheblichem Mehraufwand zu leisten sei. Es bestehe (drittens) die Gefahr von Doppelförderungen.[674]

Das AltvVerbG sieht die Kapitalentnahme und daraus abgeleitet auch die Tilgungsförderung[675] für altersgerechte Umbaumaßnahmen vor.[676] Für die Entnahme gelten besondere Mindestbeträge, die höher sind als bei der Verwendung zur Anschaffung, Entschuldung oder zum Erwerb von Genossenschaftsanteilen. Findet der Umbau höchstens drei Jahre nach der Anschaffung oder Herstellung statt, sind mindestens 6.000 Euro zu entnehmen, ansonsten 20.000 Euro. Die Eingrenzung förderwürdiger Maßnahmen stellt auf bereits bestehende (und vom Autor im Jahr 2011 vorgeschlagene)[677] Standards ab, welche eine ausreichend trennscharfe Abgrenzung von anderen Modernisierungsmaßnahmen er-

[672] Als erstes Indiz kann hier das Alter des deutschen Wohnungsbestands herangezogen werden: Etwa drei Viertel der Wohngebäude sind älter als 30 Jahre, 28 Prozent wurden sogar vor 1948 erbaut (vgl. StBA, 2006a).

[673] Die Einordnung von energetischen Sanierungen ist in dieser Hinsicht schwierig, weil diese die Wohnkosten im Alter reduzieren können.

[674] Vgl. Bundesrat (2008) und Bundesregierung (2008b). Die Warnung vor Doppelförderung bezieht sich hauptsächlich auf Förderprogramme der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) und die Geltendmachung von Handwerkerleistungen gemäß § 35 a EStG sowie außergewöhnlicher Belastungen nach § 33 EStG.

[675] Hinsichtlich der Tilgungsförderung besteht aus der Perspektive einiger Marktteilnehmer noch Klärungsbedarf. Grundsätzlich ist die Förderung von Tilgungsleistungen durch § 1 Abs. 1a AltZertG an die in § 92a EStG aufgeführten wohnungswirtschaftlichen Zwecke vorgesehen. Der Wortlaut des Gesetzestextes kann offenbar dahingehend ausgelegt werden, dass die Tilgungsförderung zwar für die Anschaffung bzw. Herstellung einer selbstgenutzten Wohnung sowie zum Erwerb von Genossenschaftsanteilen in Anspruch genommen werden kann, nicht jedoch für Darlehen zur Finanzierung eines Umbaus (vgl. VdPB und LBS, 2012.) Das im Anschluss an die Verabschiedung des AltvVerbG aktualisierte BMF-Schreiben zur privaten Altersvorsorge spart die Förderung barriereereduzierender Umbaumaßnahmen bisher aus. Der Wortlaut des § 92a Abs. 1 Nr. 3 Buchstabe c Satz 3 EStG sowie die Gesetzesbegründung in CDU, CSU und FDP (2012) legen jedoch nah, dass die Tilgungsförderung nicht nur Intention des Gesetzgebers ist, sondern auch zulässig.

[676] Vgl. § 92a Absatz 1 Satz 1 Nr. 3 EStG und § 1 Abs. 1a AltZertG.

[677] Vgl. Tabelle 53 in Anhang A.

möglichen.[678] Das Problem „Kontrollaufwand" wird durch die vorgesehene sachverständige Bestätigung der Umbaumaßnahmen nur dann beseitigt, falls die Marktteilnehmer die Kosten tragen (oder die Kosten sowieso vernachlässigbar sind). Solange eine gesetzliche Regelung nicht zu prohibitiv hohen Kosten führt, stehen die Sparer vor einer informierten Entscheidung über die beste Verwendung ihres Altersvorsorgevermögens. Zur Vermeidung von Doppelförderungen – die wohlgemerkt nicht per se problematisch sind – sieht das AltvVerbG eine (sanktionsbewehrte) schriftliche Erklärung des Sparers vor.[679]

Zu beachten ist bei der Neuregelung des AltvVerbG insbesondere der Problemgehalt einer (zu engen) zeitlichen Bindung der Umbaumaßnahme an die Anschaffung. Denn angesichts der üblichen Einkommens- und Vermögensentwicklung im Lebenszyklus sowie der fundamentalen Unsicherheit in der Lebensplanung werden insbesondere Umbaumaßnahmen, welche die Nutzung einer Wohnung im Alter ermöglichen sollen, oft lange nach der Anschaffung durchgeführt. Eine enge Bindung an den Anschaffungszeitpunkt würde also vermutlich an den Bedürfnissen vieler Riester-Sparer vorbeigehen. Dieses Kriterium erfüllt das AltvVerbG – allerdings mit der Einschränkung eines Mindestbetrags von 20.000 Euro. Derartige Mindestbeträge dienen grundsätzlich der Kosteneffizienz des Förderinstruments; aus dieser Perspektive ist auch die Staffelung nach dem Zeitpunkt der Maßnahme nachvollziehbar. Andererseits sollte sichergestellt sein, dass die weniger aufwändigen unter den üblichen barrierereduzierenden Umbaumaßnahmen nicht durch zu hohe Mindestbeträge von der Förderung ausgeschlossen werden.[680]

6.3.7 Besonderheiten bei Wohnungsgenossenschaften

Mit dem EigRentG wurde die selbstgenutzte Genossenschaftswohnung in den Kreis der begünstigten Wohnungen aufgenommen. In diesem Zusammenhang wird einerseits der Kauf von Pflichtanteilen durch die Entnahme eines Eigenheimbetrags gefördert. Andererseits ist auch das kontinuierliche Sparen in weiteren Geschäftsanteilen zur Reduzierung der Wohnkosten im Alter förderwürdig. Wie in Abschnitt 5.12 gezeigt, sind entsprechende Entnahmen bisher vernachlässigbar gering. Für das geförderte Sparen in Genossenschaftsanteilen gab es im Jahr 2012 zwei Anbieter; etwa zehn weitere Wohnungsgenossenschaften hatten nach Auskunft des GdW vorbereitende Schritte für ein entsprechendes Angebot unternommen. Bis zum Sommer 2013 existierten in der rechtlichen Ausgestaltung des Produkttyps drei Hürden für die Entstehung eines breiteren Angebots. Diese wurden jedoch durch das AltvVerbG bzw. eine Anpassung des Genossenschaftsrechts beseitigt.

---

[678] Mit der DIN-Norm 18040-2 („Barrierefreies Bauen: Wohnungen") liegt bereits eine grundlegende Begriffsbestimmung vor. Diese Norm bezieht sich zwar auf Neubauten und legt damit recht hohe Maßstäbe an. Jedoch haben BMVBS und KfW auf dieser Grundlage technische Mindestanforderungen für Bestandsimmobilien im Förderprogramm „Wohnraum Modernisieren – Altersgerecht Umbauen" erarbeitet, die nun auch als Grundlage für die Kapitalentnahme für altersgerechte Umbauten dienen.

[679] Unwahre Erklärungen werden grundsätzlich nach den geltenden Regelungen zu zurückgehaltener Steuer (Steuerverkürzung etc.) sanktioniert.

[680] Der im ursprünglichen Gesetzentwurf (CDU, CSU und FDP, 2012) vorgesehene – und von Leifels (2012) als problematisch eingestufte – Betrag von 30.000 Euro wurde im Gesetzgebungsprozess offensichtlich deutlich verringert.

6.3.7.1 Sicherung durch Eigenkapital

Ein Problem für diesen Produkttyp ergab sich aus der im AltZertG vorgeschriebenen Nominalwertgarantie: Genossenschaften, die keine Erlaubnis nach dem Kreditwesengesetz (§ 32 KWG) haben, mussten vor dem AltvVerbG die notwendige Sicherheit extern bei einer Versicherung oder einem Kreditinstitut beschaffen. Dem Sparer war ein Sicherungsschein auszuhändigen, damit er unmittelbare Ansprüche gegenüber dem Sicherungsgeber hat (§ 7 Absatz 6 AltZertG). Dadurch konnten signifikante Kosten entstehen, auch wenn die externe Sicherheit ungeachtet der abgesicherten Ansprüche auf 20.000 Euro beschränkt sein durfte. Laut GdW (2011) sind bei Versicherungen Provisionen von ca. einem Prozent des zu sichernden Betrags üblich.

Die Sicherungsauflagen werden mit dem AltvVerbG gelockert, so dass nunmehr z. B. auch Globalbürgschaften oder evtl. die Beleihung von Aktiva der Genossenschaften zulässig sind. Die Sicherung kann bei Genossenschaften nun „in anderer Weise erfolgen, wenn dadurch ein vergleichbares Sicherungsniveau erreicht wird" (vgl. § 7d AltZertG). In der Begründung zum Entwurf des AltvVerbG (CDU, CSU und FDP, 2012) wird dies konkretisiert, indem als Beispiel die Globalbürgschaft genannt wird. In diesem Fall würde dem Sparer kein individueller Sicherungsschein ausgehändigt. Alternativ wäre auch die Sicherung durch Aktiva der Genossenschaft denkbar, welche in Form des Immobilienvermögens ausreichend vorhanden sein dürften.[681] Dabei müsste eine erstrangige Grundschuld auf Immobilienbesitz der Genossenschaft eingetragen werden. Diese müsste von einem Treuhänder verwaltet werden, der dem Sparer unmittelbaren Anspruch auf die Sicherheit gewährleistet.

Der vergleichsweise stark ausgeprägte Schutz vor Verlustrisiken durch die mit den Riester-Regelungen verbundenen Garantien ist ein wichtiges Alleinstellungsmerkmal, das für die Akzeptanz bei den Verbrauchern wichtig sein kann. Vor allem die Variante einer erstrangigen Grundschuld (mit Treuhänder) erscheint daran gemessen als vorteilhafte Lösung. Inwieweit die Kosten hierdurch reduziert werden können, lässt sich jedoch schwer abschätzen. Allerdings sind bei den Wohnungsgenossenschaften bereits Treuhandstellen vorhanden, welche nach Auskunft des GdW die Sicherung gebündelt als Dienstleistung für die Verbandsmitglieder abwickeln könnten.

6.3.7.2 Durchgehende Selbstnutzungsbedingung

Die Selbstnutzungsbedingung bei den genossenschaftlichen Produkten war vor dem AltvVerbG strenger ausgestaltet als beim geförderten Wohneigentum. Die durchgehende Selbstnutzung war Voraussetzung der Förderung, ansonsten lag eine schädliche Verwendung vor. Dies galt auch bei einer beruflich bedingten Abwesenheit.

Das Erfordernis der Selbstnutzungsbedingung während der Ansparphase war unsystematisch, weil die Altersvorsorgefunktion in Form des verringerten Nutzungsentgelts ohnehin erst in der Auszahlungsphase wirksam wird. Man kann hier die Analogie zu einem Ansparprodukt mit abschließender Entnahme zur wohnungswirtschaftlichen Verwendung sehen. Die bis zum AltvVerbG geltende Behandlung des genossenschaftlichen Wohnens

[681] Vgl. GdW (2012).

basierte demgegenüber auf der Parallele zum während der Erwerbsphase angeschafften Wohneigentum, für das die Tilgungsförderung beansprucht wird.[682]

Diesem Argumentationsgang folgend wird die Selbstnutzung seit dem AltvVerbG nun nur noch für den Zeitraum von neun Monaten vor Vertragsabschluss vorausgesetzt, jedoch nicht mehr während der Ansparphase. Die Fristsetzung vor Vertragsabschluss soll vor allem Missbrauch vorbeugen und stellt außerdem sicher, dass entsprechender Wohnraum zur Verfügung steht.

Unabhängig von der genauen Ausgestaltung sollte sichergestellt werden, dass bei der gewünschten Rückkehr überhaupt eine entsprechende Genossenschaftswohnung zur Verfügung steht. Dies ist nach Einschätzung des GdW zwar wahrscheinlich, kann aber nicht garantiert werden.[683] Es bleibt gegebenenfalls immer die Möglichkeit der förderunschädlichen Übertragung in einen anderen Altersvorsorgevertrag, die jedoch normalerweise zusätzliche Kosten (in Form von Abschlussgebühren o. ä.) verursacht.

6.3.7.3 Pfändungs- und Insolvenzschutz

Das in Riester-Verträgen gebundene Altersvorsorgevermögen ist während der Ansparphase (nach Auslegung der Finanzverwaltung) sicher vor Pfändung. Denn nach § 97 EStG können weder Guthaben noch Förderungsanspruch auf andere Personen übertragen werden. Die Zivilprozessordnung schließt daran anknüpfend auch die Pfändung aus.[684] Die Leistungen der Auszahlungsphase sind demgegenüber als Einkommen nur im Rahmen der gesetzlichen Pfändungsfreigrenze geschützt.

Die Unpfändbarkeit des Altersvorsorgevermögens stand in Bezug auf das Sparen in weiteren Genossenschaftsanteilen bis zum Gesetz zur Verkürzung des Restschuldbefreiungsverfahrens und zur Stärkung der Gläubigerrechte (GlRStG) vom 15.07.2013 im Konflikt mit einer Regelung des Genossenschaftsgesetzes (GenG): Bei Privatinsolvenz eines Genossenschaftsmitglieds können Gläubiger und Insolvenzverwalter grundsätzlich an dessen Stelle die Mitgliedschaft kündigen, um auf das sogenannte Auseinandersetzungsguthaben zuzugreifen.[685]

Ein möglicher Gläubigerzugriff steht der Zertifizierung zwar nicht im Weg, da die Unpfändbarkeit keine Zertifizierungsvoraussetzung des AltZertG ist. Die Möglichkeit der Pfändung steht jedoch im Widerspruch zur Sicherheitsorientierung der Riester-Rente, die sich in verschiedenen Regelungen zur Beschränkung von Verlustrisiken (z. B. der Nominalwertgarantie) niederschlägt.[686] Vor dem Hintergrund des eingangs erläuterten Neutralitätsgebots war vor allem die abweichende Behandlung der genossenschaftlichen Riester-Produkte problematisch.

---

[682] Man kann vermuten, dass die Unterschiede in der Gesetzgebung nicht intendiert sind, sondern dieser Aspekt im Gesetzgebungsverfahren keine besondere Aufmerksamkeit erfuhr. Es ist sogar denkbar, dass die Selbstnutzungsbedingung auf Betreiben der Anbieter(verbände) verschärft wurde, da die Sorge des Missbrauchs in Form von genossenschaftlichen „Kapitalsammelstellen" ohne korrespondiere Wohnnutzung bestand.

[683] Vgl. Tabelle 53 in Anhang A.

[684] Vgl. § 851 ZPO.

[685] Vgl. §§ 66 und 66a GenG.

[686] Ob in diesem Zusammenhang eine explizite Regelung anzustreben ist, die eine behördliche Auslegung obsolet macht und die Unpfändbarkeit für alle Riester-Produkte gesetzlich festlegt, bedarf einer juristischen Beurteilung, die hier ausdrücklich nicht vorgenommen wird.

Der GdW hatte in der Vergangenheit auf dieses Problem hingewiesen und vorgeschlagen, „in den besonderen Vorschriften der privaten Altersvorsorge für diese Fallgestaltung ausdrücklich [zu regeln], dass eine Kündigung der weiteren Geschäftsanteile […] ausgeschlossen ist."[687] Im Rahmen dieser Arbeit geführte Expertengespräche führten zu der Einschätzung, dass eine Änderung des GenG vorzuziehen ist.[688] Dies ist durch das GIRStG vom 15.07.2013 geschehen, indem mit dem § 67c GenG ein Kündigungsausschluss bei Wohnungsgenossenschaften geschaffen wurde.

6.3.7.4 EDV-Dienstleistung für Kleinanbieter

Anbieter und ihre Interessenverbände weisen darauf hin, dass viele kleinere Anbieter durch vielfältige Meldepflichten vom Markteintritt abgeschreckt werden, u. a. aufgrund der Überforderung vorhandener EDV[689] bzw. den hohen Durchschnittskosten einer Erweiterung. Betroffen sind in erster Linie Wohnungsgenossenschaften, aber auch kleinere Pensionsfonds.[690] Die vielfältigen Meldungen werden dabei bereits durch die ZfA kumuliert, außerdem wurde ein Internetportal für Anbieter geschaffen, welches gewisse Vereinfachungen ermöglicht. Als weitere Maßnahmen, die dazu beitragen, die Hemmschwelle des Markteintritts zu senken, wäre ein Ausbau dieses Portals oder auch die Bereitstellung von Datenverarbeitungsprogrammen möglich. Der Abbau von Markteintrittsbarrieren wäre allgemein wettbewerbsfördernd und damit vorteilhaft für den Verbraucher.

Zwei Aspekte sind im Zusammenhang mit einer ausgeweiteten Dienstleistungsfunktion der ZfA allerdings zu klären. Erstens muss entschieden werden, ob die Dienstleistung unentgeltlich sein kann und soll. Unter der Voraussetzung, dass der Preis der Dienstleistung nicht seinerseits prohibitiv wirkt, wäre die Anreizwirkung moderater Markteintrittskosten ökonomisch sinnvoll.[691] Weiterhin ist die Definition von „Kleinanbietern" zu klären, um Missbrauch zu vermeiden. Bei einer entgeltlichen Dienstleistung tritt dieser Aspekt, der durch eine vergleichende Auswertung der Vertragszahlen einzelner Anbieter beurteilt werden könnte, jedoch in den Hintergrund.

6.4 Zusammenfassende Einschätzung der Reformfelder

Vor dem Hintergrund der eingangs entwickelten Zielgrößen und Leitlinien wurden in den vorangegangenen Abschnitten verschiedene Bereiche der Riester-Rente erörtert, in denen Neuregelungsbedarf besteht. Als Ziele werden u. a. die Gewährleistung der intendierten Kompensation sowie die Vereinfachung des Regelwerks und die Flexibilität der Sparer genannt; weiterhin ist die wohnungspolitische Dimension als politische Vorgabe zu beachten. Status quo und Änderungsvorschläge müssen sich allerdings unbedingt am zent-

[687] GdW (2010a), S. 6.

[688] Abgesehen von der in Tabelle 53 (in Anhang A) dokumentierten Expertenrunde, nahm der Autor dieser Arbeit am 24.02.2011 an einem gesonderten Fachgespräch zu diesem Thema im BMBVS teil.

[689] Die wohnungswirtschaftliche Standardsoftware ist unzureichend „im Hinblick auf die bei der Antragstellung zu erfassenden Daten als auch hinsichtlich der über die gesamte Laufzeit vorzuhaltenden Daten" (GdW, 2011, S. 1).

[690] Die Tatsache, dass gerade im Marktsegment der Fondssparpläne ist eine gewisse Marktkonzentration zu beobachten ist (vgl. Abschnitt 3.2.3.2), kann als Indiz für Markteintrittsbarrieren verstanden werden.

[691] Es ist davon auszugehen, dass die zentrale, lediglich kostendeckende Bereitstellung durch die ZfA ausreichende Kostenvorteile schafft. Trotzdem müsste die öffentliche Hand zunächst in Vorleistung gehen (vgl. Tabelle 53 in Anhang A).

ralen Neutralitätsgebot orientieren, welches gewährleistet, dass zwischen verschiedenen Sparformen und Sparern nicht systematisch diskriminiert wird.

6.4.1 Reformen der Riester-Rente im Allgemeinen

Zum allgemeinen Reformbedarf der Riester-Rente gehört die in Abschnitt 6.2.2.1 diskutierte Anhebung der Fördergrenze, die aufgrund des Kompensationsgedankens der Riester-Rente konsequent wäre. Dadurch würde zum einen Verzerrungen im Vergleich zur betrieblichen Altersvorsorge verringert, zum anderen wäre die mit der Riester-Rente angestrebte Kompensation auch für Besserverdiener gewährleistet. Ob die Zulagen entsprechend erhöht werden sollten, ist eine davon grundsätzlich unabhängige Frage. Allerdings wären Sparer mit geringerem Einkommen bei einer alleinigen Anhebung des maximalen Sonderausgabenabzugs relativ schlechter gestellt. Außerdem kann eine Dynamisierung des Sonderausgabenabzug (und ggf. der Zulagen) in Anlehnung an die Regelungen zur bAV in Betracht gezogen werden, durch die auch in Zukunft immer die aktuelle Beitragsbemessungsgrenze der GRV der Maßstab der Förderung wäre.

In Abschnitt 6.2.3 wird die Einbeziehung Selbstständiger in den Kreis der begünstigten Personen zurückgewiesen. Die Riester-Förderung ist nicht an Bedürftigkeit geknüpft; es handelt sich um eine zielgerichtete Kompensation für konkrete Leistungseinschnitte in Alterssicherungssystemen, denen Selbstständige nicht (obligatorisch) angehören. Auch die (ausgeweitete) Absicherung von anderen Risiken als dem der Langlebigkeit im Rahmen der Riester-Rente wird skeptisch betrachtet, nicht zuletzt aufgrund von Vorbehalten gegenüber kombinierten Versicherungsprodukten (vgl. Abschnitt 6.2.4).

Das politisch bedeutsamste Ergebnis der empirischen Marktanalyse ist die unvollständige Ausschöpfung der Förderung, die anzeigt, dass die Riester-Rente ihre Kompensationsfunktion nur teilweise erfüllt. Die Mikrodatenanalyse zeigt, dass die Verschlechterung der Zulagenausschöpfung meistens auf konstante oder nicht ausreichend erhöhte Eigenbeiträge bei gestiegenem Einkommen zurückzuführen ist. Außerdem werden die Einnahmen häufig schon bei Vertragsschluss falsch eingeschätzt. Verbreitet ist auch das Problem sinkender jährlicher Eigenbeiträge durch versäumte oder bewusst ausgesetzte Monatsraten.

Hinsichtlich der mangelnden Einkommensanpassung der Sparleistung bieten sich vertraglich fixierte Automatismen an. Naheliegend ist die Vereinbarung steigender Beiträge über die Vertragslaufzeit in Höhe durchschnittlicher Lohnsteigerungen. Im Zuge dessen könnten Anpassungen an künftig erhöhte Förderbeträge vereinbart werden. In den Bereich der Automatismen fällt auch die disziplinierende Wirkung einer Einzugsermächtigung. Ähnlich wie beim Dauerzulagenantrag ist es erstrebenswert, dass möglichst viele Kunden ihrem Anbieter eine solche Genehmigung erteilen.

Die Fehleinschätzung der Einnahmen kann mit „vorbeugendem Übersparen“ aufgefangen werden: Bei Altersvorsorgebeiträgen in Höhe von 4,5 Prozent kann beispielsweise eine ca. zehnprozentige Unterschätzung der maßgeblichen Einnahmen ausgeglichen werden. Die Einschätzung der maßgeblichen Einnahmen könnte auch durch Beratungsaufwand und Plausibilitätsprüfungen der Anbieter verbessert werden. Die untersuchten Anbieterdaten weisen teilweise erhebliche Abweichungen zwischen den Kundenangaben und den tatsächlichen Einnahmen auf.

Die empirischen Ergebnisse weisen im Allgemeinen darauf hin, dass die unvollständige Ausschöpfung der Förderung auch auf Informationsdefiziten der Sparer beruht. Dies betrifft neben der fehlerhaften Einschätzung der maßgeblichen Einnahmen und ihrer Veränderung im Zeitverlauf auch ausbleibende Lerneffekte bei Zulagenkürzungen. Die deutlichen Anbieterunterschiede bei der Zulagenausschöpfung sind grundsätzlich ein Indiz für divergierende Qualität der Kundenberatung. Angeregt wird deshalb ein anreizpolitischer Ansatz des Gesetzgebers. Für den Anbieter existieren nämlich keine starken Anreize, sich bei seinen Kunden für hohe Sparleistungen und damit für die Ausschöpfung der Förderung einzusetzen. Abhilfe könnte die Vergabe eines Gütesiegels für diejenigen Anbieter schaffen, die eine bestimmte Zulagenausschöpfung ihres Kundenstamms erreichen. Die Ermittlung und Überprüfung anbieterspezifischer Ausschöpfungsquoten ließe sich mit der Arbeitsstatistik der ZfA relativ einfach bewerkstelligen.

6.4.2 Reformen der Eigenheimrente

Ein seit der Einführung der Eigenheimrente immer wieder diskutiertes Thema ist die fiktive Verzinsung des Wohnförderkontos, die (wie Abschnitt 6.3.1 erläutert) der Neutralität gegenüber verschiedenen Sparformen dient. Auch die Höhe des Zinssatzes ist theoretisch determiniert als durchschnittliche Rendite geförderter Spar-Verträge bzw. näherungsweise diejenige langfristiger Staatsanleihen. Nach diesen Kriterien ist der derzeitige Erhöhungssatz von zwei Prozent angemessen. Grundsätzlich sollte die gesetzliche Festlegung eines Referenzzinssatzes sowie einer Anpassungsfrequenz in Betracht gezogen werden.

Eine Verletzung des Neutralitätsgebots liegt aufgrund der unterschiedlichen Verfahrensweisen bei der Zweckentfremdung der Förderung, d. h. bei schädlicher Verwendung von Altersvorsorgevermögen bzw. der Selbstnutzungsaufgabe von Wohneigentum vor (vgl. Abschnitt 6.3.2.1). Die praktischen Hürden, die einer Gleichbehandlung der Sparformen im Weg stehen, scheinen überwindbar, der politische Handlungsspielraum ist aber vermutlich begrenzt. Ein weiteres Detail im Zusammenhang mit der Aufgabe der Selbstnutzung ist die (seit dem AltvVerbG 2013) fünfjährige Reinvestitionsfrist, die je nach Lage des örtlichen Immobilienmarktes zu kurz sein kann, um einen Verkauf zu bewerkstelligen. Bei der nur vorübergehenden Selbstnutzungsaufgabe wäre es grundsätzlich möglich, den Förderanspruch weiterhin bestehen zu lassen, solange die Immobilie nicht vermietet wird (vgl. Abschnitt 6.3.2.2).

Ein weiterer Diskussionspunkt innerhalb der Regelungen zur Eigenheimrente besteht im Zusammenhang mit der optionalen Einmalbesteuerung. In Abschnitt 6.3.3.1 wird gezeigt, dass der Abschlag aus theoretischer Sicht (erstens) der Barwertäquivalenz der Besteuerungsvarianten dient und (zweitens) eine entbehrliche Regelung ist. Anhand von Modellrechnungen wird gezeigt, dass die Barwertäquivalenz im Status quo nicht gewährleistet ist. In der kurzen Frist wäre dies mit Hilfe einer differenzierten Bemessung erreichbar, z. B. durch gestaffelte Abschläge, die vom Einkommen bzw. der Höhe des Wohnförderkontos abhängig sind. Langfristig kann auch mit einem einheitlichen Abschlag näherungsweise Äquivalenz hergestellt werden. Dieser liegt laut der angestellten Modellrechnungen allerdings bei ca. 40 Prozent, also über dem derzeitigen Abschlag von 30 Prozent.

Die Neuerung des AltvVerbG, die Einmalbesteuerung nicht nur zu Beginn, sondern auch während der Auszahlungsphase zuzulassen, vermindert die Treffsicherheit des pauscha-

len Abschlags weiter. Sofern eine Korrekturmöglichkeit der zu Beginn der Auszahlungsphase getroffenen Entscheidung über die Besteuerungsvariante im Sinne der Flexibilität der Sparer erwünscht ist, wäre ein denkbarer Kompromiss, dass eine einmalige Revidierung der ursprünglichen Entscheidung zu einem festgelegten Zeitpunkt gestattet wird, beispielsweise nach fünf oder zehn Jahren. Für diesen Zeitpunkt ließe sich in einer Modellrechnung ein eigener angemessener Abschlag berechnen (vgl. Abschnitt 6.3.3.2).

Aus der Einmalbesteuerung folgt in Kombination mit der Selbstnutzungsaufgabe während der Auszahlungsphase weiterer Neuregelungsbedarf (vgl. Abschnitt 6.3.3.3). Um Barwertäquivalenz und damit in jedem Fall die volle Besteuerung des Wohnförderkontos zumindest näherungsweise zu erreichen, wären zusätzlich nach dem Jahr der Selbstnutzungsaufgabe gestaffelte Abschläge geeignet. Um die Komplexität in Grenzen zu halten, wäre eine Stufenlösung praktikabel.

Die Möglichkeit, Zahlungen in einen geförderten Sparvertrag zur Minderung des Wohnförderkontos vorzunehmen, wird in Abschnitt 6.3.4 diskutiert. Die Steuerlast ändert sich infolge einer solchen Umschichtung von gefördertem Kapital nur, wenn die Nominalrendite des Sparvertrags sich vom Erhöhungssatz des Wohnförderkontos unterscheidet. Da dies unter der Voraussetzung eines korrekt bemessenen Erhöhungssatzes langfristig nicht der Fall ist, stellt die Minderungsmöglichkeit eine verzichtbare Regelung dar.

Abschnitt 6.3.5.1 erläutert, dass sich im Zusammenhang mit der ineffizienten Entnahme von Eigenheimbeträgen grundsätzlich sowohl ein Mindestentnahmebetrag sowie ein Mindestrestvermögen, mit Kostenargumenten rechtfertigen lassen. Der ursprüngliche Mindestentnahmebetrag von 10.000 Euro wurde aufgrund der damit einhergehenden Liquiditätsbeschränkung abgeschafft und mit dem EigRentG durch eine – anreizpolitisch fragwürdige – relative Beschränkung unvollständiger Entnahmen ersetzt. Das AltvVerbG korrigiert diesen Umstand, indem es die beiden (vom Autor im Gesetzgebungsprozess vorgeschlagenen) Mindestbeträge einführt, jeweils in Höhe von 3.000 Euro.

Vor dem AltvVerbG war die Entnahme eines Eigenheimbetrags während der Ansparphase nur unmittelbar für die Anschaffung bzw. Herstellung von selbstgenutztem Wohneigentum zulässig. Somit war erstens die Entnahme zur Entschuldung nicht vorgesehen, zweitens verhinderte der enge zeitliche Bezug die Entnahme für vor 2008 angeschaffte Immobilien. Beide Restriktionen sind aus fördersystematischer Perspektive nicht erforderlich. Das AltvVerbG lässt die Entnahme von Altersvorsorge-Eigenheimbeträgen zur Entschuldung ab dem 1.1.2014 auch während der Ansparphase sowie für vor 2008 angeschafftes Wohneigentum zu. Damit hat der Gesetzgeber die Eigenheimrente vereinfacht, Ungleichbehandlungen beseitigt und letztlich auch wohnungspolitischen Zielen gedient (vgl. Abschnitt 6.3.5.2).

Anders als die Anschaffung oder Herstellung einer selbstgenutzten Immobilie waren Umbau-, Modernisierungs- und Sanierungsmaßnahmen vor dem AltvVerbG nicht förderwürdig. Zumindest die Nichteinbeziehung von barriereereduzierenden Umbauten war in gewisser Weise inkonsistent, da hier ein enger Zusammenhang mit der Altersvorsorgefunktion des Wohneigentums besteht.

Das AltvVerbG sieht die Kapitalentnahme (und daraus abgeleitet auch die Tilgungsförderung) für altersgerechte Umbaumaßnahmen vor. Hierbei gelten besondere Fristen, Min-

destbeträge, bautechnische Anforderungen und Nachweispflichten. Die Eingrenzung förderwürdiger Maßnahmen stellt auf bereits bestehende (und vom Autor im Jahr 2011 vorgeschlagene) Standards ab, der Kontrollaufwand wird voraussichtlich sinnvoll begrenzt, politisch unerwünschte Doppelförderungen werden vermieden. Zu überprüfende Aspekte dieser grundsätzlich sinnvollen Neuregelung sind die möglicherweise zu enge Bindung des Umbaus an den Anschaffungszeitpunkt sowie die Höhe der Mindestbeträge.

Bis zum Sommer 2013 existierten in der Ausgestaltung der wohnungsgenossenschaftlichen Produkte drei Hürden für die Entstehung eines breiteren Angebots. Diese wurden jedoch durch das AltvVerbG bzw. eine Anpassung des Genossenschaftsrechts beseitigt (vgl. Abschnitt 6.3.7). Erstens haben die Wohnungsgenossenschaften nicht die Strukturen der meisten anderen Anbieter, weshalb ihnen das Erfordernis des AltZertG, den Sparern individuelle Sicherungsscheine auszustellen, Probleme bereitete. Die Sicherungsauflagen wurden mit dem AltvVerbG gelockert, so dass nunmehr z. B. auch Globalbürgschaften oder evtl. die Beleihung von Aktiva der Genossenschaften zulässig sind. Zweitens war die Selbstnutzungsbedingung bei den genossenschaftlichen Produkten vor dem AltvVerbG strenger ausgestaltet als beim geförderten Wohneigentum: Die durchgehende Selbstnutzung war Voraussetzung der Förderung, obwohl die Altersvorsorgefunktion in Form des verringerten Nutzungsentgelts erst in der Auszahlungsphase wirksam wird. Diesem Argumentationsgang folgend wird die Selbstnutzung seit dem AltvVerbG nun nur noch für den Zeitraum von neun Monaten vor Vertragsabschluss vorausgesetzt, jedoch nicht mehr während der Ansparphase. Drittens stand die Unpfändbarkeit des Altersvorsorgevermögens in der Ansparphase bis zum Sommer 2013 im Konflikt mit einer Regelung des Genossenschaftsgesetzes: Bei Privatinsolvenz eines Genossenschaftsmitglieds können Gläubiger und Insolvenzverwalter grundsätzlich an dessen Stelle die Mitgliedschaft kündigen, um auf das Kapital zuzugreifen. Diese unklare Situation wurde bereinigt, indem im GenG ein besonderer Kündigungsausschluss bei Wohnungsgenossenschaften geschaffen wurde.

6.4.3 Einschätzung aus wohnungspolitischer Perspektive

Wie zuvor ausgeführt, sind wohnungspolitische Handlungsoptionen im Rahmen der Riester-Rente aufgrund der Leitlinie der Neutralität gegenüber verschiedenen Sparformen begrenzt. Die einseitige Bevorzugung einzelner Sparformen beschädigt ganz grundsätzlich die Effizienz des Förderinstruments. Da einige der diskutierten Reformmaßnahmen auf die Beseitigung von Diskriminierungen der wohnungswirtschaftlichen Produkte abzielen, sind sie gleichzeitig wohnungspolitischen Zielen zuträglich. Ein wesentliches Beispiel ist die oben diskutierte – und mittlerweile tatsächlich umgesetzte – Ausweitung der Entschuldungsmöglichkeiten durch Entnahmen von Altersvorsorge-Eigenheimbeträgen. Damit wurde eine maßgebliche Stärkung des Wohneigentums (als Altersvorsorge) vorgenommen. Gleiches gilt für die Einbeziehung barriereredzierender Umbaumaßnahmen, die vermutlich den Präferenzen einer nennenswerten Zahl von Sparern entgegen kommt und geeignet ist, neue Zielgruppen für die Riester-Rente zu gewinnen.

Des Weiteren wurden mit dem AltvVerbG inkonsistente und/oder unnötige Restriktionen beseitigt bzw. korrigiert. Die vorherige Beschränkung der Entnahme von Eigenheimbeträgen wurde durch absolute Mindestbeträge ersetzt, die ein transparenteres und besser

zur Kostenstruktur passendes Kriterium darstellen. Die Korrekturen (Selbstnutzung) und Erleichterungen (Sicherung, Pfändungsschutz) bei den wohnungsgenossenschaftlichen Produkten bedeuten die Abschaffung von Markteintrittshürden und könnten dazu führen, dass dieser vom Gesetzgeber mit dem EigRentG zumindest formal ermöglichte Teilmarkt auch tatsächlich entsteht. Bei der angezeigten Korrektur des zu ungenau und verzerrend ausgestalteten Einmalbesteuerungs-Abschlags geht es demgegenüber hauptsächlich um Gleichbehandlung innerhalb der Gruppe der Eigenheimsparer. In diesem Zusammenhang würde aber z. B. die Korrektur der eindeutig zu hohen Besteuerungsfaktoren bei der Aufgabe der Selbstnutzung in der Auszahlungsphase einen Nachteil der wohnungswirtschaftlichen Produkte beseitigen. Maßnahmen wie die Ausweitung der Reinvestitionsfrist bei Aufgabe der Selbstnutzung tragen ebenfalls zum Gesamteindruck bei, dass die Novellierung der Riester-Rente im Jahr 2013 die wohnungspolitische Dimension zumindest nicht ignoriert hat.[692] Falls sich das Bild der Verbraucher(schützer) von der „komplizierten und restriktiven"[693] Eigenheimrente durch derartige Maßnahmen verbesserte, hätte die damit verbundene Marktentwicklung natürlich auch positive Auswirkungen auf die wohnungspolitische Zielgrößen.

[692] Tatsächlich enthält der ursprüngliche Gesetzentwurf (CDU, CSU und FDP, 2012) Punkte, die eher eine Bevorzugung der wohnungswirtschaftlichen Produkte dargestellt hätten, z. B. die Absenkung des Wohnförderkonto-Erhöhungssatzes auf ein Prozent.
[693] Vgl. Finanztest (2011b), S. 4.

7 Zusammenfassung und Ausblick

Im Jahr 2001 kam es zu einer bedeutsamen Neuausrichtung der deutschen Alterssicherungspolitik. Ausgelöst durch die Bevölkerungsentwicklung wurden weitreichende Rentenreformen vorgenommen, die u. a. das Leistungsniveau zugunsten der Beitragssatzstabilisierung reduzieren. Zur Lebensstandardsicherung im Alter ist deshalb zusätzliche private Altersvorsorge erforderlich, die mit der flankierend eingeführten Riester-Rente steuerlich gefördert wird. Damit geht nicht nur eine stärkere Gewichtung der Kapitaldeckung im Gesamtsystem der Alterssicherung einher, sondern auch eine (begrenzte) steuerliche Neuausrichtung im Bereich der Alterssicherung. Die Einführung der Riester-Rente kann in dieser Hinsicht als Vorstufe des Drei-Schichten-Modells angesehen werden, mit dem im Jahr 2005 die Orientierung am Prinzip der lebenszyklusbezogenen Besteuerung von Altersvorsorgeprozessen in einem kohärenten System festgeschrieben wurde.

Das Eigenheim, dessen Altersvorsorgefunktion aus den durch die Wohnkostenersparnis erweiterten Konsummöglichkeiten im Alter resultiert, ist für viele Haushalte das bevorzugte Vorsorgevehikel, war bis 2007 aber nur in Spurenelementen Teil der Riester-Rente. Mit dem Eigenheimrentengesetz 2008 wurde das Wohneigentum systematisch konsistent in die steuerliche Förderung der privaten Altersvorsorge einbezogen, so dass seitdem sowohl vorhandenes Kapital als auch die laufende Förderung für die Anschaffung von selbstgenutztem Wohneigentum verwendet werden kann.

Es handelt sich bei der vorliegenden Arbeit um die erste umfassende empirische Bestandsaufnahme und (auf die systematische Konsistenz bezogene) Reformdiskussion der Eigenheimrente. Mit diesem Instrument wurde ein dynamischer Teilmarkt der Altersvorsorgeprodukte zur Wohneigentumsbildung geschaffen, welcher im Wesentlichen durch Bausparverträge konstituiert wird, während die ebenfalls geförderten Annuitätendarlehen und wohnungsgenossenschaftlichen Produkte noch selten sind. Im Vergleich zur gesamten Riester-Rente treten junge Sparer, der ländliche und westdeutsche Raum sowie Haushalte mit leicht überdurchschnittlichen Einkommen häufiger als Nachfrager auf. Weiterhin fällt auf, dass der Teilmarkt bei Frauen einen größeren Stellenwert hat: Anders als bei der Riester-Rente insgesamt sind sie bei der Eigenheimrente nicht unterrepräsentiert. Aufgrund der höheren Einkommen, aber auch in Anbetracht des spezifischen Zwecks von Bausparverträgen zur mittelfristigen Eigenkapitalbildung, sind im Vertragsbestand der Eigenheimrente überdurchschnittliche Sparleistungen zu beobachten.

Der Marktanteil der Eigenheimrenten-Verträge von ca. sechs Prozent geht aufgrund der kurzen Spardauer mit einem vergleichsweise geringen Marktvolumen einher: Das akkumulierte Kapital der ersten drei Beitragsjahre der Eigenheimrente beträgt (vor Kosten und Zinsen) ca. 730 Mio. Euro. Die vereinbarten Bausparsummen liegen jedoch überwiegend in einem Bereich, der die spätere Wohneigentumsbildung plausibel erscheinen lässt. Mit einer ersten Welle wohnungswirtschaftlicher Verwendung von Riester-Vermögen ist zum Ende des Jahrzehnts zu rechnen, nämlich wenn die Bausparverträge der „Pioniere“ gehäuft zugeteilt werden. Bis zum ersten Quartal 2011 gab es im Übrigen bereits ca. 5.000 Entnahmen aus klassischen Riester-Verträgen zur Anschaffung von Wohneigentum.

Die demoskopisch belegte Präferenz für das Wohneigentum als Altersvorsorge und auch die vorliegende empirische Marktanalyse lassen schlussfolgern, dass die Erweiterung des Riester-Spektrums auf produktspezifische Nachfrage stößt. Die zahlreichen Wechsel von Versicherungen, Banken und Fondsanbietern zu den Bausparkassen deuten wohlgemerkt auf Substitutionseffekte zwischen den Produkten hin. Ob die hohen Zuwachsraten des Teilmarktes noch länger zu beobachten sein werden, lässt sich natürlich nicht aus der bisherigen Marktentwicklung ableiten. Das derzeitige Zinsniveau und die Verhaltensreaktion der Privatanleger auf die Finanz- und Staatschuldenkrisen sprechen aber für eine anhaltende Attraktivität der Wohneigentumsbildung.

Von erheblicher Bedeutung für die produktspezifische Nachfrage ist die Neutralität der institutionellen Ausgestaltung hinsichtlich des Riester-Produktspektrums. Diese „Lanzengleichheit" ist die zentrale Leitlinie für die Untersuchung der systematischen Konsistenz und die Reformdiskussion. Da einige der in dieser Arbeit angeregten – und mit AltvVerbG zum Teil bereits umgesetzten – Reformmaßnahmen auf die Beseitigung von Diskriminierungen des selbstgenutzten Wohneigentums im System der geförderten Altersvorsorge abzielen, steigern sie durchaus das Nachfragepotenzial der Eigenheimrente. Als Beispiel kann die erleichterte Entschuldung durch Altersvorsorge-Eigenheimbeträge angeführt werden, denn für viele Eigenheimbesitzer ist die Verwendung der Fördermittel zur schnelleren Hypothekentilgung vorteilhaft. In ähnlicher Weise dürfte die Förderung von barriereereduzierenden Umbaumaßnahmen spürbare Nachfragewirkung entfalten. Ob die Beseitigung von Markteintrittshürden bei wohnungsgenossenschaftlichen Produkten die erhofften Impulse geben wird, bleibt hingegen abzuwarten.

Von den Inhalten der vorliegenden Arbeit abstrahierend ist zur Einordnung in den methodologischen und akademischen Kontext zweierlei festzuhalten: Erstens erkennt der dezidiert pragmatische Ansatz der Reformdiskussion zwangsläufig die politische Resonanz als (ein) Angemessenheitskriterium an. Die Berücksichtigung der vorliegenden Ergebnisse im Gesetzgebungsprozess kann insofern als Ermutigung zu einer entsprechenden Ausrichtung finanzwissenschaftlicher und wirtschaftspolitischer Forschungsvorhaben verstanden werden.

Zweitens stößt die Arbeit in die Forschungslücke der unvollständigen empirischen Dokumentation der Eigenheimrente vor. Dabei werden auch Möglichkeiten zur Verbesserung der Datenlage (auch bezüglich der Riester-Rente im Allgemeinen) erörtert, die insbesondere für künftige empirische Untersuchungen relevant sind: Dies sind die Erweiterung und Kombination vorhandener Mikrodatenquellen und die Schaffung neuer Datengrundlagen. Der Bereitstellung der ZfA-Daten, bei denen es sich um eine Vollerhebung aller Zulagenempfänger handelt, scheitert im Wesentlichen am fehlenden Auftrag des Gesetzgebers, ohne den schlicht keine Rechtsgrundlage der Datenweitergabe existiert. Die Kosten wären hingegen nicht prohibitiv, und die Anforderungen des Datenschutzes wären erfüllbar. Ein *Scientific Use File* der Zulagenstatistik erscheint also durchaus möglich. Die Verwendung von Anbieterdaten ist eine vor allem aus praktischen Gesichtspunkten wertvolle Alternative. Aufgrund einiger Nachteile, die größtenteils aus der Freiwilligkeit der Datenweitergabe sowie aus der Dezentralität und Heterogenität des Datenbestands resultieren, sind die Mikrodaten der Anbieterdaten weniger für eine re-

präsentative und kontinuierliche Datenbasis geeignet als die Zulagenstatistik. Die Beschaffung und Aufbereitung ist zudem aufwändig, sie ist aber im Unterschied zu behördlichen Daten ohne spezifische Rechtsgrundlage möglich. Aus diesem Grund stellt die vorliegende Arbeit neben den verfügbaren Makrodatenquellen hauptsächlich auf eine eigens erstellte Mikrodatenbasis mehrerer Bausparkassen ab. Die Auswertung dieser Daten liefert erstmals detaillierte empirische Erkenntnisse über die Eigenheimrente, hat aber auch politische Implikationen für die Riester-Rente insgesamt.

Der politisch wohl bedeutsamste Aspekt der empirischen Analyse ist die unvollständige Ausschöpfung der Riester-Förderung – als Indikator für Sparleistungen, die dem Kompensationsgedanken der Riester-Rente nicht gerecht werden und somit Effizienzmängel des Instruments offenbaren. Zulagenkürzungen sind auffallend häufig auf unterlassene Einkommensanpassung der Eigenbeiträge und fehlende Monatsraten zurückzuführen. Die anfängliche Unterschätzung der maßgeblichen Einnahmen stellt ebenso ein problematisches Muster dar wie ausbleibende Lerneffekte. Hinsichtlich der mangelnden Einkommensanpassung bietet sich der verstärkte Rückgriff auf vertraglich fixierte Automatismen an, die Fehleinschätzung der Einnahmen kann mit „vorbeugendem Übersparen" aufgefangen bzw. durch Plausibilitätsprüfungen der Anbieter verhindert werden. Angesichts struktureller Informationsdefizite der Sparer sind auch anreizpolitische Maßnahmen denkbar, z. B. in Form eines Gütesiegels für Anbieter, die eine bestimmte Zulagenausschöpfung ihres Kundenstamms erreichen.

Die an Förderungsausschöpfung (und Verbreitung) ablesbare Beeinträchtigung der intendierten Kompensationsfunktion der Riester-Rente gefährdet ihre langfristige Tragfähigkeit – ebenso wie die in dieser Arbeit identifizierten institutionellen Verzerrungen zwischen den verschiedenen Vorsorgewegen. Gleiches gilt natürlich auch für die zuletzt ohnehin intensiv diskutierten Transparenz- und Kostenprobleme der Riester-Rente sowie für die krisengenährten Zweifel am Ertragspotenzial der dominierenden Produkttypen. All diese Problemfelder verlangen die Aufmerksamkeit der politischen Entscheidungsträger, wenn das zentrale Instrument des neu ausgerichteten Alterssicherungssystems seine Funktion dauerhaft erfüllen soll.

Es mag im Vorfeld – und erst recht auf der grünen Wiese – aussichtsreichere Konzepte zur Unterstützung des privaten Vorsorgebedarfs gegeben haben als die konkrete Ausgestaltung der Riester-Rente. Die Einführung der Eigenheimrente sowie die jüngsten Reformschritte geben jedoch Anlass zur Hoffnung, dass der politische Prozess zweckmäßige Korrekturen des eingeschlagenen Pfads hervorbringen kann.

Quellenverzeichnis

ANDO, A. UND F. MODIGLIANI (1963): *The life-cycle hypothesis of saving: Aggregate implications and tests*, American Economic Review, 53(1), S. 55–84.

BBR, BUNDESAMT FÜR BAUWESEN UND RAUMORDNUNG (2002): *Bericht zur Inanspruchnahme der Eigenheimzulage in den Jahren 1996–2000,* Arbeitsgruppe „Wirkungsanalyse Eigenheimzulage" des Ausschusses für Wohnungswesen der ARGEBAU, Bonn.

BBSR, BUNDESINSTITUT FÜR BAU-, STADT- UND RAUMFORSCHUNG (2012): *Raumordnungsbericht 2011*, Bonn.

BIRG, HERWIG (2007): *Was auf Deutschland zukommt – Die zwingende Logik der Demographie*, in: BRUNNER, JOSÉ (Hrsg.): *Tel Aviver Jahrbuch für deutsche Geschichte, Band 35: Demographie, Demokratie, Geschichte*, Wallstein, Göttingen.

BEHRENDS, SYLVIA UND K. KOTT (2010), *Haus- und Grundbesitz – im Zeitvergleich und nach Art der Immobilie*, Wirtschaftsdienst, 2/2010, S. 132–134.

BMAS, BUNDESMINISTERIUM FÜR ARBEIT UND SOZIALES (2008a): *Weiter großer Zuspruch: knapp 12 Millionen Riester-Renten!,* Pressemitteilung vom 12.11.2008, Berlin.

BMAS, BUNDESMINISTERIUM FÜR ARBEIT UND SOZIALES (2008b): *Ergänzender Bericht der Bundesregierung zum Rentenversicherungsbericht 2008 gemäß § 154 Abs. 2 SGB VI (Alterssicherungsbericht 2008)*, Drucksache 16/9449, Deutscher Bundestag, Berlin.

BMAS, BUNDESMINISTERIUM FÜR ARBEIT UND SOZIALES (2010a): *Boom bei Riester-Rente ist gutes Signal*, Pressemitteilung vom 5.2.2010, Berlin.

BMAS, BUNDESMINISTERIUM FÜR ARBEIT UND SOZIALES (2010b): *Riester-Rente krisenfest: 222.000 neue Verträge im zweiten Quartal 2010*, Pressemitteilung vom 11.8.2010, Berlin.

BMAS, BUNDESMINISTERIUM FÜR ARBEIT UND SOZIALES (2011a): *Mehr Riester-Renten für eine bessere Alterssicherung,* Pressemitteilung vom 18.3.2011, Berlin.

BMAS, BUNDESMINISTERIUM FÜR ARBEIT UND SOZIALES (2011b): *193.000 neue Riester-Verträge im ersten Quartal 2011*, Pressemitteilung vom 16.5.2011, Berlin.

BMAS, BUNDESMINISTERIUM FÜR ARBEIT UND SOZIALES (2012a): *Riester-Rente weiter im Trend*, Pressemitteilung vom 23.5.2012, Berlin.

BMAS, BUNDESMINISTERIUM FÜR ARBEIT UND SOZIALES (2012b): *78.000 neue Riester-Verträge im dritten Quartal*, Pressemitteilung vom 3.12.2012, Berlin.

BMAS, BUNDESMINISTERIUM FÜR ARBEIT UND SOZIALES (2012c): *Ergänzender Bericht der Bundesregierung zum Rentenversicherungsbericht 2012 gemäß § 154 Abs. 2 SGB VI (Alterssicherungsbericht 2012)*, Berlin.

BMAS, BUNDESMINISTERIUM FÜR ARBEIT UND SOZIALES (2013): *Entwicklung der Riester-Verträge*, Pressemitteilung vom 30.9.2013, Berlin.

BMF, BUNDESMINISTERIUM DER FINANZEN (2003a): *Abgrenzung von Anschaffungskosten, Herstellungskosten und Erhaltungsaufwendungen bei der Instandsetzung und Modernisierung von Gebäuden*, BMF-Schreiben vom 18.7.2003, Berlin.

BMF, BUNDESMINISTERIUM DER FINANZEN (2003b): *Abschlußbericht der Sachverständigenkommission zur Neuordnung der steuerrechtlichen Behandlung von Altersvorsorgeaufwendungen und Altersbezügen*, Berlin.

BMF, BUNDESMINISTERIUM DER FINANZEN (2005): *Gesetz zur Neuordnung der einkommensteuerrechtlichen Behandlung von Altersvorsorgeaufwendungen und Altersbezügen – Alterseinkünftegesetz (AltEinkG)*, BMF-Schreiben vom 24.2.2005, Berlin.

BMF, BUNDESMINISTERIUM DER FINANZEN (2007): *Steuerliche Förderung der privaten Altersvorsorge und betrieblichen Altersversorgung; Bestimmung von Inhalt und Aufbau der für die Durchführung des Zulageverfahrens zu übermittelnden Datensätze (§ 99 Abs. 1 EStG)*, BMF-Schreiben vom 13.9.2007, Berlin.

BMF, BUNDESMINISTERIUM DER FINANZEN (2008): *Gesetz zur verbesserten Einbeziehung der selbstgenutzten Wohnimmobilie in die geförderte Altersvorsorge (Eigenheimrentengesetz – ERG)*, Referentenentwurf vom 7.3.2008, Berlin.

BMF, BUNDESMINISTERIUM DER FINANZEN (2010): *Steuerliche Förderung der privaten Altersvorsorge und betrieblichen Altersversorgung*, BMF-Schreiben vom 31.3.2010, Berlin.

BMF, BUNDESMINISTERIUM DER FINANZEN (2013): *Steuerliche Förderung der privaten Altersvorsorge und betrieblichen Altersversorgung*, BMF-Schreiben vom 24.7.2013, Berlin.

BMGS, BUNDESMINISTERIUM FÜR GESUNDHEIT UND SOZIALE SICHERUNG (2003): *Nachhaltigkeit in der Finanzierung der Sozialen Sicherungssysteme*, Berlin.

BOCQUEL, ELLEN (2006): *„Kanapee" und „Sofa" passend zu Riester?,* Versicherungsmagazin, 4/2006.

BONE-WINKEL, STEPHAN, K.-W. SCHULTE UND C. FOCKE (2008): *Begriffe und Besonderheiten der Immobilie als Wirtschaftsgut,* in: SCHULTE, KARL-WERNER (Hrsg.): *Immobilienökonomie Band I – Betriebswirtschaftliche Grundlagen*, 4. Aufl., Oldenbourg, München.

BONIN HOLGER, F. PFEIFFER, K. REUß UND H. STICHNOTH (2013), *Mikrosimulation ausgewählter ehe- und familienbezogener Leistungen im Lebenszyklus*, ZEW-Gutachten für die Prognos AG, Mannheim.

BÖRSCH-SUPAN, AXEL, M. COPPOLA, A. EYMANN, D. SCHUNK (2009): *The German SAVE study – Design and results,* 4. Aufl., Mannheimer Forschungsinstitut Ökonomie und Demographischer Wandel, Mannheim.

BÖRSCH-SUPAN, AXEL UND M. LÜHRMANN (2000): *Prinzipien der Renten- und Pensionsbesteuerung,* Frankfurter Institut, Bad Homburg.

BÖRSCH-SUPAN, AXEL UND M. GASCHE (2010): *Kann die Riester-Rente die Rentenlücke in der gesetzlichen Rente schließen?*, MEA Discussion Papers, 201, Mannheim.

BRAUN, REINER (2005): *Gesetzesbegründung und Verwaltungsabläufe zur Integration des Wohneigentums in die steuerliche Förderung der Altersvorsorge*, Studie im Auftrag der Bundesarbeitsgemeinschaft der Deutschen Immobilienwirtschaft, Berlin.

BRAUN, REINER, R. MÖHLENKAMP, U. PFEIFFER UND H. SIMONS (2001): *Vermögensbildung in Deutschland – Studien zur Wohnungs- und Vermögenspolitik,* Bundesgeschäftsstelle Landesbausparkassen, Berlin.

BRAUN, REINER UND U. PFEIFFER (2002): *Mieter oder Eigentümer – wer wird stärker gefördert?,* Bundesgeschäftsstelle Landesbausparkassen, Berlin.

BUCK, JÜRGEN (2006): *Datenfusion und Steuersimulation: Theorie und Empirie im Rahmen des Mikrosimulationsmodells GMOD,* Berichte aus der Statistik, Shaker, Aachen.

BUNDESRAT (2008): *Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur verbesserten Einbeziehung der selbstgenutzten Wohnimmobilie in die geförderte Altersvorsorge (Eigenheimrentengesetz – EigRentG),* Drucksache 239/08, Deutscher Bundesrat, Berlin.

BUNDESRAT (2011a): *Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Beitreibungsrichtlinie sowie zur Änderung steuerlicher Vorschriften (Beitreibungsrichtlinie-Umsetzungsgesetz), Empfehlungen der Ausschüsse*, Drucksache 253/1/11, Deutscher Bundesrat, Berlin.

BUNDESRAT (2011b): *Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Beitreibungsrichtlinie sowie zur Änderung steuerlicher Vorschriften (Beitreibungsrichtlinie-Umsetzungsgesetz), Beschluss*, Drucksache 253/11, Deutscher Bundesrat, Berlin.

SOZIALBEIRAT (1981): *Gutachten des Sozialbeirats über langfristige Probleme der Alterssicherung in der Bundesrepublik Deutschland*, Drucksache 9/632, Deutscher Bundestag, Bonn.

SOZIALBEIRAT (2012): *Gutachten des Sozialbeirats zum Rentenversicherungsbericht 2012 und zum Alterssicherungsbericht 2012*, Drucksache 17/11741, Deutscher Bundestag, Berlin.

BUNDESREGIERUNG (2008a): *Entwurf eines Gesetzes zur Rentenanpassung 2008,* Drucksache 16/8744, Deutscher Bundestag, Berlin.

BUNDESREGIERUNG (2008b): *Unterrichtung durch die Bundesregierung zum Entwurf eines Gesetzes zur verbesserten Einbeziehung der selbstgenutzten Wohnimmobilie in die geförderte Altersvorsorge (Eigenheimrentengesetz), Gegenäußerung der Bundesregierung zur Stellungnahme des Bundesrates*, Drucksache 16/9449, Deutscher Bundestag, Berlin.

BUNDESREGIERUNG (2008c): *Entwurf eines Gesetzes zur verbesserten Einbeziehung der selbstgenutzten Wohnimmobilie in die geförderte Altersvorsorge (Eigenheimrentengesetz – EigRentG)*, Drucksache 239/08, Deutscher Bundesrat, Berlin.

BUNDESREGIERUNG (2009): *Vierter Versorgungsbericht der Bundesregierung*, Drucksache 16/12660, Deutscher Bundestag, Berlin.

BUNDESREGIERUNG (2011): *Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Beitreibungsrichtlinie sowie zur Änderung steuerlicher Vorschriften*, Drucksache 17/6263, Deutscher Bundestag, Berlin.

BUSCHLE, NICOLE UND W. SCHWABBACHER (2010): *Faktische Anonymisierung der Steuerstatistik (FAST) – Lohn- und Einkommensteuer 2004,* Statistisches Bundesamt, Wiesbaden.

BZST, BUNDESZENTRALAMT FÜR STEUERN (2013): *Liste aller erteilten Zertifikate*, URL: http://www.bzst.de/DE/Steuern_National/Zertifizierungsstelle/downloads/Liste_aller_erteilten_Zertifikate_XLS.xlsx?__blob=publicationFile, (Stand: 15.10.2013).

CDU, CSU UND SPD (2005): *Gemeinsam für Deutschland – mit Mut und Menschlichkeit*, Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD vom 11.11.2005, Berlin.

CDU, CSU UND FDP (2009): *Wachstum, Bildung, Zusammenhalt,* Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und FDP vom 26.10.2009, Berlin.

CDU, CSU UND FDP (2012): *Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der steuerlichen Förderung der privaten Altersvorsorge (Altersvorsorge-Verbesserungsgesetz – AltvVerbG)*, Drucksache 17/10818, Deutscher Bundestag, Berlin.

CDU, CSU UND SPD (2013): *Deutschlands Zukunft gestalten*, Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD vom 16.12.2013, Berlin.

CLAMOR, TIM UND R. HENGER (2013): *Verteilung des Immobilienvermögens in Deutschland*, IW Trends 1/2013, Köln.

COPPOLA, MICHELA UND M. GASCHE (2011): *Die Riester-Förderung – Mangelnde Information als Verbreitungshemmnis,* Wirtschaftsdienst, 11/2011, S. 792–799.

CROME, BARBARA UND M. METZMACHER (2007): *Altersvorsorge und Wohnungsgenossenschaften – Das Forschungsfeld „Modelle genossenschaftlichen Wohnens" im Experimentellen Wohnungs- und Städtebau,* Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung, Forschungen, Heft 125, Bonn.

DECKL, SILVIA (2006): *Indikatoren der Einkommensverteilung in Deutschland 2003. Ergebnisse der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe,* Wirtschaft und Statistik, 11/2006, S. 1178–1186.

DEHM, HEIKE UND E. KILBERTH (2000): *Frauen und ihre Altersvorsorge – Fakten und Meinungen*, Deutsches Institut für Altersvorsorge, Köln.

DILNOT, A. W. (1992): *Taxation of Private Pensions: Costs and Consequences*, in: OECD (Hrsg.): *Private Pensions and Public Policy*, Paris.

D'ORAZIO, MARCELLO, M. DI ZIO UND M. SCANU (2001): *Statistical Matching: a Tool for Integrating Data in National Statistical Institutes,* Proceedings of the Joint Exchange of Technology and Know-How and New Techniques and Technologies for Statistics Conference for Official Statistics, S. 433–440.

DRV, DEUTSCHE RENTENVERSICHERUNG BUND (2008): *Rentenversicherung in Zeitreihen*, DRV-Schriften, Band 22, Berlin.

DV, DEUTSCHER VERBAND FÜR WOHNUNGSWESEN, STÄDTEBAU UND RAUMORDNUNG (2008): *Bericht der Kommission „Chancen des demographischen Wandels für die Wohnungs- und Städtepolitik"*, Berlin.

EEKHOFF, JOHANN, M. JANKOWSKI, M. VOIGTLÄNDER (2002): *Altersvorsorge und Immobilie,* Bericht der Kommission des Deutschen Verbands für Wohnungswesen, Städtebau und Raumordnung (DV), Köln.

EHRENTRAUT, OLIVER (2006): *Alterung und Altersvorsorge – Das deutsche Drei-Säulen-System der Alterssicherung vor dem Hintergrund des demografischen Wandels*, Peter Lang, Frankfurt/Main.

FEHR, HANS UND C. HABERMANN (2006): *Pension Reform and Demographic Uncertainty: the Case of Germany*, Journal of Pension Economics and Finance, 5(1), S. 69–90.

FELDSTEIN, MARTIN (1978): *The Welfare Cost of Capital Income Taxation*, Journal of Political Economy, 86(2), S. 29–51.

FINANZTEST (2010)*: Riester-Rente,* Finanztest, Sonderheft, November 2010.

FINANZTEST (2011a): *Günstig ins eigene Heim,* Finanztest, 04/2011, S. 40–55.

FINANZTEST (2011b): *Eigenheimrente,* Positionspapier, Berlin.

FISHER, IRVING (1937): *Income in Theory and Income Taxation in Practice*, Econometrica, (5)1, S. 1–55.

FISHER, IRVING (1942): *Constructive Income Taxation*, Harper, New York.

FRIEDMAN, MILTON (1957): *A Theory of the Consumption Function*, Princeton University Press, Princeton.

GDV, GESAMTVERBAND DER DEUTSCHEN VERSICHERUNGSWIRTSCHAFT (2011a): *Steuerliche Verbesserungsvorschläge im Bereich der „Eigenheimrente" aus Sicht der Versicherungswirtschaft*, Positionspapier, Berlin.

GDV, GESAMTVERBAND DER DEUTSCHEN VERSICHERUNGSWIRTSCHAFT (2011b): *Steuerliche Optimierungsmöglichkeiten im Bereich der Riester-Rente aus Sicht der Versicherungswirtschaft*, Positionspapier, Berlin.

GDW, BUNDESVERBAND DEUTSCHER WOHNUNGS- UND IMMOBILIENUNTERNEHMEN (2009): *Erwerb weiterer Geschäftsanteile zur Reduzierung der Wohnkosten im Alter – Ein genossenschaftliches Altersvorsorgeangebot*, GdW Arbeitshilfe, 60, Berlin.

GDW, BUNDESVERBAND DEUTSCHER WOHNUNGS- UND IMMOBILIENUNTERNEHMEN (2010a): *Darstellung des gesetzlichen Nachbesserungsbedarfs und weiterer Hemmnisse beim Riestergeförderten Sparen in Geschäftsanteilen von Wohnungsgenossenschaften*, Positionspapier, Berlin.

GDW, BUNDESVERBAND DEUTSCHER WOHNUNGS- UND IMMOBILIENUNTERNEHMEN (2010b): *GdW Jahresstatistik 2009 kompakt,* Berlin.

GDW, BUNDESVERBAND DEUTSCHER WOHNUNGS- UND IMMOBILIENUNTERNEHMEN (2011): *Problemfelder für die Expertenrunde zum Thema "Instrument der Eigenheimrente und Besonderheiten bei Wohnungsgenossenschaften",* Positionspapier, Berlin.

GDW, BUNDESVERBAND DEUTSCHER WOHNUNGS- UND IMMOBILIENUNTERNEHMEN (2012): *GdW Stellungnahme Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der steuerlichen Förderung der privaten Altersvorsorge (Altersvorsorge-Verbesserungsgesetz),* vorgelegt für die öffentliche Anhörung im Finanzausschuss des Deutschen Bundestages am 26. November 2012, Berlin.

GERBER, ULRIKE (2010): *Staatliche Förderung der Riester-Rente 2005,* Statistisches Bundesamt, Wiesbaden.

GERBER, ULRIKE (2011a): *Staatliche Förderung der Riester-Rente 2006,* Statistisches Bundesamt, Wiesbaden.

GERBER, ULRIKE (2011b): *Staatliche Förderung der Riester-Rente 2007,* Statistisches Bundesamt, Wiesbaden.

GERBER, ULRIKE (2012): *Staatliche Förderung der Riester-Rente 2008,* Statistisches Bundesamt, Wiesbaden.

GRAASKAMP, JAMES A. (1974): *Redefinition of fundamental real estate concepts as key to land use control and investment strategy*, Urban Land Institute, Washington, D. C.

HÄCKER, JASMIN, T. HACKMANN UND B. RAFFELHÜSCHEN (2011): *Soziale Pflegeversicherung heute und morgen – mit nachhaltigen Reformen aus der Krise*, Deutsches Institut für Altersvorsorge, Köln.

HAGEN, KORNELIA UND L. A. REISCH (2010): *Riesterrente: Politik ohne Marktbeobachtung*, DIW Wochenbericht, 77(8), S. 2–14.

HAISKEN-DENEW, JOHN P. UND FRICK, J. R. (2005): *Desktop Companion to the German Socio-Economic Panel (SOEP)*, 8. Aufl., Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Berlin.

HAMM, HARTWIG UND H. SIMONS (1999): *Vermögensbildung der Baby-Boomer Generation*, Empirica Working Paper, Berlin.

HEUBECK, KLAUS UND M. SEYBOLD (2007): *Zur Besteuerung der betrieblichen Altersversorgung nach dem Alterseinkünftegesetz,* Der Betrieb, 60(11), S. 592–597.

HOBBES, THOMAS (1651): *Leviathan or the Matter, Forme, & Power of a Common-wealth Ecclesiasticall and Civill*, Yale University Press, New Haven.

HÖHNE, JÖRG, R. STURM, UND D. VORGRIMLER (2003): *Konzept zur Schutzwirkung faktischer Anonymisierung*, Wirtschaft und Statistik, 4/2003, S. 287–292.

HOMBURG, STEFAN (2010): *Allgemeine Steuerlehre*, 6. Aufl., Vahlen, München.

HÜLSKAMP, NICOLA UND S. SEYDA (2005): *Politische Rahmenbedingungen als Ursachen niedriger Geburtenraten,* Wirtschaftsdienst, 85(2), S. 109–116.

JUST, TOBIAS (2009): *Demografie und Immobilien*, Oldenbourg, München.

KALDOR, NICHOLAS (1956): *An Expenditure Tax*, Allen and Unwin, London.

KEYNES, JOHN M. (1936*): The General Theory of Employment, Interest, and Money,* Macmillan, London.

KIRCHNER, CHRISTIAN (2011): *Das Riester-Bashing nervt*, Financial Times Deutschland vom 14.4.2011, Hamburg.

KLEIBER, WOLFGANG, R. FISCHER, K. SCHRÖDER, J. SIMON UND G. WEYERS (2010): *Verkehrswertermittlung von Grundstücken. Kommentar und Handbuch zur Ermittlung von Marktwerten (Verkehrswerten), Versicherungs- und Beleihungswerten unter Berücksichtigung der ImmoWertV*, 6. Aufl., Bundesanzeiger, Köln.

KRIETE-DODDS, SUSAN (2008): *Staatliche Förderung der Riester-Rente für das Jahr 2003,* Wirtschaft und Statistik, 1/2008, S. 60–68.

KRIETE-DODDS, SUSAN UND D. VORGRIMLER (2007): *Staatliche Förderung der Riester-Rente für das Jahr 2002,* Wirtschaft und Statistik, 3/2007, S. 300–306.

KRINGS-HECKEMEIER, MARIE T., R. BRAUN, M. SCHMIDT UND A. SCHWEDT (2006): *Die Generationen über 50 – Wohnsituation, Potenziale und Perspektiven*, Bundesgeschäftsstelle Landesbausparkassen, Berlin.

KRUG, WALTER, M. NOURNEY UND J. SCHMIDT (2001): *Wirtschafts- und Sozialstatistik: Gewinnung von Daten*, 6. Aufl., Oldenbourg, München.

LANG, GUNNAR (2008): *Reverse Mortgage als Alterssicherungsinstrument in Deutschland*, Nomos, Baden-Baden.

LEIFELS, ARNE (2012): *Stellungnahme zum Entwurf des AltvVerbG, vorgelegt für die öffentliche Anhörung im Finanzausschuss des Deutschen Bundestages am 26.11.2012*, Freiburg.

LEIFELS, ARNE, C. HAGIST UND B. RAFFELHÜSCHEN (2013): *Das Wohneigentum in der Riester-Förderung – Empirie und Reformoptionen der Eigenheimrente*, BMVBS-Online-Publikation, 20/2013.

LELAND, HAYNE E. (1968): *Saving and Uncertainty: The Precautionary Demand for Saving*, Quarterly Journal of Economics, 82(3), S. 465–473.

LITTLE, RODERICK J. A. UND D. B. RUBIN (2002): *Statistical Analysis with Missing Data*, 2. Aufl., Wiley, Hoboken.

LÜTTINGER, PAUL, S. KÖHNE-FINSTER UND J. URBAN (2007): *Ergebnisse der dritten Befragung von Nutzern der Mikrozensus Scientific Use Files,* GESIS Methodenbericht, 1/2007, Mannheim.

MANKIW, N. GREGORY (1982): *Hall's consumption hypothesis and durable goods*, Journal of Monetary Economics, 10(3), S. 417–425.

MAIER, ANDREAS M. (2010): *Immobilienverzehrprodukte: Potenzielle Profiteure und Nachfragehemmnisse,* Thünen-Reihe Angewandter Volkswirtschaftslehre, 115, Universität Rostock.

MERZ, JOACHIM, D. VORGRIMLER, M. ZWICK (2004): *Faktisch anonymisiertes Mikrodatenfile der Lohn- und Einkommensteuerstatistik 1998,* Wirtschaft und Statistik, 10/2004, S. 1079–1090.

MERZ, JOACHIM (2006): *Polarisierung der Einkommen von Selbständigen? Zur Dynamik der Einkommensverteilung und der hohen Einkommen von Selbstständigen und abhängig Beschäftigten,* MPRA Paper 5743.

MIEGEL, MEINHARD (2002): *Erben in Deutschland – Volumen, Psychologie und gesamtwirtschaftliche Auswirkungen,* Deutsches Institut für Altersvorsorge, Köln.

MILL, JOHN S. (1848): *Principles of Political Economy*, John W. Parker, London.

MOOG, STEFAN, C. MÜLLER UND B. RAFFELHÜSCHEN (2009): *Tricksen an der Rentenformel – Rentenpolitik zu Lasten der Beitrags- und Steuerzahler,* Kurzexpertise im Auftrag der Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft, Freiburg.

OBERHUBER, NADINE (2006): *Zwischen Sofa und Kanapee*, Die Zeit 42/2006, Hamburg.

ORLOWSKI, ROBERT UND REGINA T. RIPHAHN (2011): *Lohnentwicklung im Lebenszyklus*, Zeitschrift für ArbeitsmarktForschung, 44(1-2), S. 29–41.

PESTIEAU, PIERRE UND U. M. POSSEN (2000): *Investing Social Security in the Equity Market. Does it Make a Difference?*, National Tax Journal, 53(1), S. 41–57.

PLANETHOME (2010): *Studie: Immobilie bei der Altersvorsorge beliebter als andere Investments,* Pressemitteilung vom 25.8.2010, München.

POINCARÉ, HENRI (1913): *The Foundations of Science,* The Science Press, New York.

POSTBANK (2008): *Altersvorsorge in Deutschland 2008/2009,* Bonn.

POSTBANK (2010): *Altersvorsorge in Deutschland 2010/2011,* Bonn.

RAFFELHÜSCHEN, BERND UND J. SCHODER (2004a): *Immobilien im Spannungsfeld zwischen Alters- und Generationenvorsorge*, Gutachten im Auftrag der Schwäbisch-Hall-Stiftung „Bauen-Wohnen-Leben“, Freiburg.

RAFFELHÜSCHEN, BERND UND J. SCHODER (2004b): *Die Freiburger Zwei-Flanken-Strategie zur Wohneigentumsförderung,* ifo-Schnelldienst, 57(4), S. 3–6.

RAFFELHÜSCHEN, BERND UND J. SCHODER (2010): *Zur Inanspruchnahme der Riester-Förderung. Beantragung und Ausschöpfung der Zulagen nach soziodemografischen und regionalen Merkmalen,* Studie im Auftrag und mit Unterstützung von Union Investment, Freiburg.

REHKUGLER, HEINZ (2009): *Die Immobilie als Kapitalmarktprodukt*, Oldenbourg, München.

RIECKHOFF, CHRISTIAN, U. GERBER UND S. DITTRICH (2010): *Statistische Auswertung der Riester-Förderung. Perspektiven der Annäherung unterschiedlicher methodischer Konzepte*, Wirtschaft und Statistik, 7/2010, S. 653–663.

ROHRBACH, IRIS (2003): *Eigenheimzulage – Ex-post-Analysen zu ausgewählten Reformvorschlägen,* Informationen zur Raumentwicklung, 6/2003, S. 355–365.

RULAND, FRANZ (2008): *Rentenversicheru*ng, in: RULAND, FRANZ UND B. RÜRUP (Hrsg.): *Alterssicherung und Besteuerung*, Gabler, Wiesbaden, S. 29–74.

RÜRUP, BERT UND M. MYßEN (2008): *Die steuerlich geförderte private Altersvorsorge*, in: RULAND, FRANZ UND B. RÜRUP (Hrsg.): *Alterssicherung und Besteuerung*, Gabler, Wiesbaden, S. 187–227.

SCHODER, JÖRG (2011): *Theorie und Empirie der Alterssicherung in Deutschland – Eine Bestandsaufnahme zu den Versorgungswegen des Drei-Schichten-Modells unter Berücksichtigung regionaler Aspekte*, Peter Lang, Frankfurt/Main.

SCHRÖDER, CARSTEN (2011): *Riester-Rente: Verbreitung, Mobilisierungseffekte und Renditen*, Expertise im Auftrag der Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn.

BEN SHLOMO, JONATHAN (2011): *Unterschiede in den Wohneigentumsquoten von Wohnimmobilien – Erklärungsversuche und Wirkungsanalyse*, Schriften der Wissenschaftlichen Hochschule Lahr 26.

SIGLOCH, JOCHEN (2006): *Steuerliche Behandlung von Immobilien,* in: SCHULTE, KARL-WERNER (Hrsg.): *Immobilienökonomie Band II – Rechtliche Grundlagen*, 2. Aufl., Oldenbourg, München.

SOMMER, MATHIAS (2007): *Fiskalische Auswirkungen einer Erweiterung des Förderrahmens von Riesterrenten*, MEA Discussion Papers, Mannheim.

STATISTISCHE ÄMTER DES BUNDES UND DER LÄNDER (2012a): *Bevölkerungsstand: Bevölkerung nach Geschlecht und Altersgruppen (regionale Tiefe: Kreise und kreisfreie Städte)*, Regionaldatenbank Deutschland (Code: 173-21-4), Düsseldorf.

STATISTISCHE ÄMTER DES BUNDES UND DER LÄNDER (2012b): *Baulandverkäufe (regionale Tiefe: Kreise und kreisfreie Städte)*, Regionaldatenbank Deutschland (Code: 400-51-4), Düsseldorf.

STATISTISCHE ÄMTER DES BUNDES UND DER LÄNDER (2012c): *Lohn- und Einkommensteuer (regionale Tiefe: Kreise und kreisfreie Städte)*, Regionaldatenbank Deutschland (Code: 368-01-4), Düsseldorf.

STBA, STATISTISCHES BUNDESAMT (2005): *Ergebnisse des Mikrozensus 2004, Band 1: Allgemeine und Methodische Erläuterungen*, Wiesbaden.

STBA, STATISTISCHES BUNDESAMT (2006a): *Bautätigkeit und Wohnungen. Mikrozensus-Zusatzerhebung 2006*, Fachserie 5, Heft 1, Wiesbaden.

STBA, STATISTISCHES BUNDESAMT (2006b): *Datenreport 2006: Wohnverhältnisse und Wohnkosten*, Wiesbaden.

STBA, STATISTISCHES BUNDESAMT (2009): *12. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung*, Wiesbaden.

STBA, STATISTISCHES BUNDESAMT (2011a): *Finanzen und Steuern. Jährliche Einkommensteuerstatistik 2006,* Fachserie 14, Reihe 7.1.1, Wiesbaden.

STBA, STATISTISCHES BUNDESAMT (2011b): *Periodensterbetafeln für Deutschland 1871/1881 bis 2007/2009*, Wiesbaden.

STBA, STATISTISCHES BUNDESAMT (2011c): *Mikrozensus 2010*, Qualitätsbericht, Wiesbaden.

STBA, STATISTISCHES BUNDESAMT (2012a): *Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 2008*, Qualitätsbericht, Wiesbaden.

STBA, STATISTISCHES BUNDESAMT (2012b): *Bevölkerung: Deutschland, Stichtag, Altersjahre, Nationalität, Geschlecht, Familienstand*, GENESIS-Online (Code: 12411-0008), Wiesbaden.

STBA, STATISTISCHES BUNDESAMT (2012c): *Bevölkerung: Bundesländer, Stichtag, Altersjahre,* GENESIS-Online (Code: 12411-0011), Wiesbaden.

STBA, STATISTISCHES BUNDESAMT (2012d): *Statistisches Jahrbuch 2012*, Wiesbaden.

STBA, STATISTISCHES BUNDESAMT (2014): *Bevölkerung und Erwerbstätigkeit. Wanderungen*, Fachserie 1, Reihe 1.2, Wiesbaden.

STOLZ, ULRICH UND C. RIECKHOFF (2005): *Aktuelle Ergebnisse der zulagengeförderten Altersvorsorge.* DAngVers 9/2005, S. 409–416.

STOLZ, ULRICH UND C. RIECKHOFF (2006): *Zulagenzahlung der Zentralen Zulagenstelle für Altersvermögen – Auswertungen für das Beitragsjahr 2003*, RVaktuell, 8/2006, S. 376–383.

STOLZ, ULRICH UND C. RIECKHOFF (2007): *Zulagenförderung für das Beitragsjahr 2004 durch die Zentrale Zulagenstelle für Altersvermögen (ZfA)*, RVaktuell, 9/2007, S. 306–313.

STOLZ, ULRICH UND C. RIECKHOFF (2008): *Förderung der zusätzlichen Altersvorsorge für das Beitragsjahr 2005 durch die ZfA,* RVaktuell, 9/2008, S. 267–273.

STOLZ, ULRICH UND C. RIECKHOFF (2009): *Beitragsjahr 2006: Erstmals mehr als eine Milliarde Euro Zulagenförderung durch die ZfA,* RVaktuell, 11/2009, S. 376–383.

STOLZ, ULRICH UND C. RIECKHOFF (2010): *Beitragsjahr 2007: Beitragsjahr 2007: Zulagenförderung nochmals um mehr als ein Viertel gestiegen,* RVaktuell, 11/2010, S. 355–362.

STOLZ, ULRICH UND C. RIECKHOFF (2011): *Förderung der Riester-Rente für das Beitragsjahr 2008 – Mehr als neun Millionen Personen mit Zulagen,* RVaktuell, 12/2011, S. 355–364.

STOLZ, ULRICH UND C. RIECKHOFF (2012): *Zulagen in Höhe von 2,4 Mrd. EUR: Förderung der Riester-Rente für das Beitragsjahr 2009,* RVaktuell, 12/2012, S. 390–398.

SVR, SACHVERSTÄNDIGENRAT ZUR BEGUTACHTUNG DER GESAMTWIRTSCHAFTLICHEN ENTWICKLUNG (2007): *Jahresgutachten 2007/08: Das Erreichte nicht verspielen*, Wiesbaden.

TIFFE, ACHIM, M. FEIGL, J. FRITZE, V. GÖTZ, C. GRUNERT, L. JAROSZEK UND I. ROHN (2012): *Ausgestaltung eines Produktinformationsblatts für zertifizierte Altersvorsorge- und Basisrentenverträge*, Studie im Auftrag des BMF, Hamburg.

VDPB, VERBAND DER PRIVATEN BAUSPARKASSEN (2006): *Sofort ohne Finanzamt – Das Modell der Bausparkassen zur Einbeziehung des Wohneigentums in die private Altersvorsorge*, Wohnen in Deutschland, 1/2006, S. 1–3.

VDPB, VERBAND DER PRIVATEN BAUSPARKASSEN UND LBS, BUNDESGESCHÄFTSSTELLE LANDESBAUSPARKASSEN (2011): *10 Vorschläge zur Verbesserung der Eigenheimrente,* Positionspapier, Berlin.

VDPB, VERBAND DER PRIVATEN BAUSPARKASSEN UND LBS, BUNDESGESCHÄFTSSTELLE LANDESBAUSPARKASSEN (2012): *Stellungnahme zu dem Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und FDP zur Verbesserung der steuerlichen Förderung der privaten Altersvorsorge (AltvVerbG*, 19.11.2012, Berlin.

VOIGTLÄNDER, MICHAEL (2006): *Ein Konzept zur Integration von Wohneigentum in die Riesterrente,* IW-Trends, 33(2), S. 19–32.

WELS, MAIK UND C. RIECKHOFF (2011): *Anstieg, Abstieg oder Ausstieg mit der „Riester-Treppe"? – Die Zulageförderung in der Längsschnittanalyse*, RVaktuell, 5/6/2011, S. 143–158.

WESTERHEIDE, PETER, M. FEIGEL, L. JAROSZEK, J. LEINERT UND A. TIFFE (2010): *Transparenz von privaten Riester- und Basisrentenprodukten,* Studie im Auftrag des BMF, Mannheim.

WESTERHEIDE, PETER (2012): *Immobilien und Altersvorsorge, in:* ROTTKE, NICO B. UND M. VOIGTLÄNDER (Hrsg.): *Immobilienwirtschaftslehre Band II – Oekonomie*, Immobilien Manager Verlag, Köln.

WUNDER, CHRISTOPH UND SCHWARZE, J. (2004): *Zufriedenheit mit der Altersvorsorge und Präferenzen für alternative Sicherungsmodelle – Empirische Analyse mit dem Sozio-oekonomischen Panel (SOEP),* DIW Discussion Papers, 420, Berlin.

WROHLICH K., E. BERGER, J. GEYER, P. HAAN, D. SENGÜL, C. K. SPIEß UND A. THIEMANN (2012), *Elterngeld-Monitor – Endbericht*, DIW Politikberatung kompakt, 61, Berlin.

ZABEL, JEFFREY E. (1998): *An Analysis of Attrition in the Panel Study of Income Dynamics and the Survey of Income and Program Participation with an Application to a model of Labor Market Behavior*, Journal of Human Resources, 33(2), S. 479–506.

ZFA, ZENTRALE ZULAGENSTELLE FÜR ALTERSVERMÖGEN (2011a): *Sonderauswertung der Zulagenstatistik für das Beitragsjahr 2008 (nach Bundesländern)*, Stichtag: 15.5.2011.

ZFA, ZENTRALE ZULAGENSTELLE FÜR ALTERSVERMÖGEN (2011b): *Sonderauswertung der Zulagenstatistik für das Beitragsjahr 2008 (nur Bausparkassen)*, Stichtag: 15.2.2011.

ZFA, ZENTRALE ZULAGENSTELLE FÜR ALTERSVERMÖGEN (2011c): *Sonderauswertung der Zulagenstatistik: Anträge zur Kapitalentnahme seit 2008*, Stichtag: 14.3.2011.

ZIEGELMEYER, MICHAEL (2009): *Das Altersvorsorge-Verhalten von Selbständigen – Eine Analyse auf Basis von SAVE-Daten*, Studie des MEA, Mannheim.

Anhang

A Protokolle der Fachgespräche

Tabelle 53: Protokoll des Fachgesprächs über Reformoptionen (9.6.2011)

Thema	Das Instrument der Eigenheimrente und Besonderheiten bei Wohnungsgenossenschaften
Zeit/Ort	9.6.2011, 9:00 bis 12:30 Uhr, BMVBS, Krausenstraße 17–20
Art der Sitzung	Expertengespräch
Teilnehmer	Prof. Dr. Bernd Raffelhüschen, Jörg Schoder, Arne Leifels (FZG) Dr. Ute Redder, Dr. Adolf Völker, Cornelia Pröhl (BMVBS) Dr. Michael Myßen (BMF) Dr. Hartwig Hamm, Axel Guthmann (LBS Bundesgeschäftsstelle) Norbert Schweins (LBS West) Ingeborg Esser (GdW) Jürgen Wagner (GDV) Jörg Sahr (Finanztest) Christian Ketzner (VdPB)
Protokoll	Natalie Laub, Arne Leifels (FZG)
Bemerkungen	Die im Plenum wiederholten Ausführungen der Tischvorlage bzw. der Präsentation werden nicht protokolliert. Das Protokoll wird durch eine „Zusammenfassende Einschätzung" des FZG ergänzt, die den Teilnehmern zugeht und inhaltlich in den Abschlussbericht des Forschungsprojekts einfließt.

TOP	Zentrale Aspekte	Ergebnisse/Bemerkungen
Begrüßung/Einführung (Redder)	• Ziele des Forschungsprojekts: 1. Marktüberblick/Evaluation, 2. Methoden zur Schaffung einer Datenbasis, 3. Unterstützung des „Immobiliendialogs" des BMVBS • Einordnung des Forschungsprojektes in den politischen Kontext des Koalitionsvertrags: Eigenheimrente als wohnungspolitisches Instrument der Anreizsetzung • Positive Beurteilung der Finanzierungsbedingungen (in Bezug auf die Wohnungsmärkte)	
Einführung (Raffelhüschen)	• Eigenheimrente hat wohnungspolitische Dimension, ist aber primär ein Instrument der Alterssicherung. • Daraus folgt ein Neutralitätsgebot bezüglich der verschiedenen Vorsorgewege.	Keine Übereinstimmung der Teilnehmer bezüglich Konflikt zwischen Neutralitätsgebot und wohnungspolitischen Zielen
Marktüberblick (Schoder)	Zum scheinbaren Widerspruch zwischen Vertragszahlen des BMAS und den vorgestellten Daten der ZfA: Erfassung bzw. Meldung an BMAS findet erst bei Eingang der Abschlussgebühr statt. (Hamm) • Bezüglich der Jahre 2008 und 2009 zu beachten: Es galt der Mindestentnahmebetrag von 10.000 Euro	Rückfrage bei der ZfA durch FZG in Nachgang zum Expertengespräch ergab: Diskrepanz war ZfA nicht bekannt, Erklärung erscheint plausibel. Anregung an Teilnehmer von Anbieterseite, Informationen über

	(Myßen) • Keine Daten zur Höhe der Entnahmebeträge verfügbar. (Schoder)	Entnahmebeträge einzuholen (FZG, Myßen)
Inanspruchnahme der Förderung	Zur Relevanz des Problems fehlender Zulagenanträge: • Bei Bausparkassen ist der Dauerzulagenantrag weit verbreitet (Ketzner); 98 bis 99 Prozent im Fall der LBS West (Schweins) • Ungeförderte Verträge können vorteilhaft sein (Myßen, Wagner) Zur Erklärung unzureichender Eigenbeiträge: • Mögliche Liquiditätsprobleme (Schweins) • Falsche Einschätzung der „maßgeblichen Einnahmen“ (Leifels) Zur Möglichkeit der Nachentrichtung: • Technische Schwierigkeiten der Anbieter, Nachzahlungen dem richtigen Beitragsjahr zuzuordnen (Wagner) FZG-Vorschlag: Information über vergangene Fehlbeträge durch ZfA (z. B. mit dem Rentenbescheid) Frage, ob Inanspruchnahme der Zulagen bei „klassischen“ Geld-Riester im Vergleich zu Wohn-Riester-Produkten unterschiedlich ist (Hamm)	Anregung an FZG: Theoretische Möglichkeiten und empirische Bedeutung bewusst nicht in Anspruch genommener Förderung untersuchen (Hamm, Wagner) • Datenanalyse zum Zshg. von Einkommen und Ausschöpfung der Zulagenförderung • Anregung: weiter zurückliegende Bemessungsgrundlage (Hamm) • Allgemeine Nachentrichtungsmöglichkeit wird als nicht praktikabel betrachtet. • Einigkeit über Vorrang vorbeugender Maßnahmen • Möglicher Lerneffekt allgemein positiv eingeschätzt • Gemeinsamer Versand mit Rentenbescheid problematisch, da ZfA als Teil der Finanzverwaltung von Deutscher Rentenversicherung abzugrenzen ist (Myßen) • Die später diskutierte Aufgabenausweitung der ZfA (entgeltliche Dienstleistungsfunktion, s. u.) relativiert dieses Problem ZfA-Sonderauswertung spricht dafür, aber genaue Klärung durch statistische Analysen des FZG
Erhöhung des Wohnförderkontos: Begründung	Zur Rechtfertigung der fiktiven Verzinsung: • Neutralitätsgebot; theoretisch näherungsweise erfüllt bei Verwendung der durchschnittlichen Verzinsung der „klassischen“ Geld-Riester-Produkte (FZG; siehe Tischvorlage) • Zweifel an praktischer Möglichkeit der Ermittlung durchschnittlicher Renditen (Hamm, Schweins) • Neutralität ist im Status quo nicht gegeben und (angesichts Alleinstellungsmerkmalen der Immobilie) auch nicht vollständig möglich; Ziel sollte fallengelassen werden (Hamm, Schweins) • Aktuelle Regelung begünstigt Wohn-Riester. Gleichbehandlung durch Anwendung fiktiver (Mindest-) Verzinsung für alle Riester-Produkte? (Wagner) • Vorzeitige Nutzung der Immobilie (Myßen; so auch in der Gesetzesbegründung) • Wertentwicklung der Immobilie als Maßstab;	• Keine Übereinstimmung bzgl. grundsätzlicher Rechtfertigung der fiktiven Verzinsung • Fiktive Mindestverzinsung für Geld-Riester-Produkte problematisch. • Rechtfertigung der Nicht-Verzinsung durch Wertentwicklung Immobilien wenig stichhaltig, da regional stark unterschiedlich

	Nicht-Verzinsung dann vertretbar (Hamm) • Nominalwertgarantie als alternativer Maßstab; daraus folgt Nicht-Verzinsung (Hamm)	
Erhöhung des Wohnförderkontos: Bemessung	Zur Bemessung des Erhöhungssatzes: • Neutralitätsgebot; daher durchschnittliche Verzinsung der „klassischen" Riester-Produkte (FZG; siehe Tischvorlage) • Garantiezins als Untergrenze (Schoder) • Vorteil ersparter Darlehenszinsen (Wagner)	Folglich (s. o.) auch keine Übereinstimmung bezgl. konkreter Bemessung
	Allgemeine Diskussion um wohnungspolitische Einflüsse bei der Bemessung des Erhöhungssatzes: • Hemmnisse müssen beseitigt werden, ohne Grundprinzipien der Altersvorsorge-Förderung zu verletzen (Myßen, Raffelhüschen) • Der konkrete Prozentsatz ist eine (auch) politisch zu bestimmende Größe (FZG) • Die in die Bemessung einfließenden Prinzipien und intendierten Anreizwirkungen sollen in jedem Fall transparent gemacht werden (Ketzner, Wagner) • Lösung muss pragmatisch und aus Sicht der Betroffenen verträglich sein, darf aber nicht zur Diskriminierung anderer Produkte führen. (Hamm)	Keine Übereinstimmung über wohnungspolitisch motivierte Bemessung des Erhöhungssatzes bzw. Vorrang des Neutralitätsgebots (s. o.)
Schädliche Verwendung vs. Aufgabe der Selbstnutzung	• Hinweis auf teilweise stark abweichende Ergebnisse der unterschiedlichen Verfahren (Leifels) • Im Falle einer Übertragung des bei einer schädlichen Verwendung von Sparverträgen bestehenden Verfahrens auf das „Wohnförderkonto" ergeben sich praktische Probleme, z. B. wie eine Rückforderung bei einem bestehenden Darlehensvertrag umgesetzt werden kann. (Myßen, Schweins) • Kein Gestaltungspotenzial in der Gesetzgebung (Myßen)	Keine vertiefende Diskussion
Berufsbedingter Umzug	Präzisierung des Vorschlags von VdPB/LBS: • Problem entsteht vor allem, wenn Schwierigkeiten beim Verkauf vorliegen (Hamm). • In diesen Fällen schafft die Möglichkeit der Übertragung in einen anderen Vertrag (Hinweis von Sahr) keine Abhilfe (Hamm; Esser stimmt zu). • Die vierjährige Frist kann je nach Marktlage knapp sein (Raffelhüschen).	• Nach Möglichkeit empirische Untersuchung der Relevanz von Problemen mit der Frist bzw. schwierigen Verkauf (FZG) • Frist ist letztlich politisch zu bestimmende Größe (allgemeine Zustimmung)
Einmalbesteuerung und Bemessung des Abschlags	Barwertäquivalenz als Begründung und Bemessungskriterium des Abschlags: • Barwertäquivalenz ist theoretisch einleuchtende Zielgröße (Esser). • Schwierigkeiten bei der praktischen Umsetzung; Diskussion über verhältnismäßige Näherungslösung • Schwere Vermittelbarkeit dem Kunden gegenüber (Guthmann)	Theoretischer Ansatz der Barwertäquivalenz wird als grobe Leitlinie für eine pragmatische Parametersetzung anerkannt.
	• Abschaffung der Einmalbesteuerungs-Möglichkeit wäre eine Vereinfachung – und würde die problematische Bemessung des Abschlags vermeiden (Sahr) • Hinweis: Bei gewährleisteter Barwertäquivalenz	Psychologischem Effekt wird (vor allem von Anbieterseite) große Bedeutung beigemessen.

	sollte abgesehen von psychologischen Effekten Indifferenz bestehen (Leifels). • Große Bedeutung des psychologischen Effekts bzw. von Sicherheitsbedürfnissen (Hamm) • Einmalbesteuerung müsste im Sinne der Gleichbehandlung auch bei anderen Produkten gewährt werden (Wagner). • Fiktiver Charakter des Wohnförderkontos und fehlende tatsächliche Einnahmen rechtfertigen Sonderbehandlung; andere Produkte generieren einen tatsächlichen Zufluss (Esser)	
	Bemessung des Abschlags: • Erste Berechnungen deuten auf Werte zwischen 35 und 45 Prozent (Schoder). • Vorschlag: tabellarische Lösung in Abhängigkeit vom Einkommen (in Stufen) (Leifels)	• Weitere Berechnungen des FZG im Rahmen des Forschungsprojekts; dabei auch Untersuchung der Verzerrung durch verschiedene Stufen-Lösungen • Zu Bedenken: Mehr als drei Stufen im Tarif sind dem Kunden kaum zu vermitteln und zudem administrativ aufwendig (Raffelhüschen, Anbieter).
Einmalbesteuerung und Aufgabe der Selbstnutzung	• Grundsätzliches Anliegen der nachträglichen Besteuerung des Abschlags: vollständige Besteuerung der fiktiven Zuflüsse (Myßen) • Für Steuergerechtigkeit theoretisch notwendig: barwertäquivalente Bemessung sowohl des Abschlags (s. o.) als auch dessen nachträglicher Besteuerung (Leifels, Raffelhüschen)	(Theoretischer Ansatz der Barwertäquivalenz wird anerkannt; s. o.)
	Vorschlag: tabellarische Lösung in Abhängigkeit des Jahres der Selbstnutzungsaufgabe (Schoder) • Derzeitige Regelung kann als stark vereinfachte tabellarische Lösung (mit zwei Stufen) betrachtet werden (Leifels). • Detaillierte Aufstellung nach Jahren zu komplex, nicht vermittelbar (Guthmann). • Ca. drei Stufen könnten ein akzeptabler Kompromiss zwischen geringer Verzerrungswirkung und Pragmatismus sein (Raffelhüschen). • Die berechneten Faktoren sind weitgehend robust; liegen bei ca. 1,3 im zweiten Jahr, bei ca. 1,0 in Jahr 5, bei näherungsweise null nach 20 Jahren (Leifels).	• Weitere Berechnungen des FZG im Rahmen des Forschungsprojekts; dabei auch Untersuchung der Verzerrung durch verschiedene Stufen-Lösungen • Auch hier: max. drei Stufen (Raffelhüschen, Anbieter).
	• Anregung: zwischen freiwilliger und unfreiwilliger Selbstnutzungsaufgabe zu unterscheiden, z. B. bei Pflegebedürftigkeit (Raffelhüschen)	Berücksichtigung im Forschungsprojekt
Vorgezogene Steuerzahlungen in der Auszahlungsphase	• Erneute Betonung des psychologischen Effekts, vor allem im Hinblick auf gesundheitliche Umstände (Schweins) • Auch hier wären zeitvariante Abschläge notwendig, um Barwertäquivalenz herzustellen (Leifels). • Diskussion, ob ständige Revisionsmöglichkeit nötig ist; ein einziger Stichtag während der Auszahlungsphase als sinnvoller Kompromiss (Hamm), z. B. nach	Einmalige Revisionsmöglichkeit (mit entsprechendem Abschlag) allgemein positiv bewertet

	fünf oder zehn Jahren (Leifels)	
Eigenheimbetrag und Kommunikation	• Auch eine Meldung des entnehmbaren Betrags seitens des Anbieters an die ZfA (Anregung des FZG) ist ineffizient, da Abweichungen durch den zeitlichen Verzug entstehen können (Wagner). • Frage, ob die Streichung der 75-Prozent-Entnahmegrenze hilfreich wäre (Myßen) • 75-Prozent-Grenze sinnvoll, um Verwaltung von Kleinstbeträgen auf dem Wohnförderkonto zu vermeiden (Wagner). • Alternativvorschlag: durchgehende Verwaltung des Wohnförderkontos durch die ZfA • Löst das Kernproblem nicht, dass letztlich nur dem Anbieter der momentan entnehmbare Betrag bekannt ist	• Derzeitiger Ablauf wird allgemein als ineffizient angesehen; der Vorschlag des GDV als sinnvoll. • Anbieterseite will klären, ob Gesetzesänderung nötig wäre und ggf. Vorschlag für einfachere Lösung vorlegen.
EDV-Dienstleistung der ZfA für Kleinanbieter	• ZfA übernimmt im Status quo die Kumulation diverser Meldungen, hat also Kenntnis über die Meldungen im Einzelnen (Esser) • Viele Kleinanbieter durch vielfältige Meldepflichten vom Markteintritt abgeschreckt (Gründe: Überforderung vorhandener EDV, Kosten) (Esser) • Erste Maßnahmen in Form eines Web-Portals der ZfA bereits unternommen (Myßen) • Weitere Möglichkeiten: Ausbau des Web-Portals, Bereitstellung von „Offline-Software“ (Esser) • Ausgestaltung als entgeltliche Dienstleistung wäre möglich (Esser) bzw. vorzuziehen (Schoder, Leifels). • Erleichterung würde vor allem Genossenschaften und kleinere Pensionsfonds betreffen (Esser) • Abbau von Markteintrittsbarrieren wäre vorteilhaft für Verbraucher (Schoder, Leifels) bzw. allgemein effizienzsteigernd (Völker). • Definition von „Kleinanbietern“ bei entgeltlicher Lösung zwar nicht unbedingt entbehrlich, aber weniger entscheidend (Leifels)	• Grundsätzliche Zustimmung zu einer solchen Dienstleistung für Kleinanbieter • Entgeltliches Angebot grundsätzlich sinnvoll • Ein Problem wird darin gesehen, dass die ZfA in Vorleistung treten muss. Hierfür wäre nach Auffassung der Teilnehmer (FZG, Esser) ein politischer Impuls hilfreich. • GdW nimmt diesbezüglich Kontakt zu ZfA auf, um konkreten Vorschlag zu erarbeiten. • FZG greift Aspekt im Forschungsprojekt auf.
Vertragspflichten nach vollständiger Entnahme	Ergänzung zur GDV-Position: Den Kosten der Informationspflichten stehen keine Einlagen des Kunden gegenüber. (Wagner)	
Entnahme zur Entschuldung während der Sparphase	• Wohnungspolitischer Gestaltungsspielraum ohne Beeinträchtigung der Neutralität (Leifels) • Diskussion über sinnvolle Definition der „entschuldungsfähigen“ Darlehen • Grundbuchrechtliche Sicherung als mögliches Kriterium	• Allgemeine Auffassung: Vorschläge von VdPB/LBS/Finanztest fördersystematisch konsistent • Beschränkung auf grundbuchrechtlich gesicherte Darlehen erscheint den Teilnehmern sinnvoll. • Ausarbeitung konkreter Vorschläge durch Verbände
Mindestentnahmebetrag	Zur empirischen Relevanz: • Entnahmen von Kleinbeträgen im Bereich von 500 Euro treten durchaus auf (Sahr, Wagner). • Bei den Bausparkassen ist das Phänomen bisher	Anbieter und FZG überprüfen empirische Bedeutung.

	(produktbedingt) nicht aufgetreten; zudem geringerer Kapitalstock aufgrund späterer Einführung der Wohn-Riester-Produkte (Schweins). • Vorschlag einer Marktlösung über entsprechende Gebühren (FZG) • Abschaffung des Mindestentnahmebetrags diente der Vereinfachung (Myßen) • Vollständige Entnahme muss möglich sein (Hamm, FZG) Grenze von beispielsweise 5.000 Euro nicht zumutbar, 300-Euro-Entnahmen verursachen hingegen unverhältnismäßige Kosten	• Einigkeit, dass Vollentnahme generell möglich sein muss. • Teilentnahme u. U. sinnvoller von Seiten des Gesetzgebers zu regulieren (Mindestbetrag o. ä.), da bei weiteren Gebühren der Anbieter eventuell Beschädigung des Förderinstruments droht. • Allgemeine Zustimmung, dass eine moderate Mindestentnahme sinnvoll ist • Keine Einigung auf konkreten Betrag
Altersgerechter Umbau	Zu Hürden der Einbeziehung im ursprünglichen Gesetzgebungsverfahren des EigRentG: • Doppelförderung (z. B. durch KfW) nicht notwendigerweise problematisch (Leifels) • Abgrenzung anhand bereits bestehender DIN-Norm 18040-2 bzw. KfW-Kriterien praktikabel • Überprüfungsaufwand von Marktteilnehmern zu tragen (z. B. Nachweispflicht mit Sachverständigengutachten) Alternativer Ansatz: Betonung des Aspekts „Zusammenhang mit dem Erwerb" aus dem Vorschlag von VdPB/LBS (Schweins, Esser) • Enger Bezug zum Erwerbszeitpunkt (Schweins) • Beschränkung auf altersgerechte Umbaumaßnahmen dann nicht unbedingt nötig (vermeidet Abgrenzungsprobleme und Kontrollkosten) (Esser) • Abgrenzung anhand des Kriteriums „nachträgliche Anschaffungskosten" (Esser)	• Weiterverfolgung des (überwiegend mit Skepsis aufgenommenen) FZG-Ansatzes im Forschungsprojekt • Anregung an VdPB/LBS, konkreten Vorschlag zu erarbeiten
Wohnungsgenossenschaften: Sicherung durch Eigenkapital	Vollständiger Verzicht auf Sicherung widerspricht zentraler Eigenschaft der Riester-Produkte und dem damit verbundenen Sicherheitsbedürfnis der Verbraucher (Leifels) Sicherung mit erstrangiger Grundschuld: • Ausreichender Beleihungsspielraum ist vorhanden, kann bisher aber nicht eingesetzt werden (Esser). • Frage nach erzielbarer Kostenreduktion im Vgl. zu externer Sicherung (Leifels) • Signifikant, aber schwer zu beziffern; Treuhandstellen (zur Bündelung) sind vorhanden (Esser) • Sicherung über Treuhandstellen als Dienstleistung der Verbände für Mitglieder möglich (Esser)	Allgemeine Zustimmung Sicherung mit erstrangiger Grundschuld als bevorzugte Variante
Wohnungsgenossenschaften: Selbstnutzungsbedingung	Zur Gleichbehandlung: • Selbstnutzungsbedingung bei beruflich bedingter Abwesenheit ist zu überdenken, da bei anderen Produkten vorübergehende Selbstnutzungsaufgabe eben-	

	falls förderunschädlich ist (Leifels). • Die Möglichkeit, das Produkt bei Abwesenheit weiter zu besparen ist bei Wohn-Riester-Produkten jedoch nicht gegeben (Schweins). Kritischer Aspekt: Steht bei Rückkehr eine Genossenschaftswohnung zur Verfügung? (Leifels) • Wahrscheinlichkeit hoch, aber keine Garantie möglich (Esser) • Falls nicht: Übertragung auf anderen Vertrag (Esser) • Selbstnutzungsbedingung ist wichtiges Merkmal der dieses wohnungsgenossenschaftlichen Produkts; die Entstehung von „Kapitalsammelstellen" soll vermieden werden (Esser) • Allerdings ist Flexibilisierung nötig, da die strikte Bedingung angesichts berufsbedingten Mobilitätserfordernissen abschreckend wirkt (Esser). • Hinweis auf Mischcharakter des Produkts: sowohl Geld- als auch Wohn-Riester (Schweins) • Besonderer Charakter des Produkts: Geld-Riester-Vertrag, der aber nur bei Selbstnutzung bespart werden darf (Esser)	Prohibitive Wirkung der durchgehenden Selbstnutzungsbedingung allgemein anerkannt.
Wohnungsgenossenschaften: Unpfändbarkeit	• Unpfändbarkeit während der Ansparphase zwar kein Erfordernis des AltZertG, aber: • Wichtige Produkteigenschaft, vermutlich vor allem in der Wahrnehmung der Verbraucher (Leifels) • Bei übrigen Produkten gewährleistet (zumindest gemäß Auslegung der Finanzverwaltung)	• Belastbare Regelung zur Unpfändbarkeit in der Ansparphase von Teilnehmern als wünschenswert eingeschätzt • Entsprechende Eigenschaft der genossenschaftlichen Produkte allgemein als sinnvoll erachtet • Wohnungsgenossenschaftliche Produkte: GdW wendet sich wegen eventueller Änderungen des GenG bzw. im Insolvenzrecht an BMJ
Sonstiges	Wunsch, die ausgeklammerten Themen (siehe Anhang) zu diskutieren (Hamm) • Beschränkung aufgrund Zeitrestriktion und Forschungsfragen unvermeidbar; Einschätzungen im Anhang als „Service" für Teilnehmer (Schoder) • Expertengespräch ohnehin als Ausgangspunkt für kontinuierlichen Dialog (Raffelhüschen)	
	Vor allem das nicht diskutierte Thema „Scheidung als Aufgabe der (gemeinsamen) Selbstnutzung" ist relevant (Ketzner).	Ausformulierte Position (anlässlich des Jahressteuergesetzes 2010) wird vom VdPB nachgereicht.
	Zum Thema „Verfahren bei Anbieterwechsel": • Kernproblem sind unterschiedliche Anlageprodukte und Datenerfassung. • Vorschlag: Erstellung eines Anforderungskatalogs durch die ZfA (Schweins)	BMF denkt derzeit über adäquate Lösung für alle Beteiligten nach (Myßen).

Tabelle 54: Protokoll des Fachgesprächs zur Datenverfügbarkeit (8.6.2012)

Thema	Verfügbarkeit von Mikrodaten zur Riester-Rente
Zeit/Ort	8.6.2012, 13:30 bis 15:30 Uhr, Dienstgebäude der Deutschen Rentenversicherung, Ruhrstraße, Berlin
Art der Sitzung	Expertengespräch
Teilnehmer	Dr. Christian Hagist, Arne Leifels (FZG) Dr. Reinhold Thiede, Frau Osmann, Ulrich Stolz, Christian Rieckhoff, Maik Wels, Antje Scherbarth (DRV/ZfA) Jens Schumacher (BMVBS) Mathias Metzmacher (BBR) Dr. Michael Myßen, Michaela Fischer (BMF) Konrad Haker (BMAS)
Protokoll	Arne Leifels (FZG)

TOP	Zentrale Aspekte	Ergebnisse/Bemerkungen
1. Allgemeine Datenlage	• Keine spezifische Mikrodatenbasis zur Riester-Rente/Eigenheimrente für wissenschaftliche Zwecke verfügbar • Vorhandene allgemeine Mikrodatenquellen aus verschiedenen Gründen unzureichend (siehe 7.) • Mangel an Mikrodatenbasis bzgl. Riester-Rente aus wissenschaftlicher Sicht unbefriedigend; denn Mikrodaten für Wirkungsanalysen notwendig (FZG). • Ganz allgemein unbefriedigende (und unterschiedliche) Datenlage hinsichtlich der drei Altersvorsorgeschichten (BMAS) • Eigenheimrente kann (auch aus der Perspektive der Datenbasis) nicht gesondert von der Riester-Rente im Allgemeinen betrachtet werden (DRV/ZfA, FZG).	• Bewertung der Datenlage im Grundsatz von allen Teilnehmern geteilt. • Problematik auch im Rat für Sozial- und Wirtschaftsdaten diskutiert (DRV/ZfA).
2. Anforderungen an Daten im Sinne des Forschungsprojekts	• Für umfangreiche Wirkungsanalysen sind Mikrodaten notwendig. • Verfügbarkeit wäre im Interesse (der Wissenschaft und) des Auftraggebers (BMVBS/BBR), Untersuchung der Möglichkeiten ist Projektbestandteil. • (Hypothetisches) Ziel: regelmäßig aktualisierte, repräsentative, für Wissenschaft zugängliche Datenbasis, die Datenschutzrestriktionen genügt und mit vertretbarem Aufwand zu eingerichtet und unterhalten werden kann • Auftraggeber (BMVBS/BBR) hat außerdem spezifisches Interesse an regelmäßiger Information über wohnungswirtschaftliche Verwendung der Riester-Förderung („Monitoring-Funktion“) • Schwerpunkt auf (zeitnahen) Auskünften über wohnungswirtschaftliche Verwendung der Riester-Förderung • Orientierungspunkt: Eigenheimzulagenstatistik • Hier auch aggregierte Information (Durchschnittswerte, Summen, Anzahl) hilfreich.	• (Siehe 8.)
3. hei-	• Besonderheit durch Funktion der ZfA als dem BMF unterstehende Finanzbehörde (nur organisatorisch bei DRV angesiedelt)	• Datenweitergabe damit nicht grundsätzlich ausgeschlossen, aber Möglichkeiten begrenzt

ten/Rahmenbedingungen der ZfA-Daten	• Es handelt sich um Steuerdaten, relevante Regelungen in StStatG
	• Die Daten haben bei der ZfA die Funktion einer Arbeitsstatistik (Zulageverfahren).
	  • Deshalb Konzentration auf die Informationen/Variablen, welche für Arbeitsabläufe notwendig sind („MUSS-Variablen").
	  • Damit einhergehend tendenziell eingeschränkte Qualität/Abdeckung bei „KANN-Variablen"
	• Bisher kein Auftrag des Gesetzgebers für statistisches Berichtswesen
	• Bisher keine Rechtsgrundlage für Weitergabe
	• Damit keine Regularien für Daten-Weitergabe, außer Weitergabe regelmäßiger Auswertung an StBA (zwecks Verknüpfung mit Einkommensteuerdaten) gemäß StStatG
	• Grundlegender Unterschied zu Rahmenbedingungen der GRV-Versicherten-Daten, für welche gilt:
	  • Regularien für Weitergabe vorhanden (Rechtsgrundlage)
	  • Auftrag des Gesetzgebers vorhanden, ein statistisches Berichtswesen zu unterhalten (Rechtsgrundlage)
	  • Zuständigkeit des Forschungsdatenzentrums (FDZ) der DRV
	  • Vgl. Versichertenkontenstichprobe als Scientific Use File (SUFVSKT)
		(vgl. FAST-Daten als Beispiel für wissenschaftlich zugängliche Steuerdaten)
		• Aufbereitung der Daten für Auswertungszwecke deshalb aus Sicht der Beteiligten Institutionen derzeit nachrangig

4. Auswertungen der ZfA im Status quo	• Grundlage: Schnappschuss der Arbeitsdatenbank zum Stichtag • Auswertungsprogramm in Skriptform (Großrechner) • Jährliche Veröffentlichungen (bisher Stolz/Rieckhoff) • Auswertung wird an StBA weitergeleitet (Grundlage: StStatG); dort Verknüpfung mit Einkommensteuerdaten. • Verknüpfung durch StBA voraussichtlich noch bis einschließlich Beitragsjahr 2010. • Zeitlicher Verzug bei beitragsjahrbezogenen Informationen ist durch Fristen der Zulagenanträge bedingt und unvermeidbar. • Einige Informationen sind jahresbezogen und wären relativ kurzfristig nach Ende des Jahres auswertbar. (Siehe 8.)	

5. Möglichkeiten einer ZfA-Mikrodatenbasis	• Theoretisch sind diverse Varianten der Bereitstellung denkbar (Vollerhebung, Zufalls-/Quotenstichprobe; SUF, On-site-Zugang usw.)
	• Aus 3. (s. o.) gehen jedoch wesentliche Hürden hervor, die ungeachtet der verschiedenen Varianten bestehen.
	• 1. Hürde: mangelnder gesetzgeberischer Auftrag/Rechtsgrundlage
	• 2. Hürde: Aufwand für Datenarbeit und Bereitstellung
	  • Aufwand geht in politische Abwägung ein, die Gesetzgebungsentscheidungen vorausgeht; insofern eng verknüpft.
	  • Im Status quo steht auch der Aufwand der über das notwendige Maß hinausgehenden Datenaufbereitung
		• Aufgrund der grundsätzlichen Hürden wurden Vor-/Nachteile sowie technische Umsetzbarkeit der einzelnen Varianten nicht vertieft.
		• Entscheidende Hürde
		• Veränderung derzeit nicht absehbar/unwahrscheinlich

	im Wege (abgesehen von Hürde 1)	
	• 3. Hürde: Datenschutz	• Mögliche Maßnahmen: 1. Anonymisierung, 2. Einverständnis der Sparer einholen, 3. Stichprobenerhebung

	• Naheliegender Ansatz:
	  • Möglichkeiten einer relativ begrenzten Datenbasis (kleine Stichprobe, einige ausgewählte Variablen) aufzeigen.
	  • Aufwand einschätzen
		• Stichproben-Datenbasis („in ferner Zukunft") nicht ausgeschlossen
		• „Kleine Lösung" wird im Projekt skizziert (FZG).

6. Anbieterdaten als Alternative	• Grundsätzlich denkbar: institutionalisierte Datenbasis aus Anbieterdaten • Für Forschungsprojekt Daten von fünf großen Bausparkassen beschafft • Daten heterogen und undokumentiert, teilweise inkonsistent • Sehr großer Aufwand der Beschaffung, Sichtung, Plausibilisierung, Korrektur und Dokumentation • Aufwand auch auf Anbieterseite	• Zur Vereinheitlichung formale Kriterien im Sinne eines „Kommunikationshandbuchs" denkbar • Erfahrungsgemäß reicht als Teilnahmeanreiz normalerweise „Unterstützung der Wissenschaft" nicht aus; Zurückhaltung, wenn keine konkreten Vorteile erwartet werden.

	• Vorteile von Anbieterdaten gegenüber ZfA-Daten:
	  • Zusätzliche Information zu Anwartschaften/Altersvorsorgevermögen
	  • Diverse Variablen durch ZfA auf Plausibilität geprüft (bessere Qualität)
	  • Diverse Variablen von ZfA generiert (z. B. bzgl. Zulagenantrag), nicht unbedingt bei Anbietern vorhanden
		• Skepsis, dass diese Variablen zur Verfügung gestellt werden (FZG).

	• Nachteile von Anbieterdaten gegenüber ZfA-Daten:
	  • Verknüpfung auf Haushaltsebene
	  • Kaum belastbare Einkommensangaben
	  • Eingeschränkte Repräsentativität, da nur mit Konzentration auf einige Anbieter machbar (Anbietereffekte erfahrungsgemäß signifikant)
	  • Verpflichtung der Anbieter kaum möglich; Freiwilligkeit als Voraussetzung
		• Verknüpfung sollte mit ZfA-Daten im Fall von Kinderzulagen bzw. mittelbarer Berechtigung möglich sein.
		• Nur (unzuverlässige) Kundenangaben zum Einkommen verfügbar, Rückrechnung im Kürzungsfall (meist) möglich.
		• Durch Freiwilligkeit ist Regelmäßigkeit schwierig zu gewährleisten

	• Entscheidende Aspekte:
	  • Anreize für Anbieter, um Teilnahmebereitschaft zu erhöhen?
	  • Einflussnahme auf Forschungsprozess vermeiden
	  • Einverständnis der Kunden sicherstellen
	  • Repräsentativität nach Möglichkeit durch Auswahl der Anbieter näherungsweise gewährleisten.
		• Abstriche hinsichtlich Repräsentativität und Regelmäßigkeit kaum zu vermeiden.

7. Vorhandene	• SOEP: jährlich, repräsentativ, aktuell, Riester-Spezifik: nur	• Zusammenfassung: Vorhande-

Mikrodatenquellen	ja/nein, keine Unterscheidung der Produkte, keine monetären Größen • SAVE: jährlich, durch Stichprobengröße nur eingeschränkt repräsentativ für spezifisches Thema Eigenheimrente, aktuell, Fragen seit 2010: Riester ja/nein, wie viele Verträge, Guthaben & Beiträge im Vorjahr insg., Förderberechtigung, Produkttyp, Beiträge verändert, Förderung insg. im Vorjahr, jemals Vertrag gekündigt?, Warum?, Jemals Vertrag stillgelegt?, Warum? • EVS: fünfjährig (aktuell 2008), repräsentativ, aktuell, Fragen zu Riester-Anwartschaften usw. zwar gestellt, aber wegen Rücklaufproblemen nicht aufgenommen. • Mikrozensus: jährlich, repräsentativ, aktuell, keine spezifischen Fragen	ne Mikrodatenquellen aus verschiedenen Gründen nicht oder nur begrenzt geeignet.
	• Allgemeines Problem: Abgefragte Angaben zu Zahlungsströmen, Anwartschaften usw. üblicherweise mit schlechtem Rücklauf und mangelhafter Qualität • Zuletzt in EVS 2008 entsprechende Fragen gestellt, aber schließlich nicht in Ergebnisse aufgenommen	• Verbesserung möglich, wenn bei Abfrage Bezug auf standardisierte Jahresmeldungen genommen werden könnte. • Setzt ähnliche Vereinheitlichung voraus wie derzeit beim Produktinformationsblatt in der Diskussion.
	• Dennoch grundsätzliche Möglichkeit, zusätzliche Fragen zu integrieren (betrifft Mikrozensus, SOEP). • Erweiterung um wenige Fragen würde Datenkombination mit anderen Mikrodaten ermöglichen (d. h. Riester-Datenbasis von ZfA oder Anbietern) • Vorteil: Reichhaltige sozio-ökonomische Information mit spezifischen Vertrags-/Zulageninformationen verknüpft.	• Erweiterung sinnvoll bei SOEP oder Mikrozensus • Notwendig: Produkttyp

8. Auswertungen der ZfA zu Monitoring-Zwecken	• Unabhängig von der Bedeutung einer Mikrodatenbasis: Regelmäßige Auswertungen der ZfA mit wohnungswirtschaftlichem Bezug hilfreich für BMVBS/BBR
	• Im Vergleich weniger aufwändig, rechtlich weniger problematisch
	• 1. Erweiterung der regelmäßigen ZfA-Veröffentlichungen (bisher Stolz/Rieckhoff) um entsprechende (beitragsjahrbezogene) Aspekte
	• 2. Kurzfristige Übermittlung von jahresbezogenen Informationen z. B. zu Beginn des Folgejahres
	  • Entnahmeanträge: Anzahl, Beträge (Verteilung, Mittelwerte), Verwendung (Anschaffung, Entschuldung)
	  • ggf. sonstige Eröffnungen von Wohnförderkonten
	• Nützlich wären Angaben zur Art der angeschafften Objekte sowie eine Regionalisierung (BMVBS/BBR).
		• Rechtsgrundlage wie für bisherige Auswertungen
		• Erweiterung ohnehin angedacht/kann in Abstimmung geschehen.
		• Übermittlung bei derartigen jahresabhängigen Daten voraussichtlich möglich (DRV/ZfA)
		• Regionalisierung auf Ebene der Bundesländer grundsätzlich möglich, nur bei ausreichender Anzahl sinnvoll; keine Information über Immobilienarten vorhanden (DRV/ZfA)
		• Konkrete Vorschläge werden unter Berücksichtigung von Aufwand und Umsetzbarkeit im Rahmen des Projekts erarbeitet (FZG).

B Dokumentation der Anbieterdatenbasis

Tabelle 55: Variablenübersicht der Anbieterdatenbasis

Name	Beschreibung	Typ	Ausprägungen	Einschränkungen (Anbieter)	Einschränkungen (sonstige)	Bezugsgröße
nummer	Fortlaufende Personennummer	nom.		–	–	
jahr	Beitragsjahr	integer	2008, 2009, 2010	–	–	
gebdat	Geburtsdatum	Datum; interv.	19.02.1927 [...] 17.9.2010	BSH: nur gebjahr	–	nummer
gebjahr	Geburtsjahr	gen.; integer; interv.	1927 [...] 2010	–	–	nummer
age	Alter am 31.12. des Beitragsjahres	gen.; integer, verh.	1927 [...] 2010	–	–	nummer & jahr
mann	Geschlecht (Dummy; 1=männlich)	nom.	0, 1	–	0,2 Prozent k. Info	nummer
unmitt	Art der Förderberechtigung (Dummy: 1=unmittelbar)	nom.	0, 1, , k. Berecht., k. Info	k. Berecht. nur bei LBS BW,BY	0,5 Prozent k. Info	nummer & jahr
anbiet	Anbieter	gen., nom.	LBS WE, BW, BY, WUE, BSH	–	–	nummer
panel	Dummy: 1=durchgehender Zulagenempfang von 2008 bis 2010	gen., nom.	0, 1	WUE: n. def.		nummer
start	Datum der Vertragseröffnung	Datum; interv.	21.4.2008 [...] 31.12.2010	BSH: nur jstart	–	nummer
ende	Datum der Vertragsbeendigung	Datum; interv.	5.1.2009 [...] 31.12.2010	–	98 Prozent n. def.	nummer
jstart	Jahr des Vertragsbeginns	gen., integer	2008, 2009, 2010	–	–	nummer
jende	Jahr der Vertragsbeendigung	integer	2009, 2010	–	98 Prozent n. def.	nummer
qstart	Quartal des Vertragsbeginns	gen., integer	1, 2, 3, 4	BSH: nur jstart	35 Prozent n. def.	nummer
qende	Quartal der Vertragsbeendigung	gen., integer	1, 2, 3, 4	–	98 Prozent n. def.	nummer
ejahr	Erstes erfasstes Jahr	gen., inte-	2008,	–	–	nummer

		ger	2009, 2010			
ljahr	Letztes erfasstes Jahr	gen., integer	2008, 2009, 2010	–	–	nummer
dauer	Vertragsdauer zwischen 2008 und 2010 in Jahren	gen., integer	1, 2, 3	–	–	nummer
einn	Maßgebliche Einnahmen in Euro (amtliche Angabe)	gen., verh.	5.372,54 […] 52.500	WUE: n. def. in 2010	Nur bei Zulagenkürzung bekannt (26 Prozent); gedeckelt (52.500)	nummer & jahr
eink	Maßgebliche Einnahmen gemäß Kundenangabe in Euro	verh.	0 […] 52.500	WUE: n. def.	98 Prozent fehlende Werte; z. T. unplausibel	nummer & jahr
einn_eink	Maßgebliche Einnahmen in Euro (einn ergänzt mit eink)	gen., verh.	0 […] 52.500	WUE: n. def. in 2010	Nur bei Zulagenkürzung bekannt o. eink (27 Prozent	nummer & jahr
einn_klass	Maßgebliche Einnahmen in Klassen	gen. (einn_eink), ord.	„unter 20.000“, „20.000 bis 30.000“, […], „über 50.000“	WUE: n. def. in 2010	68 Prozent k. Info	nummer & jahr
einn_eink_klass	Maßgebliche Einnahmen (kombiniert) in Klassen	gen. (einn_eink), ord.	„unter 20.000“, „20.000 bis 30.000“, […], „über 50.000“	WUE: n. def. in 2010	67 Prozent k. Info	nummer & jahr
avb	Altersvorsorgebeitrag in Euro (eigenb+zulage, falls beide positiv)	gen., verh.	0,01 […] 136.219, „kein“	–	1 Prozent k. Info	nummer & jahr
eigenb	Eigenbeitrag in Euro	verh.	0,01 […] 135.880, „kein“	–		nummer & jahr
eigenb_min	Mindesteigenbeitrag in Euro	gen., verh.	60 […] 1.946	WUE: n. def. in 2010 (6 Prozent)	Nur bei Zulagenkürzung und Sockelbeträgen bekannt (29 Prozent)	nummer & jahr
zulpos	Dummy: 1=positive Grundzulage	gen., nom.	0, 1	WUE: in 2010 n. def.	6 Prozent n.def.; 22 Prozent k. Info	
zulage	Altersvorsorgezulage in	gen., verh.	0,01	WUE: n. def. in	(s. grzulage)	nummer

	Euro (grzulage+kzulage)		[…] 2.674, „keine“	2010 (6 Prozent)		& jahr
grzulage	Grundzulage in Euro (inkl. Berufseinsteigerbonus)	verh.	0 […] 354, „keine“	WUE: n. def. in 2010 (6 Prozent)	22 Prozent k. Info; 1 Prozent positiv, aber unbekannt	nummer & jahr
grzul_pur	Grundzulage exklusive Berufseinsteigerbonus in Euro (grzulage-bonus)	gen., verh.	0,01 […] 154	–	(s. grzulage)	nummer & jahr
kzulage	Kinderzulage(n) in Euro	verh.	0,01 […] 2.520, „keine“	WUE: n. def. in 2010 (6 Prozent)	23 Prozent k. Info; 1 Prozent positiv, aber unbekannt	nummer & jahr
bonus	Berufseinsteigerbonus in Euro	verh.	0,02 […] 200, „keine“	WUE: n. def. in 2010 (6 Prozent)	5 Prozent k. Info;	nummer & jahr
kinder	Anzahl der Kinderzulagen	integer, verh.	1 […] 13, „keine“	WUE: n. def. in 2010 (6 Prozent)	0,1 Prozent k. Info	nummer & jahr
grzulage_max	Grundzulagenanspruch in Euro	gen., integer, interv.	154, 354, „k. Anspruch“	–	2 Prozent k. Info	nummer & jahr
kzulage_max	Kinderzulagenanspruch in Euro	gen., integer, interv.	185 […] 2.520, „k. Anspruch“	–	2 Prozent k. Info	nummer & jahr
zulage_max	Zulagenanspruch in Euro (grzulage_max+kzulage_max)	gen., integer, interv.	154 […] 2.674, „k. Anspruch“	–	3 Prozent k. Info	nummer & jahr
grzulage_max	Grundzulagenanspruch in Euro	gen., integer, interv.	154, 354, „k. Anspruch“	–	2 Prozent k. Info	nummer & jahr
grzulage_max	Grundzulagenanspruch in Euro	gen., integer, interv.	154, 354, „k. Anspruch“	–	2 Prozent k. Info	nummer & jahr
kzulage_max	Kinderzulagenanspruch in Euro	gen., integer, interv.	185 […] 2.520, „k. Anspruch“	–	2 Prozent k. Info	nummer & jahr
cut	Kürzungsgrad der Zulagen in Prozent	gen., verh.	0,00006 […] 0,99993, „vollst. Kürzung“, „k. Kürzung“	WUE: n. def. in 2010 (6 Prozent)	Nur bei Ermittlungsergebnis der ZfA bekannt (69 Prozent)	nummer & jahr

cut_dum	Dummy: 1=Kürzung	gen., nom.	0, 1	WUE: in 2010 n. def.	42 Prozent n. def.	nummer & jahr
alpha_all	Allgemeine Ausschöpfungsquote	gen., verh.	0 […] 1	WUE: in 2010 n. def.	42 Prozent n. def.	nummer & jahr
alpha_gek	Bedingte Ausschöpfungsquote	gen., verh.	0 […] 1	WUE: in 2010 n. def.	42 Prozent n. def.	nummer & jahr
entg_zul	Entgangene Zulagen (zulage–zul_max) in Euro	gen., verh.	0,01 […] 2.559, „keine“	–	–	nummer & jahr
entg_grzul	Entgangene Grundzulage in Euro	gen., verh.	0,01 […] 354, „keine“	–	–	nummer & jahr
entg_kzul	Entgangene Kinderzulagen in Euro	gen., verh.	0,01 […] 2.405, „keine“	–	–	nummer & jahr
entgwhy	Grund für entgangene Zulagen	gen., nom.	5 Gründe (z. B. Kürzung, schädl. Verwendung, kein Zulagenantrag)	–	21 Prozent k. Info	nummer & jahr
zulquote	Zulagenquote (zulage/avb) in Prozent	gen., verh.	0,01 […] 1	–	19 Prozent n. def.; 18 Prozent k. Info, 2 Prozent positiv, aber unbekannt	nummer & jahr
grzulquote	Grundzulagenquote (grzulage/avb) in Prozent	gen., verh.	0,01 […] 1	–	19 Prozent n. def.; 18 Prozent k. Info, 2 Prozent positiv, aber unbekannt	nummer & jahr
kzulquote	Kinderzulagenquote (kzulage/avb) in Prozent	gen., verh.	0,01 […] 1	–	68 Prozent n. def.; 18 Prozent k. Info, 1 Prozent positiv, aber unbekannt	nummer & jahr
beantr	Dummy: 1=Zulage bei ZfA beantragt	nom.	0, 1	WUE: n. def. (8 Prozent)	–	nummer & jahr
ermitt	Dummy: 1=Ermittlungsergebnis liegt vor	nom.	0, 1	WUE: n. def. (8 Prozent)	–	nummer & jahr
anspr	Zulagenanspruch laut Ermittlungsergebnis der ZfA	nom.	7 Ausprägungen: ja, nein (div.	WUE, BSH: n. def. (43 Prozent)	8 Prozent k. Info	nummer & jahr

			Gründe)			
cutwhy	Kürzungsgrund laut Ermittlungsergebnis der ZfA	nom.	7 Gründe (z. B. schädl. Verw., Mindesteigenb. n. erreicht), „k. Kürzung“	WUE, BSH, LBS BY: n. def. (58 Prozent)	8 Prozent k. Info	nummer & jahr
multi	Dummy: 1=Person hat weitere Riester-Verträge	gen. (aus cutwhy, anspr), nom.	1, 0	WUE, BSH: n. def.	58 Prozent k. Info	nummer & jahr
bssumme	Bausparsumme in Euro	integer, verh.	1.000 […] 1.400.000	BSH: n. def. (35 Prozent)	–	nummer
bssaldo	Bausparsaldo am 31.12. in Euro	verh.	-1.337,12 […] 141.533,80	WUE: Werte nicht vergleichbar (6 Prozent)	nur 2010; 2 Prozent k. Info	nummer & jahr
zfreq	Anzahl der Zahlungseingänge	integer, nom.	0 […] 96	BSH: n. def.	nur 2010; 0,4 Prozent k. Info; 2 Prozent mind. 1	nummer & jahr
dza	Dauerzulagenantrag (Dummy: 1=liegt vor)	nom.	0, 1	–	nur 2010	nummer & jahr
einzug	Einzugsermächtigung (Dummy: 1=liegt vor)	nom.	0, 1	BSH: n. def.	nur 2010	nummer & jahr
wxlhin	Dummy: 1=Hinwechsel hat stattgefunden	gen. (voranbnr), nom.	0, 1	–	–	nummer
wxlweg	Dummy: 1=Fortwechsel hat stattgefunden	gen. (nachanbnr), nom.	0, 1	–	–	nummer
voranb	Name des vorherigen Anbieters (bei Hinwechsel)	z. T. imputiert	139 verschiedene	–	96 Prozent n. def.; 2 Prozent k. Info	nummer
voranbnr	Identifizierungsnummer des vorherigen Anbieters (bei Hinwechsel)		269 verschiedene	–	96 Prozent n. def.; 2 Prozent k. Info	nummer
nachanb	Name des nachfolgenden Anbieters (bei Fortwechsel)	z. T. imputiert	194 verschiedene	–	99 Prozent n. def.	nummer
nachanbnr	Identifizierungsnummer des nachfolgenden Anbieters (bei Fortwechsel)		110 verschiedene	–	99 Prozent n. def.	nummer
wxldathin	Datum des Hinwechsels	Datum, interv.;	1.11.2008 […]	BSH: genuine Variable	96 Prozent n. def.	nummer

		(meist) gen. aus start	31.12.2010			
wxldatweg	Datum des Fortwechsels	Datum, interv.; (meist) gen. aus ende (/ejahr)	11.9.2009 […] 31.12.2010	(Angaben zu Wechseldaten nicht vergleichbar)	99 Prozent n. def.	nummer
plz2	Postleitregion (führende zwei Ziffern der PLZ)	nom.; bei WUE, BSH gen. (plz5)	01 […] 99	–	–	nummer
plz5	Postleitzahl	nom.	01067 […] 99998	LBSen: n. def.	–	nummer
bula	Bundesland	gen. (plz2, plz5); nom.	16 verschiedene	LBSen: Zuordnung anhand plz2 z. T. unmöglich	–	
kreis	Kreiskennziffer	gen. (plz5), nom.	412 verschiedene; 1001 […] 16077	LBSen: n. def.	–	nummer
kreisname	Name des Stadt-/Landkreises	gen. (plz5), nom.	412 verschiedene	LBSen: n. def.	–	nummer
m2preis	Durchschnittlicher Quadratmeterpreis für baureifes Land (2010) im Kreis in Euro	gen. (kreis), integer, verh.	4,82 […] 1.115,82	LBSen: n. def.	–	kreis
kreispop	Bevölkerung (2010) im Kreis	verh.	33.944 […] 3.460.725	LBSen: n. def.	–	kreis
kreispop_erw	Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter (2010) im Kreis	verh.	20.891 […] 2.297.780	LBSen: n. def.	–	kreis
kreistyp	Siedlungsstruktureller Kreistyp gemäß BBSR-Abrenzung	gen. (kreis), integer, nom.	1, 2, 3, 4	LBSen: n. def.	–	kreis
urban	Dummy: 1=städtischer Raum, 0=ländlicher Raum	gen., nom.	0, 1	LBSen: n. def.	–	kreis
kreis_eink	Druchschnittlicher einkommensteuerlicher Gesamtbetrag der Einkünfte (2007)	verh.	20.880 […] 57.152	LBSen: n. def.	–	kreis
transakt	Anzahl der Baulandverkäufe in 2010	verh.	3 […] 1.103	LBSen: n. def.	–	kreis
m2_avg	Durchschnittliche Grundstücksfläche der Baulandverkäufe in 2010	verh.	375 […] 1.103	LBSen: n. def.	–	kreis
kreisvertr	Anzahl der Eigenheimrenten-Verträge	verh.	36 […] 5.052	LBSen: n. def.	–	kreis

kreisquote	Anzahl der Eigenheimrenten-Verträge je 1.000 Einwohner im erwerbsfähigen Alter	gen. (kreisvertr, kreispop_erw), verh.	kreisquote	Anzahl der Eigenheimrenten-Verträge je 1.000 Einwohner im erwerbsfähigen Alter	gen. (kreisvertr, kreispop_erw), verh.	kreisquote
einn_bssum	Quotient einn/bssumme (gerundet)	gen., integer, verh.	3 […] 1.426	BSH: n. def.	84 Prozent n. def.	nummer
saldo_anteil	Quotient bssaldo/bssumme	gen., verh.	-0,01 […] 1	BSH: n. def.	nur 2010; 62 Prozent n. def.	nummer & jahr
avb2	Altersvorsorgebeitrag in Euro (eigenb+zulage, auch wenn keine Zulage)	gen., verh.	0,01 […] 136.219, „kein“	–	1 Prozent k. Info; 1 Prozent n. def.	nummer & jahr
sq2_dum	Dummy: 1=Vertragsbeginn im 2. Quartal	gen., nom.	0, 1	BSH: n. def.	–	nummer & jahr
sq3_dum	Dummy: 1=Vertragsbeginn im 3. Quartal	gen., nom.	0, 1	BSH: n. def.	–	nummer & jahr
sq4_dum	Dummy: 1=Vertragsbeginn im 4. Quartal	gen., nom.	0, 1	BSH: n. def.	–	nummer & jahr
c_age	age zentriert um arithm. Mittel	gen., integer, verh.	–20 […] 28	–	–	nummer & jahr
c_age_sq	c_age quadriert	gen., integer, verh.	0 […] 808	–	–	nummer & jahr
zulmax_gr154	Dummy: 1=Zulagenanspruch größer 154	gen., nom.	0, 1	–	–	nummer & jahr
anb_dum_x	Dummy: 1=Anbieter x	gen., nom.	0, 1	–	Anbieter nach Zufallsprinzip	nummer & jahr
zulpos2	Dummy: 1=Grundzulage ist positiv, 0=Grundzulage ist negativ oder (noch nicht) bekannt	gen., nom.	0, 1	–	–	nummer & jahr
zfreq1	Dummy: 1=Einzelner Zahlungseingang	gen., nom.	0, 1	(s. zfreq)	(s. zfreq)	nummer & jahr
zfreq2_11	Dummy: 1=2 bis 11 Zahlungseingänge	gen., nom.	0, 1	(s. zfreq)	(s. zfreq)	nummer & jahr
c_einn_eink_klass	einn_eink_klass zentriert um Median (0=“20.000 bis 30.000 Euro“)	gen., ord.	–1, 0, 1, 2, 3	–	–	nummer & jahr
c_zfreq	zfreq zentriert um Median (0=“10 Zahlungen“)	gen., verh.	-9 […] 86	–	nur 2010	nummer & jahr

Abkürzungen: gen.=generiert, nom.=nominalskaliert, ord.=ordinalskaliert, interv.=intervallskaliert, verh.=verhältnisskaliert, n.def.=nicht definiert, k. Info=keine Information