



BMVBS-Online-Publikation, Nr. 20/2013

Das Wohneigentum in der Riester-Förderung – Empirie und Reformoptionen der Eigenheimrente

Impressum

Herausgeber

Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS)

Wissenschaftliche Begleitung

Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung, Berlin
Nicola Müller

Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im
Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR)
Iris Ammann

Bearbeitung

Forschungszentrum Generationenverträge der Albert-Ludwigs-Universität Freiburg
Prof. Dr. Bernd Raffelhüschen, Arne Leifels, Christian Hagist

Vervielfältigung

Alle Rechte vorbehalten

Zitierhinweise

BMVBS (Hrsg.): Das Wohneigentum in der Riester-Förderung – Empirie.
und Reformoptionen der Eigenheimrente. BMVBS-Online-Publikation 20/2013.

Die vom Auftragnehmer vertretene Auffassung ist nicht unbedingt mit der
des Herausgebers identisch.

ISSN 1869-9324

© BMVBS Dezember 2013

Ein Projekt des Forschungsprogramms „Allgemeine Ressortforschung“ des Bundes-
ministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) betreut vom Bundesinstitut
für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Bundesamt für Bauwesen und
Raumordnung (BBR).

Inhalt

| | |
|--|-----|
| Abbildungsverzeichnis | ii |
| Tabellenverzeichnis..... | iii |
| Abkürzungsverzeichnis | iv |
| 1 Einleitung | 1 |
| 2 Einbeziehung des Wohneigentums in die Riester-Rente | 3 |
| 2.1 Wohneigentum als Altersvorsorge..... | 3 |
| 2.2 Ursprüngliche Entnahmeregelung | 7 |
| 2.3 Reformmodelle im Vorfeld des Eigenheimrentengesetzes | 9 |
| 2.4 Einbeziehung des selbstgenutzten Wohneigentums durch das Eigenheimrentengesetz..... | 11 |
| 3 Empirischer Marktüberblick der Eigenheimrente..... | 20 |
| 3.1 Vorbemerkung zur Datenlage | 20 |
| 3.2 Vertragszahlen und geförderte Personen..... | 24 |
| 3.3 Beanspruchung der Zulagenförderung | 25 |
| 3.4 Zulagenempfänger nach Geschlecht | 27 |
| 3.5 Altersstruktur | 28 |
| 3.6 Begünstigte Personengruppen..... | 30 |
| 3.7 Einkommensstruktur | 30 |
| 3.8 Altersvorsorgebeiträge..... | 33 |
| 3.9 Zulagenförderung | 35 |
| 3.10 Zulagenausschöpfung..... | 38 |
| 3.11 Steuer- und Gesamtförderung | 41 |
| 3.12 Entnahmen von Eigenheimbeträgen..... | 42 |
| 3.13 Bausparsummen und -Salden | 42 |
| 3.14 Räumliche Verbreitung der Eigenheimrente | 44 |
| 3.15 Anbieterwechsel und Kapitalübertragungen..... | 44 |
| 3.16 Nachfragepotenzial der Eigenheimrente | 46 |
| 4 Politische Implikationen | 49 |
| 4.1 Verbesserung der Förderungsausschöpfung | 49 |
| 4.2 Konzeptioneller Neuregelungsbedarf | 52 |
| 5 Fazit | 62 |
| Quellenverzeichnis | 63 |

Abbildungsverzeichnis

| | |
|---|----|
| Abbildung 1: Wohnkostenvergleich von Mieter- und Eigentümerhaushalten | 5 |
| Abbildung 2: Riester-Verträge nach Produkttypen (2008 bis 2012)..... | 24 |
| Abbildung 3: Eigenheimrenten-Verträge nach Zulagen-, Beitrags- und Antragsstatus (2008 bis 2010) | 26 |
| Abbildung 4: Kohortenstruktur der Zulagenempfänger (2010) | 29 |
| Abbildung 5: Geschlechtsspezifische Altersstruktur der Zulagenempfänger (Vergleich, 2008) | 29 |
| Abbildung 6: Einkommensstruktur der Zulagenempfänger (Vergleich, 2008 bis 2010) | 31 |
| Abbildung 7: Geschlechtsspezifische Einkommensstruktur der Zulagenempfänger (Vergleich, 2008) | 32 |
| Abbildung 8: Pro-Kopf-Altersvorsorgebeiträge nach Anbietertypen (2004 bis 2010) | 34 |
| Abbildung 9: Verteilung der Altersvorsorge- und Eigenbeiträge (Eigenheimrente, 2010) | 35 |
| Abbildung 10: Verteilung der Zulagenquoten (Eigenheimrente, 2010) | 36 |
| Abbildung 11: Verteilung der Kürzungsgrade (Eigenheimrente, 2008 bis 2010)..... | 40 |
| Abbildung 12: Verteilung der Kürzungsgrade im Vertragsbestand (Eigenheimrente, 2009 und 2010) | 40 |
| Abbildung 13: Verteilung der Bausparsummen (Eigenheimrente, 2010) | 43 |
| Abbildung 14: Verteilung der Bausparsalden (Eigenheimrente, 2010) | 43 |
| Abbildung 15: Voranbieter bei Wechseln zu Bausparkassen (2008 bis 2010)..... | 45 |
| Abbildung 16: Verteilung der übertragenen Kapitalbeträge (2010) | 46 |
| Abbildung 17: Nachfragepotenzial der Eigenheimrente vor dem AltvVerbG (Basisjahr 2009) | 47 |

Tabellenverzeichnis

| | |
|---|-----------|
| Tabelle 1: Mikrodatenquellen zur Riester-Rente..... | 22 |
| Tabelle 2: Frauenanteil bei der Riester- und Eigenheimrente (2008 bis 2010) | 27 |
| Tabelle 3: Zulagenempfänger nach begünstigten Personengruppen und Geschlecht (Vergleich, 2008) | 30 |
| Tabelle 4: Zulagenquoten (Vergleich, 2008)..... | 36 |
| Tabelle 5: Pro-Kopf-Zulagen (Eigenheimrente, 2008 bis 2010; Vergleich 2008)..... | 37 |
| Tabelle 6: Kürzungshäufigkeit und Ausschöpfungsquote (Vergleich, 2008 bis 2010) | 38 |
| Tabelle 7: Verteilung der Eigenheimsparer auf siedlungsstrukturelle Kreistypen (2010) . | 44 |

Abkürzungsverzeichnis

| | |
|-----------|---|
| II. BV | Verordnung über wohnungswirtschaftliche Berechnungen nach dem Zweiten Wohnungsbaugesetz |
| a. F. | alte(r) Fassung |
| AltvVerbG | Altersvorsorge-Verbesserungsgesetz |
| AltZertG | Gesetz über die Zertifizierung von Altersvorsorge- und Basisrentenverträgen |
| AVmEG | Altersvermögensergänzungsgesetz |
| AVmG | Altersvermögensgesetz |
| bAV | Betriebliche Altersvorsorge |
| BBG | Beitragsbemessungsgrenze |
| BBR | Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung |
| BBSR | Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung) |
| BMAS | Bundesministerium für Arbeit und Soziales |
| BMF | Bundesministerium der Finanzen |
| BMVBS | Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung |
| DIW | Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung |
| EigRentG | Gesetz zur verbesserten Einbeziehung der selbstgenutzten Wohnimmobilie in die geförderte Altersvorsorge (Eigenheimrentengesetz) |
| EVS | Einkommens- und Verbrauchsstichprobe |
| EWR | Europäischer Wirtschaftsraum |
| FZG | Forschungszentrum Generationenverträge |
| GDV | Gesamtverband der Deutschen Versicherungswirtschaft |
| GdW | Bundesverband deutscher Wohnungs- und Immobilienunternehmen |
| GRV | Gesetzliche Rentenversicherung |
| IW | Institut der deutschen Wirtschaft Köln |
| KaNaPE | Kapitalstock zur nachgelagerten persönlichen Einkommensbesteuerung |
| KfW | Kreditanstalt für Wiederaufbau |
| LBS | Landesbausparkasse |
| MZ | Mikrozensus |
| MEA | Munich Center (zuvor: Mannheim Research Institute) for the Economics of Aging |
| SOEP | Sozio-oekonomisches Panel |
| SoFa | Sofort ohne Finanzamt |
| StBA | Statistisches Bundesamt |
| VdPB | Verband der Privaten Bausparkassen |

1 Einleitung

Im Jahr 2001 erfolgte ein doppelter Paradigmenwechsel der Alterssicherung in Deutschland. Angesichts des demografischen Drucks auf die sozialen Sicherungssysteme wurden weitreichende Reformen eingeleitet, mit denen u. a. eine Reduktion des künftigen Leistungsniveaus der kollektiv finanzierten Alterssicherung einhergeht. Dies ist 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 eine zusätzliche private Altersvorsorge erforderlich, die wiederum mit dem Instrument „Riester-Rente“ staatlich subventioniert wird, welches neben der bereits bestehenden – und im Zuge der Reform gestärkten – betrieblichen Altersvorsorge (bAV) geschaffen wurde. Dieser Übergang zur Teilkapitaldeckung, bei welcher die individuelle Sparleistung und nicht das zahlenmäßige Verhältnis aufeinanderfolgender Generation von zentraler Bedeutung ist, stellt den zweiten Paradigmenwechsel der Alterssicherungspolitik 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. Seither kann gefördertes Altersvorsorgevermögen für die Anschaffung von Wohneigentum verwendet werden, was zuvor nur äußerst eingeschränkt möglich war. Außerdem kommt die laufende Förderung den Tilgungsleistungen geeigneter Immobiliendarlehen zugute. Das wohnungswirtschaftlich verwendete Altersvorsorgekapital wird als fiktiver Kapitalstock (auf dem sogenannten Wohnförderkonto) erfasst, der in der Ruhestandsphase als fiktive Riester-Rente besteuert wird. Durch die so hergestellte (weitgehende) Analogie zu den bestehenden Sparprodukten wird eine konsistente steuerliche Behandlung der Vorsorgewege gewährleistet. Zusätzlich zu den klassischen Riester-Produkten (Rentenversicherung, Banksparplan, Fondssparplan) wurden mit dem EigRentG 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) ca. sechs Prozent des gesamten Vertragsbestands der Riester-Rente.

Das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) hat das Forschungszentrum Generationenverträge (FZG) im Dezember 2010 mit einem Forschungsprojekt zur Eigenheimrente betraut, dessen Ergebnisse im vorliegenden Bericht dokumentiert werden. Das Projekt verfolgt drei Ziele: Erstens wird die Datenverfügbarkeit zur empirischen Marktanalyse der Eigenheimrente untersucht. Auf dieser Grundlage wird zweitens der erste empirische Überblick des 2008 geschaffenen Marktes für Eigenheimrenten-Verträge erarbeitet, indem die identifizierten bzw. neu geschaffenen Informationsquellen ausgewertet werden. Drittens unterstützt das Forschungsprojekt die Steuerungsfunktion der Politik und leistet damit einen Beitrag zum politischen Entscheidungsprozess. Es wird gezeigt, auf welche Weise das Wohneigentum auf Basis des bestehenden Förderrahmens effizienter als im Status quo in die geförderte Altersvorsorge einbezogen werden kann. Es werden hierzu sowohl vorhandene Reformvorschläge erörtert als auch eigene entwickelt. Um hierbei ein umfassendes Bild der Standpunkte aller Beteiligten einzubeziehen, wurden im Rahmen des Forschungsprojekts diverse Fachgespräche veranstaltet. Hervorzuheben ist eine im Juni 2011 veranstaltete Expertenrunde, in der ein konstruktiver Austausch von Anbietern, Fachjournalisten, Verwaltung, Politik und Wissenschaft stattfand. Hauptanliegen waren dabei die Identifikation und Diskussion von Problemen im Zusammenhang mit

den gegenwärtigen Regelungen zur Eigenheimrente und die Erarbeitung von Lösungen im Interesse der Kunden, Anbieter und Steuerzahler.¹ Die erarbeiteten Anregungen haben sich teilweise bereits während des Forschungsprojekts im politischen Prozess niedergeschlagen, wie das Altersvorsorge-Verbesserungsgesetz (AltvVerbG) vom 24.6.2013 erkennen lässt.

Der Anspruch konkreter Politikberatung bezieht sich ebenso auf den Aspekt der Datenverfügbarkeit. Denn hier wird herausgearbeitet, auf welche Weise die (beschränkte) Datenverfügbarkeit für künftige Untersuchungen verbessert werden könnte, um letztlich eine dauerhafte Marktbeobachtung zu bewerkstelligen. Auch hierzu wurde ein Fachgespräch veranstaltet, an dem die Zentrale Zulagenstelle für Altersvermögen (ZfA), die Deutsche Rentenversicherung (DRV) sowie die zuständigen Ministerien – neben dem BMVBS das Bundesministerium der Finanzen (BMF) und das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) – teilnahmen.²

Aus akademischer Sicht trägt das Projekt gleichzeitig zur Schließung einer Forschungslücke bei, denn die wissenschaftliche Dokumentation der Riester-Rente ist noch unvollständig. Dies gilt besonders für die wohnungswirtschaftliche Komponente und betrifft sowohl die empirische Analyse des Marktergebnisses als auch die Bewertung des Förderinstruments gemessen an seinen Zielen. Auch hinsichtlich der Untersuchung des Regelwerks auf theoretische und systematische Konsistenz besteht weiterer Handlungsbedarf. Diese Forschungslücke ist trivial durch die recht kurze Zeit seit der Einführung der Riester-Rente begründet – was natürlich umso mehr für die Erweiterung durch das EigRentG im Jahr 2008 gilt. Vor allem wäre für empirische Arbeiten eine bessere Verfügbarkeit aussagekräftiger Daten wünschenswert.

Das vorliegende Dokument fasst die Ergebnisse des umfangreichen Forschungsprojekts zusammen. Einführend werden in Abschnitt 2 die Altersvorsorgefunktion selbstgenutzten Wohneigentums und dessen Einbeziehung in die Riester-Rente erläutert. In Abschnitt 3 werden nach einer Beschreibung der Datenlage (vgl. Abschnitt 3.1) die zentralen empirischen Forschungsergebnisse vorgestellt, Abschnitt 4 diskutiert politische Implikationen. Diese ergeben sich zum einen aus der Empirie, insbesondere hinsichtlich der ineffizienten Ausschöpfung der Riester-Förderung, denn Zulagenkürzungen sind häufig und umfangreich (vgl. Abschnitt 4.1). Zum anderen offenbart die konzeptionelle Betrachtung der Fördersystematik – an ihren Grundprinzipien gemessen – einen gewissen Neuregelungsbedarf. Dies betrifft vor allem den grundlegenden Kompensationsgedanken des Instruments und die im Kontext der Eigenheimrente besonders wichtige Gleichbehandlung der geförderten Sparformen (vgl. Abschnitt 4.2).

¹ Die Expertenrunde fand am 9.6.2011 im BMVBS (Berlin) statt. Teilgenommen haben 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), Prof. Dr. Bernd Raffelhüschen, Jörg Schoder, Arne Leifels (FZG).

² Dies fand am 8.6.2012 in den Räumen der DRV (Berlin) statt. Teilgenommen haben 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), Dr. Christian Hagist, Arne Leifels (FZG).

2 Einbeziehung des Wohneigentums in die Riester-Rente

2.1 Wohneigentum als Altersvorsorge

Regelmäßig zeigen demoskopische Erhebungen die Bedeutung des selbstgenutzten Wohneigentums als essenziellen 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“.³ Mit deutlichem Abstand folgt die zweitplatzierte private Rentenversicherung, der nur 36 Prozent dieses Prädikat zusprechen. Ein noch geringerer Anteil der Befragten hält Lebensversicherungen (29 Prozent) und Riester-Verträge (23 Prozent) für ideal. Die deutliche Bevorzugung des Wohneigentums liegt offenbar auch darin begründet, dass es als besonders sichere Form der Alterssicherung wahrgenommen wird: 55 Prozent der Befragten beurteilen die Vorsorge durch Wohneigentum als „besonders sicher“. Nur 52 Prozent denken dies von der Gesetzlichen Rentenversicherung (GRV); der bAV vertrauen nur 28 Prozent in diesem Maß.

2.1.1 Tatsächliche und fiktive Zuflüsse im Alter

Inwiefern die Wohnimmobilie tatsächlich eine besonders sichere Altersvorsorge darstellt und gar besser geeignet ist als andere Anlageformen, ist diskussionswürdig. Einerseits ist der Besitzer einer einzelnen Immobilie natürlich dem Risiko des Wertverlusts stärker ausgesetzt als etwa mit einem breit gestreuten Wertpapierportfolio oder mit einer Riester-Rente mit ihrer Nominalwertzusage. Diesem Klumpenrisiko steht jedoch der immanente Nutzwert der Immobilie gegenüber, der weitgehend vom Marktwert abgekoppelt ist. Während also einerseits die Möglichkeit der Kapitalisierung mit Risiken behaftet ist, ist andererseits die reine Verwendung des Wohnraums kaum abhängig von Kapitalmarktrisiken. Hierbei ist jedoch zu bedenken, dass der dauerhaften Selbstnutzung durchaus Mobilitätsanforderungen entgegenstehen können. Somit kann die Altersvorsorge durch Wohneigentum zwar nicht als uneingeschränkt sicher bezeichnet werden, es ist aber in jedem Fall festzuhalten, dass die grundsätzliche Vorsorgefunktion bekannt und auf breiter Basis akzeptiert ist.

Diese Funktion 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 somit die Zuflüsse in der Ruhestandsphase liegen, ist die Analogie zu anderen Versorgungswegen und Altersvorsorgeprodukten offensichtlich. 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 zunächst die Vermietung oder der Verkauf. Außerdem kann das Wohneigentum durch eine Leibrente mit Wohnrecht oder eine sogenannte Umkehrhypothek verrentet werden.⁴

Doch nicht nur durch Verrentung bzw. Kapitalisierung trägt Wohneigentum zur Altersvorsorge bei. Auch das mietfreie Wohnen im Alter ist – wie oben angedeutet – von großer Bedeutung für Wohneigentümer. Die Mietkostensparnis im Vergleich zu Mieterhaushalten ist zwar kein tatsächlicher

³ Vgl. Postbank (2010).

⁴ Bei einer Umkehrhypothek (*Reverse Mortgage*) handelt es sich um eine regelmäßige Zahlung aus selbstgenutztem Wohneigentum. Wie bei der in Deutschland bekannteren Leibrente mit Wohnrecht kann die Zahlung als Rente bis zum Lebensende ausgestaltet sein; möglich sind aber auch andere Auszahlungsmodi. Im Gegensatz zur Leibrente mit Wohnrecht erfolgt aber bei einer Umkehrhypothek kein Verkauf, die Immobilie dient lediglich zur Sicherung des Kredits. Erhaltene Zahlungen und Nebenkosten im Rahmen einer Umkehrhypothek werden auf einem Schuldkonto verbucht, dessen Saldo mit Schuldzinsen belegt wird. Dieses Schuldkonto kann aber stets mit dem Erlös aus dem Verkauf der Immobilie getilgt werden. Die Höhe der Annuität hängt neben dem Kalkulationszins von der verbleibenden Lebenserwartung des Immobilieneigentümers sowie vom Immobilienwert ab. Einen Überblick über Immobilienverzehrprodukte gibt Maier (2010).

Einkommenszufluss, hat aber eine entsprechende Budgetwirkung. Die Perspektive des Mieter-Eigentümer-Vergleichs drängt sich 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.

2.1.2 Miete versus Eigentum: Wohnkostenvergleich

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 gezeigt werden. Betrachtet werden zwei Haushalte, die sich nur hinsichtlich des Wohneigentums unterscheiden. Der Eigentümerhaushalt erwirbt im Alter von 39 Jahren⁵ 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.⁶ Weiterhin wird von einer Eigenkapitalausstattung der betrachteten Haushalte in Höhe von 50.000 Euro ausgegangen. Dies entspricht im Falle der Eigentümerserwerber einem typischen Eigenkapitalanteil von 25 Prozent bei einer unterstellten Kaufsumme von 200.000 Euro. Die Differenz zwischen Kaufpreis und Eigenkapitalausstattung (150.000 Euro) muss der Käuferhaushalt als Fremdkapital aufnehmen. Dies erfolgt in Form eines Annuitätendarlehens (Zinssatz: 4,75 Prozent;⁷ jährlicher Tilgungsbeitrag: 1,5 Prozent der Kreditsumme). Zusätzlich zu den Finanzierungskosten muss der Käuferhaushalt noch monatliche Instandhaltungskosten in Höhe von 100 Euro aufbringen.⁸ Beim Mieter sind die Instandhaltungskosten annahmegemäß im Mietpreis enthalten. Mit den genannten Parametern kann die monatliche Belastung in Werten des jeweiligen Jahres berechnet werden. Es ergibt sich das in Abbildung 1 dargestellte Verlaufsmuster. Die monatlichen Belastungen des Eigentümerhaushalts bestehen 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 getilgt ist, sinkt die Budgetbelastung des Eigentümerhaushalts sprunghaft. Die Endtilgung findet in diesem Fall mit 70 Jahren⁹ statt. In der Folge fallen nur noch die Instandhaltungskosten an, welche etwa 15 Prozent

⁵ Dies ist das Durchschnittsalter der Eigentümerserwerber (HH-Vorstände und Ehegatten/Partner) im Jahr 2005 gemäß einer Auswertung des SOEP.

⁶ Es handelt sich um die Miete ohne jegliche Betriebskosten (Nettokalmmiete). Die Quadratmeterpreise entsprechen groben Durchschnittswerten aus Kleiber et al. (2010).

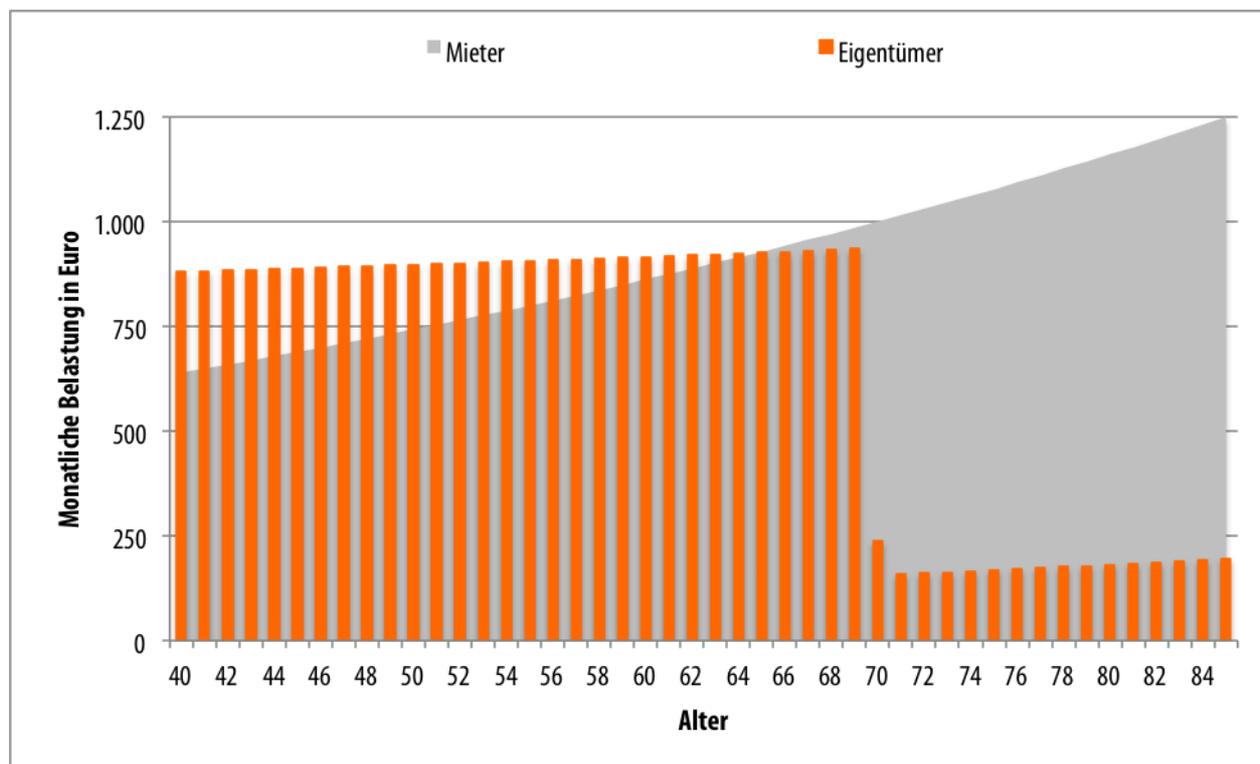
⁷ Aktuell (Mai 2013) werden die günstigsten Hypothekendarlehen mit den genannten Konditionen und zwanzigjähriger Zinsbindung zu einem Effektivzinssatz von etwas mehr als drei Prozent angeboten. Für die Modellrechnung ist dieser Unterschied allerdings nebensächlich; ein niedrigerer Sollzinssatz bewirkt *ceteris paribus* einen früheren Break-Even (s. u.)

⁸ Der Betrag basiert auf Verwaltungs- und Instandhaltungskostenpauschalen der Verordnung über wohnungswirtschaftliche Berechnungen nach dem Zweiten Wohnungsbaugesetz (II. BV).

⁹ In Abbildung 1 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.

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.¹⁰ Diese Differenz der Budgetbelastung im Vergleich zum Mieterhaushalt kann wie erwähnt als fiktives Renteneinkommen des Eigentümers aufgefasst werden.¹¹

Abbildung 1: Wohnkostenvergleich von Mieter- und Eigentümerhaushalten



Quelle: Eigene Berechnungen.

Das Ergebnis der Modellrechnung wird durch empirische Untersuchungen gestützt. Auf Basis der EVS 1998 ermitteln Braun et al. (2001), dass der Anteil der reinen Wohnkosten (ohne Heizung und Warmwasser) an den Gesamtausgaben aller Haushalte durchschnittlich 21 Prozent beträgt. Unterscheidet man zwischen Mietern und Selbstnutzern, so liegt dieser Anteil für Mieter bei 24 Prozent, für Selbstnutzer bei 16 Prozent. Damit stellen die Wohnkosten für die Gruppe der Mieter den größten Ausgabenblock (vor den Nahrungs- und Genussmitteln mit 18 Prozent der Gesamtausgaben) dar.¹² Wie in der Modellrechnung liegen die Wohnkosten der Selbstnutzer auch empirisch zunächst über jenen der Mieterhaushalte. Wie in der Modellrechnung fallen sie dann jedoch ab und unterschreiten die Wohnkosten vergleichbarer Mieterhaushalte – allerdings schon deutlich vor dem Rentenalter.¹³

¹⁰ Die finanzielle Vorteilhaftigkeit der Wohneigentumsbildung lässt sich aber anhand der Differenzbeträge nicht pauschal beurteilen. 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.

¹¹ Durch das höhere verfügbare Einkommen und das dadurch erhöhte Sparpotenzial im Vergleich zum Mieterhaushalt erklären sich für Hamm und Simons (1999, S. 7) auch die höheren Geldvermögensbestände der Selbstnutzer.

¹² Vgl. Braun et al. (2001), S. 23.

¹³ Aus „technischen Gründen“ weisen Braun et al. (2001) 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 einem früheren Zeitpunkt (effektiver Break-Even) als bei einem Vergleich von Mietern und Selbstnutzern aus derselben Einkommensklasse (Break-Even).

2.1.3 Vermietete Immobilien

Anders als das selbstgenutzte Wohneigentum wurden vermietete Wohnimmobilien im Rahmen des EigRentG nicht in die Riester-Förderung einbezogen. Grundsätzlich besteht natürlich das oben beschriebene Zahlungsstromprofil: 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. Die im Grundsatz durchaus gegebene Altersvorsorgefunktion wird allerdings durch die Verlustrisiken des Immobilienbesitzes beeinträchtigt. Der Besitz einer einzelnen Immobilie ist eine nicht gestreute Kapitalanlage. Selbst wenn weitere Anlageprodukte im Portfolio des Vermieters sind und eine gewisse Diversifikation gewährleisten, ist der Immobilienbesitzer dem Klumpenrisiko des Wertverlusts ausgesetzt. Zusätzlich zum unsystematischen Risiko des Wertverlustes einzelner Immobilien können natürlich auch allgemeine Trends (z. B. demografische) den Wert von Immobilien einer bestimmten Art oder Region beeinflussen.¹⁴ Diese Risiken bestehen natürlich auch bei selbstgenutzten Immobilien, gefährden allerdings nicht den immanenten Nutzwert, aus dem die Mietkostensparnis resultiert.¹⁵ Auch die klassischen Riester-Produkte sind natürlich mit Verlustrisiken behaftet, z. B. die Gefahr 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 sind die Ausführungen zur 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 auch kaum möglich.

Die aus selbstgenutzten Immobilien resultierende Wohnkostensparnis im Alter ist – wie oben erläutert – teilweise vom Wohnungsmarkt abgekoppelt. Es handelt sich hierbei um das zentrale Argument für die systematische Einbeziehung des selbstgenutzten Wohneigentums in die staatliche Förderung der privaten Altersvorsorge. Bei vermieteten Immobilien hängen der Marktwert und die erzielbare Miete direkt zusammen, so dass Wertänderungen sich in den Mieterträgen widerspiegeln. Im Extrem können Mieteinnahmen bei Leerstand auch komplett ausbleiben. Folglich sind die Zuflüsse im Alter, welche die Altersvorsorgefunktion begründen, risikobehaftet. Damit verliert die vermietete Immobilie zwar nicht ihre Eignung als Altersvorsorgevehikel. Das im Vergleich zu den Anforderungen der zweiten Altersvorsorgeschi¹⁶ relativ hohe Verlustrisiko kann allerdings als Argument gegen die Einbeziehung in die staatliche Förderung der Altersvorsorge angesehen werden.

Zusätzlich zu dieser konzeptionellen Begründung stehen der Riester-Förderung von Mietimmobilien erhebliche praktische Hürden im Weg. Diese resultieren aus der unterschiedlichen einkommensteuerlichen Behandlung von Immobilien als Konsumgüter bzw. Investitionsobjekte. Die

¹⁴ In diesem Zusammenhang wird der Zusammenhang zwischen der Bevölkerungsalterung und der Immobiliennachfrage seit langem kontrovers diskutiert (vgl. Just, 2009).

¹⁵ 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.

¹⁶ Das mit dem AltEinkG etablierte Drei-Schichten-Modell der klassifiziert die verschiedenen Arten der Vermögensbildung zum Zweck der Besteuerung nach dem Grad der Nutzungsbeschränkung auf die Altersvorsorge. Zur ersten Schicht (Basisversorgung) gehören die Versorgungswege, die als Auszahlung nur eine lebenslange Leibrente im Alter vorsehen. Zudem dürfen die Anwartschaften der ersten Schicht weder kapitalisierbar, noch beleihbar, veräußerbar, übertragbar oder vererbbar sein. Neben der GRV trifft dies auf die Alterssicherung der Landwirte (AdL), die Beamtenversorgung, die berufsständische Versorgung und die sogenannte Rürup-Rente zu. Auch bei den Versorgungswegen der zweiten Schicht (Zusatzversorgung) ist eine lebenslange Auszahlung die Grundbedingung, allerdings sind in Abgrenzung zur ersten Schicht Teilkapitalisierung und Übertragung in gewissem Umfang gestattet. Die Riester-Rente ist deshalb eindeutig der zweiten Schicht zuzuordnen, weil sowohl die teilweise Auszahlung als auch die Vererbung möglich ist. Die dritte Schicht (Kapitalanlageprodukte) ist das Residuum für alle Formen der Vermögensbildung, welche auch die Anforderungen der zweiten Schicht nicht erfüllen.

Einbeziehung vermieteter Immobilien würde zum einen erfordern, die Mieteinkünfte nachgelagert zu besteuern – und zwar gemessen am Anteil des geförderten Kapitals. Zum anderen müssten aufgrund des Nettoprinzips auch die Abschreibungen und andere verbundene Aufwendungen entsprechend verringert werden. Beides ist nur mit sehr komplizierten Regelungen und unverhältnismäßig hohem Aufwand möglich, insbesondere bei Rückforderungen wegen schädlicher Verwendung des geförderten Kapitals.¹⁷ Die steuerliche Inkompatibilität besteht letztlich bei jeder Einzelinvestition. Bei den als Riester-Verträge zulässigen Produkttypen (v. a. Rentenversicherungen und Sparpläne) findet die Abschreibung der zugrunde liegenden Wirtschaftsgüter auf Ebene der Unternehmen oder Fonds statt. Es ist auch kein Zufall, dass die Besteuerung der Zuflüsse ähnlicher nicht geförderter Produkte mit Hilfe der Abgeltungssteuer nach einem vereinfachten Modell erfolgt.

2.1.4 Fazit zum Wohneigentum als Altersvorsorge

Es wurde gezeigt, dass mit dem Wohneigentumserwerb eine Budgetwirkung einhergeht, die mit den Zahlungsströmen des Altersvorsorgesparens vergleichbar ist: Belastungen in der Erwerbsphase resultieren in erweiterten Konsummöglichkeiten (u. a.) in der Ruhestandsphase. Dies ist allein schon aufgrund der Wohnkostensparnis 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.¹⁸ Gegen die analoge Einbeziehung von Mietimmobilien sprechen die relativ starke Risikoexponierung und praktische Hürden bei der Besteuerung. Auf welche Weise die Ausweitung der Förderung mit dem EigRentG schließlich vorgenommen wurde, beschreibt Abschnitt 2.4.

2.2 Ursprüngliche Entnahmeregelung

Trotz der erwiesenen Bedeutung des Wohneigentums für die private Altersvorsorge sah das Altersvermögensgesetz (AVmG) nur eine sehr begrenzte und unsystematische Einbeziehung in die Riester-Förderung vor, nämlich in Form des sogenannten Altersvorsorge-Eigenheimbetrags¹⁹, 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. 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“²⁰ 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 förderschäd-

¹⁷ Aus diesem steuersystematischen Gegenargument folgt im Übrigen die geltende Regel, dass eine begünstigte Wohnung auch während der Ansparphase selbst genutzt werden muss. Aus konzeptioneller Sicht ist die Altersvorsorgefunktion von vermieteten Immobilien auch unter Berücksichtigung der Risikoexponierung gewährleistet, sofern sie im Ruhestand selbst genutzt werden. Die erwähnten steuerlichen Hürden stehen dem jedoch im Wege.

¹⁸ Als Gegenargument wird bisweilen – so auch 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.

¹⁹ Vgl. § 92a EStG in der bis zum 31.7.2008 gültigen Fassung.

²⁰ Eekhoff et al. (2002), S. 22.

lich, 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 Sparerers musste der erbende Ehegatte die Rückzahlungen in einem eigenen Riester-Vertrag weiterführen, um die Rechtsfolgen der förderschädlichen Verwendung zu vermeiden. Grundsätzlich erfolgt aus der schädlichen Verwendung des geförderten Kapitals die Rückforderung der Zulagen und Steuervorteile, die dem schädlich verwendeten Betrag zugeordnet sind. Außerdem werden die Erträge des schädlich verwendeten Kapitals besteuert.²¹

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 Rahmenbedingungen 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 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 in jedem Fall 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 in der Immobilie bzw. ihrem Nutzwert gebunden.

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

Zusammenfassend ist die vor 2008 geltende Entnahmeregelung, wenn man die selbstgenutzte Wohnimmobilie als den Sparprodukten gleichwertige Altersvorsorge ansieht, als nicht zielgerecht zu beurteilen. Bei der Konstruktion der Riester-Rente wurde die Altersvorsorgefunktion der Wohnimmobilie nicht gleichwertig zu den Sparprodukten berücksichtigt. Zudem ist festzuhalten, dass die resultierende Beschränkung der begünstigten Altersvorsorgeprodukte innerhalb der Riester-Rente nicht den Präferenzen der Bürger entsprach, wie entsprechende Umfragen regelmäßig zeigen.

²¹ In diesem Fall wird der Besteuerung ein fiktiver Zinssatz von fünf Prozent für den Zeitraum zwischen Entnahme und schädlicher Verwendung zugrunde gelegt.

2.3 Reformmodelle im Vorfeld des Eigenheimrentengesetzes

Infolge der nicht gleichwertigen Einbeziehung der Wohnimmobilie in die geförderte Altersvorsorge sahen viele am politischen Prozess Beteiligte Neuregelungsbedarf. So wurde beispielsweise im Koalitionsvertrag vom November 2005 vereinbart, „das selbst genutzte Wohneigentum zum 1.1.2007 besser in die geförderte Altersvorsorge [zu] integrieren“, um „[d]ie Diskriminierung gegenüber anderen Formen der Altersvorsorge“ zu beseitigen.²² Die inhaltlichen Vorstellungen waren jedoch so zahlreich wie unterschiedlich. Die vorgebrachten 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.²³ Im Zentrum standen die Vorschläge der Regierungsfractionen, die sich allerdings teilweise mit denen verschiedener Interessengruppen deckten.

2.3.1 SoFa-Modell: keine Entnahme, aber beschränkte Tilgungsförderung

Der Gesetzesvorschlag der Unionsfraktionen orientierte sich am von den privaten Bausparkassen entwickelten *SoFa-Modell* („Sofort ohne Finanzamt“), das auch weite Teile der Kreditwirtschaft bevorzugten.²⁴ Es sollte die Entnahmemöglichkeit abschaffen,²⁵ 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 Dreischichten-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 zuvor beschriebenen Liquiditätseffekt drastisch reduziert.

2.3.2 IW-Modell: anreizneutrale vorgelagerte Besteuerung

Einen Vorschlag zur anreizneutralen vorgelagerten Besteuerung brachte das Institut der deutschen Wirtschaft Köln 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 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

²² CDU, CSU und SPD (2005), Zeile 3515f.

²³ Die später eingeführten wohnungsgenossenschaftlichen Verwendungsmöglichkeiten spielten in der Diskussion eine eher untergeordnete Rolle.

²⁴ Vgl. VdPB (2006).

²⁵ Von dieser Forderung rückten die Unionsparteien allerdings im Laufe der Diskussion ab.

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.

2.3.3 Fiktiver Kapitalstock als systemkonforme Lösung

Die SPD befürwortete zunächst – wie auch weite Teile der Wohnungswirtschaft – ein vom empirica-Institut entwickeltes Modell namens *KaNaPE* („Kapitalstock zur nachgelagerten persönlichen Einkommensbesteuerung“),²⁶ welches wiederum der *Freiburger Zwei-Flanken-Strategie* von Raffelhüschen und Schoder (2004a, b) 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 Kapitalstock²⁷ aufgebaut wird, aus dem in der Auszahlungsphase ein fiktiver Zufluss berechnet wird, welcher dann wie andere Versorgungsleistungen nachgelagert besteuert wird. Das Ziel ist die (näherungsweise) Herstellung eines anreizneutralen Zustands, der nicht zwischen verschiedenen Produkttypen diskriminiert.

Der relevante Vergleich zur Überprüfung der Gleichbehandlung ist der zweier Haushalte, die bis auf einen Aspekt völlig identisch sind. Beide haben das gleiche Einkommen und das gleiche Konsumprofil. Außerdem haben sie identische Immobilien angeschafft, die sie mit identischen Darlehen finanzieren. Schließlich haben beide Haushalte einen Altersvorsorgevertrag. Die Haushalte unterscheiden sich ausschließlich dadurch, dass die Riester-Förderung bei einem Haushalt dem Darlehen zufließt, bei dem anderen dem Altersvorsorgevertrag. Unter der Annahme, dass die Konditionen der ungeforderten und geförderten Verträge jeweils identisch sind, unterscheiden sich die Budgets der Haushalte in der Sparphase nicht. Lediglich die Eigenbeiträge sind unterschiedlich auf Darlehen und Altersvorsorgevertrag aufgeteilt. In der Auszahlungsphase resultiert aus dem geförderten Altersvorsorgevertrag, d. h. aus dem annuisierten Altersvorsorgevermögen, eine Steuerschuld. Um Anreizneutralität zu gewährleisten, muss der andere Haushalt die entsprechende Budgetwirkung verzeichnen. Bewerkstelligt wird dies durch die Besteuerung der fiktiven Zuflüsse aus dem Kapitalstock. Diese haben im Sinne der Anreizneutralität genau dann die korrekte Höhe, falls dem in der Immobilie gebundenen Kapital während der Ansparphase die Rendite des Altersvorsorgevertrags unterstellt wird. Der fiktive Zinssatz stellt mit anderen Worten die barwertmäßige Äquivalenz beider Situationen her und dient somit der steuerlichen Gleichbehandlung.

Abgesehen von administrativen Fragen sind die Stellschrauben dieser systemkonformen Modelle also die fiktive Verzinsung und die Berechnung des fiktiven Zuflusses. Als Kalkulationszins halten Raffelhüschen und Schoder (2004b) 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 (2004a) schließen deren Einbeziehung aus den in Abschnitt

²⁶ Vgl. Braun (2005).

²⁷ Diese Rechnungsgröße heißt in Braun (2005) „KaNaPE“ und bei Raffelhüschen und Schoder (2004a) „Immobilien-Altersvorsorgekonto“.

2.1 genannten Gründen 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. Weiterhin sieht das KaNaPE-Modell die Begrenzung des für die Wohnimmobilie verwendeten Altersvorsorgevermögens auf höchstens die Hälfte der Anschaffungs- bzw. Herstellungskosten vor,²⁸ außerdem die Möglichkeit, den fiktiven Kapitalstock durch beliebige Einzahlungen zu reduzieren.

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 Mietkostensparnis – 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.

Vom Vorstoß des damaligen Ministers Steinbrück blieb letztendlich nur der Name. Die nach zweijährigen Verhandlungen (und zahlreichen ergebnislosen Verhandlungsrunden) 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. Dies geht auch aus der folgenden Beschreibung der Neuregelungen hervor.

2.4 Einbeziehung des selbstgenutzten Wohneigentums durch das Eigenheimrentengesetz

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 Mietkostensparnis bei Selbstnutzung. Dementsprechend ist vermietetes Wohneigentum weiterhin von der Förderung ausgeschlossen.

Im Grundsatz deckte 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. Die Förderung wurde nicht nur durch den damit verbundenen Sonderausgabenabzug, sondern auch durch die Altersvorsorgezulage auf das Wohneigentum

²⁸ Die Beschränkung der wohnungswirtschaftlichen Verwendung sollte bewirken, dass zusätzlich Ansprüche auf eine Geldrente erworben werden. Hierdurch wäre die Exponierung des Gesamtportfolios gegenüber Klumpenrisiken abgeschwächt (vgl. Abschnitt 2.1).

ausgeweitet. Hier wurde mit dem EigRentG eine weitgehende Analogie zu den bestehenden Sparprodukten hergestellt. Die neuen Nutzungsmöglichkeiten der Förderung sind eine verbesserte Entnahmeregelung ohne Rückzahlungsverpflichtung sowie die direkte Verwendung der Altersvorsorgebeiträge für bestimmte Immobiliendarlehens-Produkte, die durch erweiterte Zertifizierungskriterien ermöglicht werden. Neben den Zwecksparprodukten der Bausparkassen gehören auch Altersvorsorge-Konstrukte bestimmter Genossenschaften zum erweiterten Produkt- bzw. Anbieterkreis.

Seit der Reform durch das EigRentG, welche in Bezug auf die wohnungswirtschaftliche Komponente der Riester-Förderung eine konzeptionelle Neuausrichtung darstellt, wurden diverse Regelungen zur Riester-Rente angepasst, zuletzt mit dem AltvVerbG vom 24.6.2013. Die folgenden Ausführungen beziehen sich grundsätzlich auf den Stand vor dem AltvVerbG,²⁹ allerdings wird zusätzlich auf die seit dem 1.7.2013 Regelungen verwiesen. Die Diskussion von Reformansätzen in Abschnitt 4.2 nimmt ausdrücklich Bezug auf die Maßnahmen des AltvVerbG.

2.4.1 Begünstigte Wohnung

Die Ausweitung der Riester-Förderung bezieht sich auf die sogenannte begünstigte Wohnung, die nach § 92a Absatz 1 Satz 2 und 4 Einkommensteuergesetz (EStG) in der Fassung vor dem AltvVerbG (a. F.) in vier Varianten vorliegen kann: erstens als Wohnung im eigenen Haus, zweitens als eigene Eigentumswohnung, drittens als Genossenschaftswohnung, viertens als eigentumsähnliches oder lebenslanges Dauerwohnrecht.³⁰ Miteigentum ist dabei ausreichend. Zusätzlich müssen diese begünstigten Wohnungen sich im EWR befinden und die Hauptwohnung bzw. der Lebensmittelpunkt der förderberechtigten Person sein.³¹ Die Verwendung des Altersvorsorgevermögens bzw. der Förderung ist nur bis zur Höhe der Anschaffungs- und Herstellungskosten zulässig, wobei das gesamte Grundstück berücksichtigt wird, also auch der zugehörige Boden.

2.4.2 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.³² 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. Anders ausgedrückt gab es keine Beschränkung, außer dass aus Verwaltungskosten Gründen mindestens 25 Prozent im Riester-Vertrag bleiben mussten, sofern das Kapital nicht komplett entnommen wurde.³³ 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.³⁴ Seit dem AltvVerbG gelten aufgrund von Verwaltungskosten Gründen sowohl ein Mindestentnahmebetrag als auch ein

²⁹ Die entsprechenden Gesetzesverweise sind mit dem Zusatz a. F. (alte Fassung) versehen.

³⁰ Mit dem AltvVerbG wird der Begriff „begünstigte Wohnung“ fallengelassen. Die wesentlichen Veränderungen sind, dass gefördertes Kapital nun gemäß § 92a Absatz 1 Nr. 3 auch für barriere-reduzierende Umbaumaßnahmen verwendet werden kann (vgl. Abschnitt 4.2.10) und Restriktionen hinsichtlich der Verwendung zur Umschuldung aufgehoben wurden (vgl. Abschnitt 4.2.9).

³¹ Durch die letztgenannte Bedingung sind Ferienwohnungen o. ä. von der Förderung ausgeschlossen.

³² 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.

³³ Die prozentuale Beschränkung gilt im Fall mehrerer Altersvorsorgeverträge für jeden Vertrag einzeln.

³⁴ Angesichts der kurzen Ansparphase seit 2002 waren Entnahmen somit bis 2010 weitgehend ausgeschlossen (vgl. Abschnitt 3.12).

Mindestbetrag, der bei unvollständiger Entnahme im Vertrag verbleiben muss. Beide betragen im Normalfall 3.000 Euro.³⁵

Die zweite bedeutsame Korrektur des vorherigen Entnahmemodells durch das EigRentG ist, dass die entnommenen Beträge nicht mehr zurückgeführt werden müssen.³⁶ 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, auch für vor dem 1.1.2008 abgeschlossene Verträge.

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 entstehen dürfen – und im Antrag nachgewiesen werden müssen.³⁷ 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. 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. Seit dem AltvVerbG ist die Entnahme zur Entschuldung vor 2008 erworbener Immobilien auch in der Ansparphase möglich. Grundsätzlich muss die Immobilie zum Zeitpunkt der Entnahme selbst genutzt werden.³⁸ Der (teilweise) Verzicht auf eine spätere Riester-Rente zur Vermeidung oder Verminderung von Tilgungsaufwendungen ist in den meisten Fällen aufgrund der Differenz zwischen Haben- und Sollzins vorteilhaft.³⁹

2.4.3 Tilgungsförderung

Abgesehen von den aufgewerteten Entnahmemöglichkeiten ist die zweite große Neuerung des EigRentG, dass Tilgungsleistungen in Immobiliendarlehen den Altersvorsorgebeiträgen gleichgestellt sind.⁴⁰ Voraussetzung ist, dass es sich bei den betreffenden Darlehen um zertifizierte Produkte gemäß Altersvorsorgeverträge-Zertifizierungsgesetz (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.

Als neue Wohn-Riester-Produkte sind seit 2008 nicht nur reine Darlehen zur Sofortfinanzierung möglich, bei denen Darlehensgewährung und Tilgungsbeginn direkt auf den Vertragsabschluss

³⁵ Vgl. Abschnitt 4.2.8. Bei barrierereduzierenden Umbaumaßnahmen gelten höhere Mindestentnahmebeträge (vgl. Abschnitt 4.2.10).

³⁶ Die Rückzahlung von Eigenheimbeträgen ist aber durchaus noch freiwillig möglich, beispielsweise um die spätere Steuerlast im Alter zu senken.

³⁷ Vgl. BMF (2010), Randziffer 209.

³⁸ Es ist jedoch unerheblich, ob die Selbstnutzung während der Ansparphase durchgehend vorlag oder die Immobilie zwischenzeitlich vermietet wurde.

³⁹ Zu Problemen und Änderungsvorschlägen im Zusammenhang mit der Entnahme zur Entschuldung vgl. Abschnitt 4.2.

⁴⁰ Nur die Tilgungsleistungen werden gefördert, nicht die in Darlehensraten enthaltenen Zinsanteile.

folgen. Zulässig sind auch Kombinationen aus Spar- und Darlehenskomponenten.⁴¹ Allerdings muss die Darlehenskomponente vorab vertraglich vereinbart werden.⁴² Naheliegende Produkte 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 Bausparvertrag lässt sich der spätere Wohneigentumserwerb gezielt vorbereiten. Der sofortigen Anschaffung einer Immobilie dienen die sogenannten Kombi-Kredite der Bausparkassen, d. h. Kombinationen aus einem Bausparvertrag und einem Vorfinanzierungsdarlehen.⁴³ Die gesetzlichen Vorschriften (vor allem des AltZertG) beschränken die Produktgestaltung zwar nicht ausdrücklich auf die genannten Beispiele, sie entsprechen jedoch dem tatsächlichen Marktangebot.

Eine Beschränkung, die neben den im AltZertG allgemein festgelegten Restriktionen für diese Eigenheimrenten-Produkte gilt, ist, dass die vertraglich vereinbarte Tilgung des Darlehens spätestens im Alter von 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 vertraglichen vorgesehen ist.⁴⁴ 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.

2.4.4 Erwerb von weiteren Pflichtanteilen an Wohnungsgenossenschaften

Aus der obigen Auflistung der begünstigten Wohnungen 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 Identität⁴⁵ 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. Die demokratische Verfasstheit der Genossenschaft bietet den Mitgliedern zudem umfangreiche Mitspracherechte. Die besondere Stellung der

⁴¹ Vgl. § 1 Absatz 1a AltZertG.

⁴² Es muss – präziser ausgedrückt – ein einheitlicher Altersvorsorgevertrag mit einem Darlehensanspruch des Sparers geschlossen werden.

⁴³ 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 Tilgungsaussetzungsdarlehens verwendet. In der folgenden Darlehensphase wird dann das Bauspardarlehen getilgt.

⁴⁴ Falls allerdings die Endtilgung unvorhergesehen nicht rechtzeitig stattfindet, ist dies nicht förderschädlich. Entscheidend ist die ursprüngliche Planung bzw. vertragliche Vereinbarung.

⁴⁵ 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.

Wohnungsgenossenschaften⁴⁶ 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. Bewohnern⁴⁷ über zwei Mio. Wohnungen zur Verfügung stellen.⁴⁸ 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.⁴⁹ Der für die Altersvorsorge entscheidende grundsätzliche Zusammenhang ist, dass mit dem Anteilserwerb die Wohnkosten (auch im Alter) gesenkt werden können.

Auf diesen 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 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.⁵⁰ Es gilt das allgemeine Prinzip, dass den Sparleistungen ein lebenslanger geldwerter Zufluss im Alter gegenübersteht. Diese Leistung ist (in der Regel)⁵¹ die Verminderung des Nutzungsentgelts für eine Genossenschaftswohnung, vergleichbar mit der Mietkostensparnis im Alter beim Eigenheim. In Analogie zum Auszahlungsplan bei Sparverträgen kann die Reduktion des Nutzungsentgelts auch befristet sein, wenn im Gegenzug eine Teilkapitalverrentung spätestens ab dem 85. Lebensjahr vereinbart ist (z. B. durch ein Versicherungsprodukt). Der GdW (2009) geht dabei davon aus, dass die Genossenschaften die Variante der befristeten Wohnkostenreduzierung vorziehen, um das Langlebkeitsrisiko der Kunden teilweise auf Versicherer zu übertragen.⁵²

Das AltZertG lässt als Anbieter dieser Sparprodukte (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. Lebensjahr⁵³ beginnen und muss gleichbleibend oder steigend sein, die Abschluss- und Vertriebskosten sind auf mindestens fünf Jahre zu strecken,⁵⁴ Erträge müssen reinvestiert werden und die Übertragung auf andere Riester-Verträge und Anbieter muss ermöglicht werden.

⁴⁶ Sie werden auch als Wohnungsbaugenossenschaften, Baugenossenschaften, Bauvereine oder Bau- und Sparvereine bezeichnet. Die feinen Unterschiede sind für die Eigenheimrente unerheblich.

⁴⁷ Familienangehörige von Genossenschaftsmitgliedern haben auch ohne eigene Mitgliedschaft das Nutzungsrecht, daher die Abweichung der Zahlen.

⁴⁸ Vgl. GdW (2010).

⁴⁹ 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.

⁵⁰ Vgl. § 1 Absatz 1 Nr. 4b AltZertG.

⁵¹ 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.

⁵² Vgl. GdW (2009), S. 56.

⁵³ 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 Sparerers jedoch vor dem 60. bzw. 62. Lebensjahr des Sparerers, ist auch ein entsprechend früherer Beginn zulässig.

⁵⁴ Alternativ können die Abschluss- und Vertriebskosten auch als Prozentsatz von den Altersvorsorgebeiträgen abgezogen werden.

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 4.2 aufgegriffen.

2.4.5 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 steuernde Kapitalstock wird „Wohnförderkonto“ genannt. Auf diesem Konto werden sowohl entnommene Eigenheimbeträge erfasst als auch die den Altersvorsorgebeiträgen gleichgestellten Tilgungsleistungen inklusive Zulagen.⁵⁵ Damit bemisst das Wohnförderkonto das in der Immobilie gebundene geförderte Kapital, so wie das Altersvorsorgevermögen das in einem Sparvertrag gebundene Kapital ausweist.

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 Regelung, vermutlich um übermäßigen administrativen Aufwand zu vermeiden. Mit der pauschalen Erhöhung am Jahresende⁵⁶ wird 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 Verminderungsbeiträge erhöhen in diesen Jahren das jeweils zu versteuernde Einkommen, werden also nachgelagert besteuert. Optional ist auch die einmalige Besteuerung des Wohnförderkontos möglich.⁵⁷ 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

⁵⁵ 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. Folglich ist auch die Entnahme während der Ansparphase aus dem Altersvorsorgevermögen bei der Genossenschaft möglich

⁵⁶ Beiträge und Zulagen, die eigentlich dem Beitragsjahr zuzuordnen, aber noch nicht eingegangen sind, werden ignoriert.

⁵⁷ Vgl. § 92a Absatz 2 Satz 6 EStG a. F.

„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.⁵⁸ Vor allem die Progression des Einkommensteuertarifs würde bei voller Besteuerung des Wohnförderkontos normalerweise zu einer insgesamt höheren Steuerlast führen.⁵⁹

Um die Steuerschuld im Alter vorab zu reduzieren, kann der Sparer vor Beginn der Auszahlungsphase den Stand des Wohnförderkontos vermindern.⁶⁰ Bei vorhandener Liquidität können also „Sondertilgungen“ geleistet werden. Dazu müssen Zahlungen zugunsten eines eigenen Riester-Vertrags erbracht werden. 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, ansonsten würde einfach nur das Altersvorsorgevermögen und damit die resultierende Riester-Rente erhöht. Für Minderungszahlungen kann natürlich keine Förderung in Anspruch genommen werden, da es sich nicht um Altersvorsorgebeiträge handelt. 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. Ob sich die Minderung des Wohnförderkontos und der damit verbundene Liquiditätsverzicht aus Sicht des Sparers lohnen, ist nicht pauschal zu beantworten. Die Vorteilhaftigkeit hängt von vielen Faktoren ab, u. a. vom Einkommen in der Auszahlungsphase und alternativen Anlagemöglichkeiten.

2.4.6 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. (Insofern bedeutet auch der Todesfall, dass die Selbstnutzung aufgegeben wird.) Zu beachten ist jedoch der Zusatz „nicht nur vorübergehend“ in § 92a Absatz 3 Satz 1 EStG. Hierzu wird allerdings keine konkrete

⁵⁸ 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. Vgl. Abschnitt 4.2.7.

⁵⁹ Probleme im Zusammenhang mit der Einmalbesteuerung, vor allem hinsichtlich der Bemessung des Abschlags, werden in Abschnitt 4.2 diskutiert.

⁶⁰ Vgl. § 92a Absatz 2 Satz 4 Nummer 1 EStG a. F.

Höchstdauer gesetzlich geregelt; aus einem Schreiben des BMF geht aber der Orientierungsmaßstab von einem Jahr hervor – wohlgedacht bei „Würdigung des Einzelfalls“. ⁶¹ Bei Aufgabe der Selbstnutzung besteht grundsätzlich Mitteilungspflicht gegenüber dem Anbieter bzw. der ZfA. ⁶²

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 Leistung aus einem Altersvorsorgevertrag behandelt und deshalb in voller Höhe den sonstigen Einkünften zugerechnet. Der Stand des Wohnförderkontos wird also sofort nachgelagert besteuert. ⁶³

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 gefördernten 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. ⁶⁴

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. ⁶⁵ Weiterhin ist ein berufsbedingter Umzug zulässig, 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. Auch wenn Krankheit oder Pflegebedürftigkeit es unmöglich machen, die begünstigte Wohnung tatsächlich zu bewohnen, liegt keine förderschädliche Verwendung vor. Allerdings muss die Wohnung im Eigentum des Sparers bleiben und ihm zum Wiedereinzug zur Verfügung stehen. ⁶⁶ Es kommt in diesen Fällen zwar nicht zur Rückabwicklung der Förderung, allerdings kann für Tilgungsleistungen während der 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 a. F. innerhalb eines Jahres vor oder maximal vier Jahre nach Ablauf des Veranlagungszeitraums, in dem die Selbstnutzung aufgegeben wurde, erfolgen. Mit dem AltvVerbG wurden diese Fristen auf zwei bzw. fünf Jahre verlängert. ⁶⁷

Beim Tod der begünstigten Person liegt wie erwähnt die Aufgabe der Selbstnutzung vor. Die daraus resultierenden Forderungen des Fiskus (s. u.) beziehen sich dann auf die Erbmasse bzw.

⁶¹ BMF (2010), Randziffer 224. Konkrete Vorgaben, nach welchen Maßstäben der Einzelfall zu würdigen ist, werden nicht gemacht. Grundsätzlich ist die ZfA zuständig.

⁶² Die Mitteilungspflicht entfällt, sobald das Wohnförderkonto komplett zurückgeführt ist.

⁶³ Dieses Verfahren weicht von dem bei schädlicher Verwendung des Altersvorsorgevermögens ab, was zu deutlich verschiedenen Zahlungsströmen führen kann (vgl. Abschnitt 4.2).

⁶⁴ Im zweiten Fall kann die Differenz allerdings auf einen eigenen Riester-Vertrag eingezahlt werden.

⁶⁵ Bedenkt man, dass die Überführung auch andersherum möglich ist, wird auch an dieser Stelle deutlich, dass letztendlich jeder Riester-Vertrag ein Eigenheimrenten-Vertrag ist.

⁶⁶ Die Wohnung darf folglich nicht von Dritten genutzt werden, abgesehen vom Ehegatten.

⁶⁷ Vgl. Abschnitt 4.2.

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.⁶⁸

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 Regelung nötig, da auch der gewährte Abschlag (teilweise) zurückzufordern ist. Dieser Betrag (30 Prozent des Wohnförderkontos zu Beginn der Auszahlungsphase) wird ebenfalls sofort besteuert.⁶⁹ 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.⁷⁰

⁶⁸ Eine weitere Ausnahme im Zusammenhang mit Ehemwohnungen gibt es im Fall der richterlichen Zuweisung der Wohnung an den Ehegatten des Begünstigten. Das Wohnförderkonto wird ungeachtet der Zuweisung für den Begünstigten weitergeführt.

⁶⁹ Vgl. § 22 Nummer 5 Satz 6 EStG.

⁷⁰ Vgl. Abschnitt 4.2 zu den Verzerrungen, die aus diesen Besteuerungsregeln resultieren.

3 Empirischer Marktüberblick der Eigenheimrente

3.1 Vorbemerkung zur Datenlage

3.1.1 Makrodaten

Bei den derzeit verfügbaren Informationsquellen handelt es sich überwiegend um Makrodaten, d. h. aggregierte Auswertungen, die regelmäßig von amtlichen Stellen veröffentlicht werden. Hierzu gehören zunächst die vom Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) in Pressemitteilungen publizierte Vertragszahlen (nach Vertragsart).⁷¹ Zusätzliche aggregierte Informationen lassen sich aus den jährlichen Berichten der Zentralen Zulagenstelle für Altersvermögen (ZfA) 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.⁷² Weitere Informationen, insbesondere zum Zusammenwirken von Zulagen und Steuervorteilen bieten drittens die Veröffentlichungen des Statistischen Bundesamts (StBA), deren Datengrundlage eine Kombination aus der Einkommensteuer- und Zulagenstatistik ist.⁷³

Die jährlichen Auswertungen der ZfA beziehen sich auf die Personenebene, genauer: auf die Gesamtheit der Zulagekonten. Ein Altersvorsorgevertrag wird erst dann von der ZfA erfasst, wenn ein Zulageantrag eingeht und daraufhin ein Zulagekonto angelegt wird.⁷⁴ Neben der Anzahl der Zulagenempfänger wird auch die Alters- und Einkommensstruktur dargestellt, außerdem der 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.⁷⁵

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 Zulageanträge 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. Die Publikation zum Beitragsjahr 2008 ist seit November 2011 verfügbar, zusätzlich liegen dem FZG zwei Sonderauswertungen der ZfA zu diesem Beitragsjahr vor.⁷⁶ Ende 2012 erschienen

⁷¹ Zuletzt BMAS (2013).

⁷² Neben den regelmäßigen Auswertungen der einzelnen Beitragsjahre (Stolz und Rieckhoff 2005, 2006, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012), bei denen es sich um Querschnittsanalysen handelt, ist mit Wels und Rieckhoff (2011) auch eine erste Längsschnittanalyse (für die Beitragsjahre 2002 bis 2006) verfügbar.

⁷³ Vgl. beispielsweise Gerber (2011a).

⁷⁴ Zwar wird theoretisch ebenfalls ein Zulagekonto eröffnet, wenn vom zusätzlichen Sonderausgabenabzug Gebrauch gemacht wird, jedoch war zum Auswertungszeitpunkt der verwendeten Daten der notwendige Datenfluss zwischen der Finanzverwaltung und der ZfA noch nicht ausreichend gewährleistet, so dass sich die Auswertungen der ZfA bisher auf die Zulagenempfänger beschränkten (vgl. Rieckhoff et al., 2010, S. 655). Eine dem FZG vorliegende Sonderauswertung des Beitragsjahres 2008 enthält erstmals Angaben über die steuerliche Förderung.

⁷⁵ Die veröffentlichten Informationen sind im Vergleich der Beitragsjahre nahezu deckungsgleich.

⁷⁶ 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.

die ZfA-Auswertungen für 2009.⁷⁷ Aufgrund der Differenzierung nach Anbietertypen sind (beschränkte) Aussagen zur Eigenheimrente auf Grundlage der Zulagenstatistik möglich.

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 Jahre 2002 bis 2008 vor.⁷⁸ Die Ergebnisse der verwendeten Einkommensteuerstatistik liegen aufgrund dreijähriger Einreichungsfristen bei der Steuererklärung etwa dreieinhalb Jahre nach dem jeweiligen Veranlagungszeitraum vor, woraus sich der zusätzliche Verzug erklärt. 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.

3.1.2 Mikrodaten

Für wissenschaftliche Detailbetrachtungen und Wirkungsanalysen werden Mikrodaten benötigt, also Informationen, die sich auf einzelne Personen oder Haushalte beziehen. 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*) zur Verfügung stehen. Dazu gehören zum einen amtliche Datenquellen wie der Mikrozensus sowie die Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS), zum anderen von Forschungs- und Dienstleistungseinrichtungen erhobene Daten wie das Sozio-ökonomische Panel (SOEP) oder die SAVE-Studie. Der spezifische Informationsgehalt dieser Quellen zur Eigenheimrente ist jedoch beschränkt (vgl. Tabelle 1).

Der Mikrozensus ist die mit Abstand größte Haushaltsstichprobe in Deutschland. Aufgrund der mit dem Stichprobenumfang von einem Prozent der Wohnbevölkerung einhergehenden Repräsentativität, der durch die bestehende Auskunftspflicht bedingten Zuverlässigkeit und der jährlichen Erhebung werden die Ergebnisse des Mikrozensus als Referenz für zahlreiche wissenschaftliche Untersuchungen und das Berichtswesen diverser Institutionen verwendet. Zwar werden (zumindest alle vier Jahre) auch Aspekte der Altersvorsorge abgefragt, allerdings sind aktuell keine Informationen über Riester-Verträge der Haushalte enthalten, geschweige denn über Spezifika der Eigenheimrente.

In den Fragebögen der im fünfjährigen Rhythmus amtlich erhobenen EVS 2008 waren erstmals spezifische Fragen zur Riester-Rente enthalten. Allerdings wurden die erhobenen Informationen nicht in die Datenbasis übernommen, was nach Auskunft des Statistischen Bundesamts auf die mangelhafte Qualität der Angaben sowie die geringe Rücklaufquote zurückzuführen ist. Das am Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung (DIW) angesiedelte SOEP ist eine der umfangreichsten nicht-amtlichen Wiederholungsbefragungen Deutschlands. 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 2001 ein Vertrag abgeschlossen wurde.

⁷⁷ Vgl. Stolz und Rieckhoff (2012). Die empirischen Analysen im Forschungsprojekt beziehen sich hauptsächlich auf das Beitragsjahr 2008. Dies ist weniger dem Veröffentlichungszeitpunkt geschuldet, als der Vergleichbarkeit mit den Mikrodaten der Riester-Anbieter (s. u.).

⁷⁸ 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.

Die SAVE-Studie, eine Panel-Erhebung des *Munich Center for the Economics of Aging* (MEA), 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.

Tabelle 1: Mikrodatenquellen zur Riester-Rente

| | Institution | Kurzbeschreibung | Frequenz/Stand | Stichprobe | Riester-Informationen |
|--------------|---|--|--|---|---|
| Mikro-zensus | Statistische Ämter der Länder und des Bundes | Repräsentativstatistik der deutschen Wohnbevölkerung mit Auskunftsspflicht | 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 (2011, 2012a), Buschle und Schwabbacher (2010), Haisken-DeNew und Frick (2005), Internetauftritte der genannten Institutionen.

Angesichts der skizzierten Datenlage sind Möglichkeiten zur Verbesserung der Datenlage denkbar. Zum einen können vorhandene Mikrodatenquellen wie der Mikrozensus und das (SOEP) um spezifische Informationen zur Riester- bzw. Eigenheimrente erweitert – und auch miteinander bzw. mit Einkommensteuerdaten⁷⁹ kombiniert – werden. Zum anderen können neue Datengrundlagen geschaffen bzw. zugänglich gemacht werden. Reichhaltige Mikrodaten liegen einerseits bei den einzelnen Anbietern vor, andererseits bei der ZfA. Der Bereitstellung der ZfA-Daten, bei denen es sich um eine Vollerhebung aller Zulagenempfänger handelt, stehen diverse Hürden im Weg. Die wesentliche ist der fehlende Auftrag des Gesetzgebers, ohne den schlicht keine Rechtsgrundlage der Datenweitergabe existiert – und damit für die ZfA auch keine Möglichkeit dazu. Die Kosten

⁷⁹ Hierfür kann grundsätzlich die faktisch anonymisierte Lohn- und Einkommensteuerstatistik (FAST) verwendet werden (vgl. Tabelle 1).

wären voraussichtlich nicht prohibitiv und die Anforderungen des Datenschutzes wären erfüllbar. Ein *Scientific Use File* der Zulagenstatistik erscheint – langfristig gedacht – nicht unmöglich.

Bei den Anbietern der Riester-Produkte liegen ähnliche Mikrodaten vor. Aufgrund diverser Nachteile, die größtenteils aus der Freiwilligkeit der Datenweitergabe sowie aus der Dezentralität und Heterogenität des Datenbestands resultieren, sind die Anbieterdaten jedoch 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 empirischen Arbeiten im Forschungsprojekt neben den verfügbaren Makrodatenquellen hauptsächlich auf eigens beschaffte und zu einer arbeitsfähigen Datenbasis aufbereitete Mikrodaten der Bausparkassen ab.⁸⁰ Es handelt sich dabei um anonymisierte Vertragsdaten zu allen geförderten Bausparverträgen der folgenden Anbieter: Bausparkasse Schwäbisch Hall, Wüstenrot sowie der Landesbausparkassen West, Baden-Württemberg und Bayern. Der Stand der Daten ist Mai 2011,⁸¹ also weitgehend übereinstimmend mit Stolz und Rieckhoff (2011). Somit können die Beitragsjahre 2008 bis 2010 (auch im Vergleich) untersucht werden, wobei die Daten der letzten beiden Jahre grundsätzlich vorläufigen Charakter haben. Die Dimensionen des Panels werden durch die fortlaufende Vertrags- bzw. Personenummer – 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 Dauerzulageanträge. Auch Anbieterwechsel sind (unter Angabe der beteiligten Unternehmen) erfasst. Schließlich wurde die Datenbasis auch um Variablen aus externen Datenquellen erweitert. Die mit geringen Abstrichen repräsentative⁸² Stichprobe der Eigenheimsparer, die ca. drei Viertel des Marktes abdeckt, wird im Folgenden als „Anbieterdaten“ bezeichnet. Empirische Ergebnisse ohne anderweitigen Beleg basieren auf dieser Datenquelle.

⁸⁰ 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. Um statistische Analysen zu ermöglichen, mussten die Rohdaten der Anbieter zunächst aufwändig bearbeitet werden. Für Details wird auf Leifels (2014) verwiesen. Die aufbereitete, endgültige Datenbasis umfasst ca. 830.000 Datensätze. (Mit dem Begriff „Datensatz“ wird eine einzelne Beobachtung im Panel bezeichnet, d.h. ein Vertrag in einem Beitragsjahr.)

⁸¹ Die Daten der Bausparkasse Schwäbisch Hall beziehen sich auf den Dezember 2011.

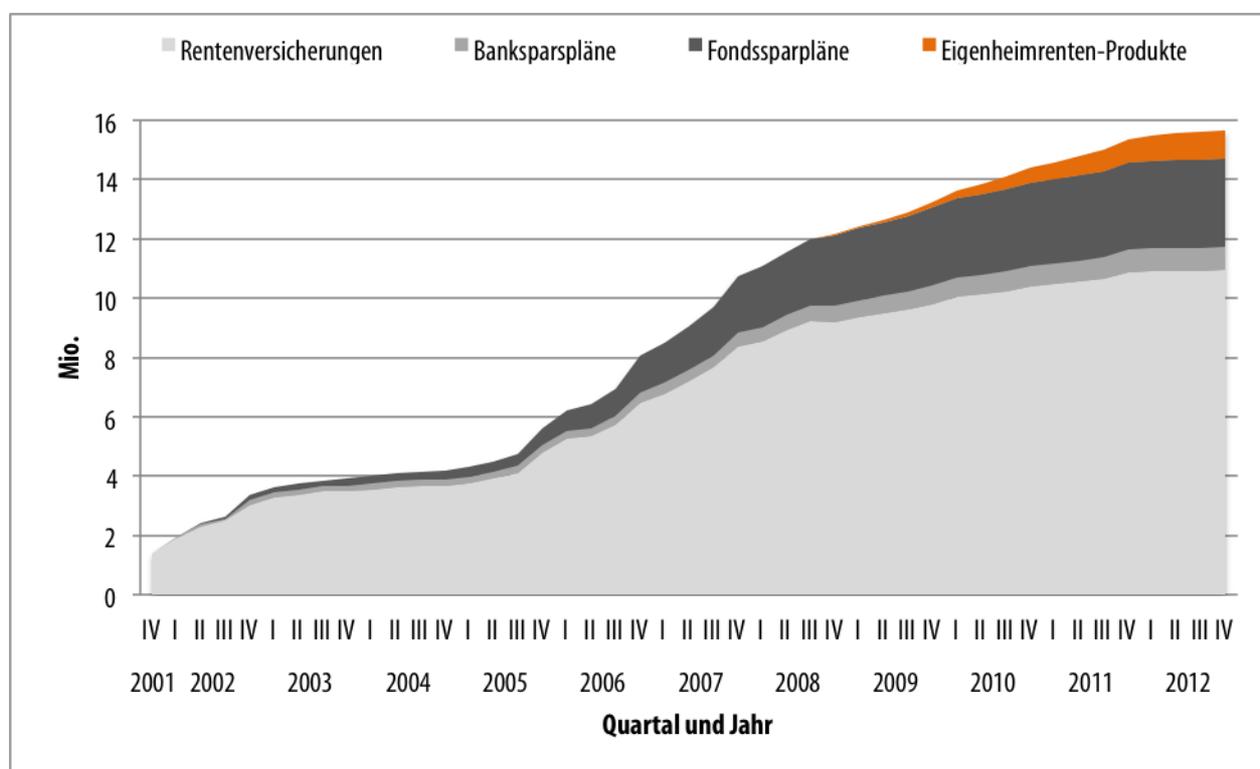
⁸² Empirisch repräsentativ ist eine Stichprobe, wenn sie unverzerrte, d. h. zumindest näherungsweise korrekte Aussagen, über die Grundgesamtheit zulässt. Auch eine große Stichprobe kann systematische Abweichungen zur Grundgesamtheit aufweisen. Es handelt sich bei den vorliegenden Daten weder um eine Zufallsstichprobe aus der Grundgesamtheit aller Eigenheimrenten-Verträge, noch um eine nach gezielten Kriterien definierte Quotenstichprobe. Durch den Abgleich von Informationen, die sowohl für die Grundgesamtheit als auch für die Stichprobe vorliegen, kommt Leifels (2014) zu dem Ergebnis, dass die Anbieterdatenbasis mit geringen Abstrichen repräsentativ ist.

3.2 Vertragszahlen 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.⁸³ 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 (vgl. Abbildung 2).

Die anderen durch das EigRentG geschaffenen Produktvarianten werden nicht gesondert ausgewiesen – sind aber auch weitaus seltener: Die genossenschaftlichen Produkte sind empirisch irrelevant, die von Banken und Versicherungen angebotenen Annuitätendarlehen sind bisher zumindest vergleichsweise selten.⁸⁴ Dies rechtfertigt die Interpretation der Bausparverträge als repräsentativ für den gesamten Markt der Eigenheimrentenprodukte.

Abbildung 2: Riester-Verträge nach Produkttypen (2008 bis 2012)



Quelle: Eigene Darstellung auf Basis von BMAS (2008a, 2010a, b, 2011a, b, 2012a, b, 2013).

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

⁸³ Vgl. BMAS (2012a).

⁸⁴ Eines der größten Versicherungsunternehmen Deutschlands führte im Dezember 2010 nur ca. 1.000 geförderte Annuitätendarlehen. 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.

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.⁸⁵ Von den 9,6 Mio. Zulagenempfängern des Jahres 2009 lassen sich ca. 280.000 der Eigenheimrente zuordnen.⁸⁶ Für das Beitragsjahr 2010 lässt sich deren Zahl vorläufig auf 440.000 Personen schätzen. 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. Zudem ist die Anzahl der geförderten Personen 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.

Die empirischen Ergebnisse liefern keine Indizien für wesentliche Verdrängungseffekte der neu geschaffenen Eigenheimrenten-Produkte. Es ist vielmehr davon auszugehen, dass die neuartigen Produkte zuvor nicht förderfähigen Vorsorgemotiven dienen und damit insgesamt die Übereinstimmung des Förderinstruments mit den Präferenzen der Sparer verbessert haben. Dies dürfte auch die Verbreitung der Riester-Rente verbessern.

Insgesamt hat in den betrachteten Jahren etwa ein Viertel der 39,7 Mio. begünstigten Personen Riester-Förderung erhalten.⁸⁷ Daraus folgt natürlich nicht, dass drei Viertel unterversorgt sind. Angesichts dieses Verbreitungsgrades ist jedoch davon auszugehen, dass eine Steigerung förderlich für die Ziele der Alterssicherungspolitik ist. Denn vor dem Hintergrund der Leistungskürzungen des Altersvermögensergänzungsgesetzes (AVmEG) ist es der Anspruch der Riester-Förderung, Anreize für möglichst viele der Betroffenen zu setzen, damit sie einen privaten Altersvorsorgevertrag abschließen.

3.3 Beanspruchung der Zulagenförderung

Es besteht eine deutliche Diskrepanz zwischen der Vertragszahl und der Zahl der Zulagenempfänger. 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.⁸⁸ Außerdem verfügen ca. vier Prozent der Riester-Sparer über mehr als einen Vertrag; Verträge von nicht förderberechtigten Personen sind hingegen äußerst selten.⁸⁹ Es ist schließlich aber auch zu befürchten, dass in vielen Fällen der Zulaganantrag versäumt wird. Insgesamt wurden im Beitragsjahr 2008 für schätzungsweise ein Zehntel der Riester-Verträge mit Eigenbeitrag keine Zulagen beantragt bzw. bewilligt.⁹⁰

Verträge ohne Sparleistung sind nicht per se problematisch, denn es sind diverse Gründe denkbar. Zunächst könnte es sich um eine vorübergehende Unterbrechung des Sparprozesses handeln. Allerdings ist bei den als ruhend erfassten Verträgen mindestens ein Kalenderjahr lang kein Sparbeitrag eingegangen. In seltenen Fällen kann es sich um Entnahmen von Eigenheimbeträgen handeln, in deren Folge der Vertrag nicht weiter bespart wird. Zudem ist es denkbar, dass Verträge abgeschlossen werden, um aktuelle Konditionen für einen späteren Sparprozess zu sichern. Dies

⁸⁵ Vgl. Stolz und Rieckhoff (2011) und ZfA (2011a).

⁸⁶ Eigene Berechnungen auf Basis von Stolz und Rieckhoff (2012).

⁸⁷ Die Schätzung der Anzahl förderberechtigter Personen wird in Abschnitt 3.16 erläutert.

⁸⁸ Für 2010 (2012) wird der Anteil auf 18,5 (19,5) Prozent geschätzt (vgl. BMAS, 2011b, 2013).

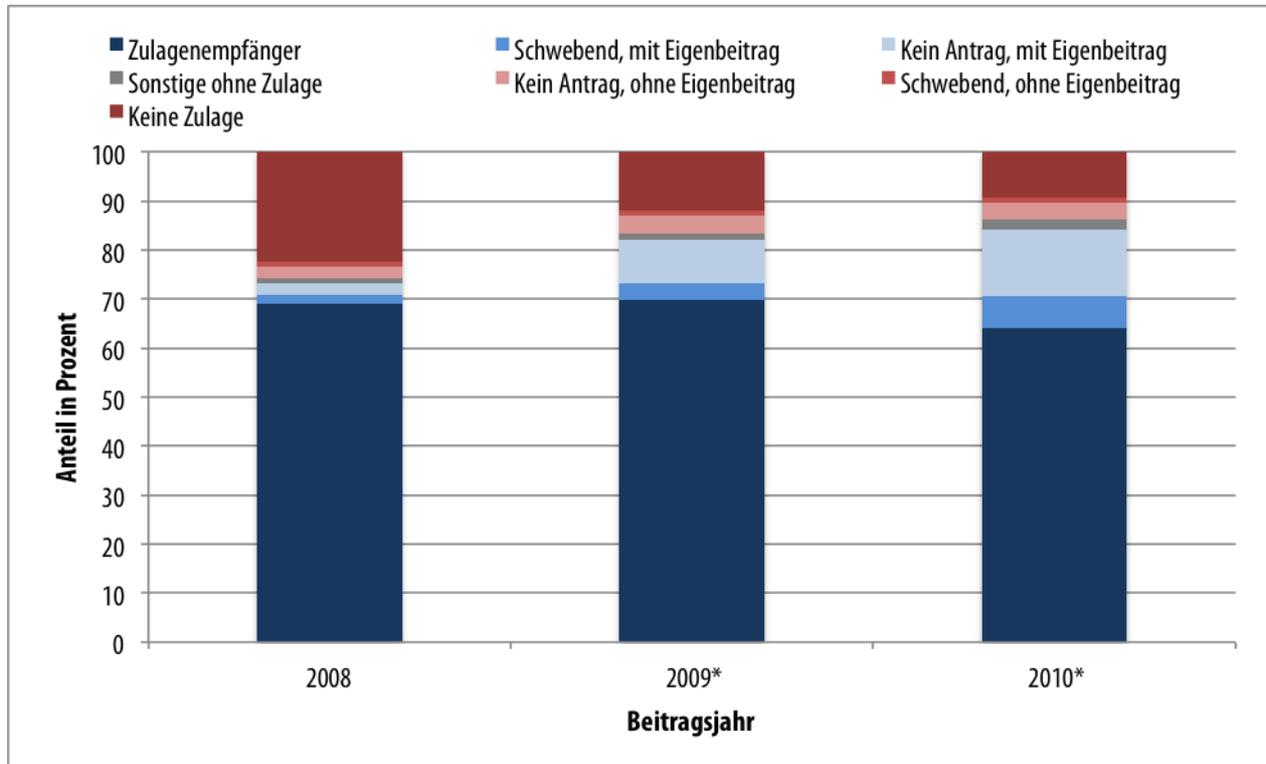
⁸⁹ Auf Basis von Vertragsdaten eines Riester-Fonds-Anbieters beziffern Raffelhüschen und Schoder (2010) den Anteil auf 0,1 Prozent, die Anbieterdaten weisen 0,4 Prozent der erfassten Bausparer als nicht förderberechtigt aus.

⁹⁰ Dieser Abschnitt behandelt ausschließlich die Problematik von Altersvorsorgeverträgen, für welche die Förderung überhaupt nicht in Anspruch genommen wird. Die anteilige Kürzung der Förderung infolge zu niedriger Sparleistungen ist Gegenstand von Abschnitt 3.10.

betrifft vor allem Bausparverträge, Banksparrpläne und Versicherungen. 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 kann durch Anreizsetzung im Förderinstrument bzw. öffentliche Diskussion des Vorsorgebedarfs verbessert werden. Schließlich deuten ruhende Verträge auch auf Wechsel zwischen Sparprodukten hin. Dabei kann es sich um andere Riester-Produkte, bAV-Verträge oder aber Altersvorsorgeinstrumente der dritten Schicht handeln. Problematisch (und ineffizient) sind in solchen Fällen die Transaktionskosten, die allen Beteiligten entstehen. Dies sind nicht nur Wechsel- und Abschlussgebühren, welche letztlich die Gesamrendite des Sparers schmälern, sondern u. a. auch die administrativen Kosten.

Die Nichtbeantragung der Zulagenförderung trotz erbrachter Sparleistung ist ein unnötiger Verzicht auf staatliche Förderung. Dieses Phänomen ist zwar seltener, aber nicht vernachlässigbar. Eine wirkungsvolle Maßnahme gegen versäumte Zulageanträge ist der in 2005 eingeführte Dauerzulageantrag. Da aber auch diese auf Freiwilligkeit basierende Lösung eine (einmalige) Entscheidung der Sparer erfordert, wird es unvermeidlich „Reibungsverluste“ geben.⁹¹

Abbildung 3: Eigenheimrenten-Verträge nach Zulagen-, Beitrags- und Antragsstatus (2008 bis 2010)



*Vorläufige Zahlen

Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis der Anbieterdaten.

Wie Abbildung 3 zeigt, nimmt bei der Eigenheimrente 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 Neuverträgen ist offensichtlich größer als bei den anderen Riester-Produkten – und diese Verträge werden oft spät im Jahr abgeschlossen, so dass häufig keine Sparleistung mehr erbracht

⁹¹ Effektiver wäre theoretisch eine gesetzliche Vorgabe, die den Dauerzulageantrag als abwählbaren Standard setzt (*Opt-out*) oder sogar obligatorisch macht.

wird. Der Anteil von Verträgen ohne Zulagenförderung an allen Verträgen mit Eigenbeitrag liegt im Beitragsjahr 2008 bei sechs Prozent; bei einem Drittel davon ist der Zulageantrag zum Stichtag im Mai 2011 noch in Bearbeitung. Die im Vergleich zum Riester-Kollektiv seltenere Beobachtung fehlender Zulageanträge mag auf die bei den Bausparkassen weit verbreiteten Dauerzulageanträge zurückzuführen sein.⁹² Aufgrund der häufig ausgebliebenen Sparleistungen ist die Zulagenbeanspruchung bei der Eigenheimrente 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 der Anbieterdaten zeigt die statistischen Determinanten der Zulagenbeanspruchung.⁹³ Von überragender Bedeutung sind Dauerzulageanträge 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. Vor allem im vierten Quartal abgeschlossene Verträge weisen weitaus seltener Zulagen auf. Schließlich lässt sich ein Zusammenhang mit finanziellen Anreizen zeigen: Falls ein Anspruch auf Kinderzulagen oder den sog. Berufseinsteiger-Bonus⁹⁴ besteht, ist die Wahrscheinlichkeit des Zulagenempfangs signifikant erhöht.

3.4 Zulagenempfänger nach Geschlecht

Frauen sind im Vergleich zum begünstigten Personenkreis im Kollektiv der Riester-Sparer mit einem Anteil von ca. 57 gegenüber 51 Prozent stark überrepräsentiert (vgl. Tabelle 2). 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 Eigenheimsparener 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.

Tabelle 2: Frauenanteil bei der Riester- und Eigenheimrente (2008 bis 2010)

| Frauenanteil an... | 2008 | 2009 | 2010 |
|-------------------------------------|------|-------|-------|
| Zulagenempfängern (Eigenheimrente) | 48,9 | 47,0 | 46,3 |
| Zulagenempfängern (Riester-Rente) | 57,1 | 57,0* | 57,0* |
| Vertragsinhabern (Eigenheimrente) | 49,1 | 47,3 | 47,2 |
| Vertragsinhabern (SOEP) | | 55,7 | |
| Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter | 49,5 | 49,5 | 49,5 |
| Berechtigten Personen (SOEP) | | 51,0 | |

Angaben in Prozent; *vorläufige Zahlen

Quelle: Stolz und Rieckhoff (2011), StBA (2012b); eigene Berechnungen auf Basis des SOEP und der Anbieterdaten.

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. Dies liegt am Männerüberhang in den Branchen mit starker bAV-Verbreitung wie z. B. dem Kredit- und Versicherungswesen und der Industrie. Insgesamt haben 54 Prozent der Männer eine betriebliche Altersvorsorge, aber nur 48 Prozent der Frauen.⁹⁵ Es ist aus dieser Perspektive plausibel, wenn Frauen ihre Altersvorsorge häufiger

⁹² Im Jahr 2010 galt für 85 Prozent der beobachteten Eigenheimsparener ein Dauerzulageantrag.

⁹³ Für die Dokumentation und Diskussion der Regressionsmethodik wird auf Leifels (2014) verwiesen.

⁹⁴ Seit dem Jahr 2008 erhält jeder Zulageberechtigte, der zu Beginn des Beitragsjahres das 25. Lebensjahr noch nicht vollendet hat einmalig eine um 200 Euro erhöhte Grundzulage. Der in der Gesetzesbegründung zum EigRentG für diese erhöhte Grundzulage verwendete Begriff „Berufseinsteiger-Bonus“ hat sich im Sprachgebrauch durchgesetzt.

⁹⁵ Vgl. BMAS (2008b), S. 124ff.

mit Riester-Produkten betreiben. Die Substituierbarkeit 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.

3.5 Altersstruktur

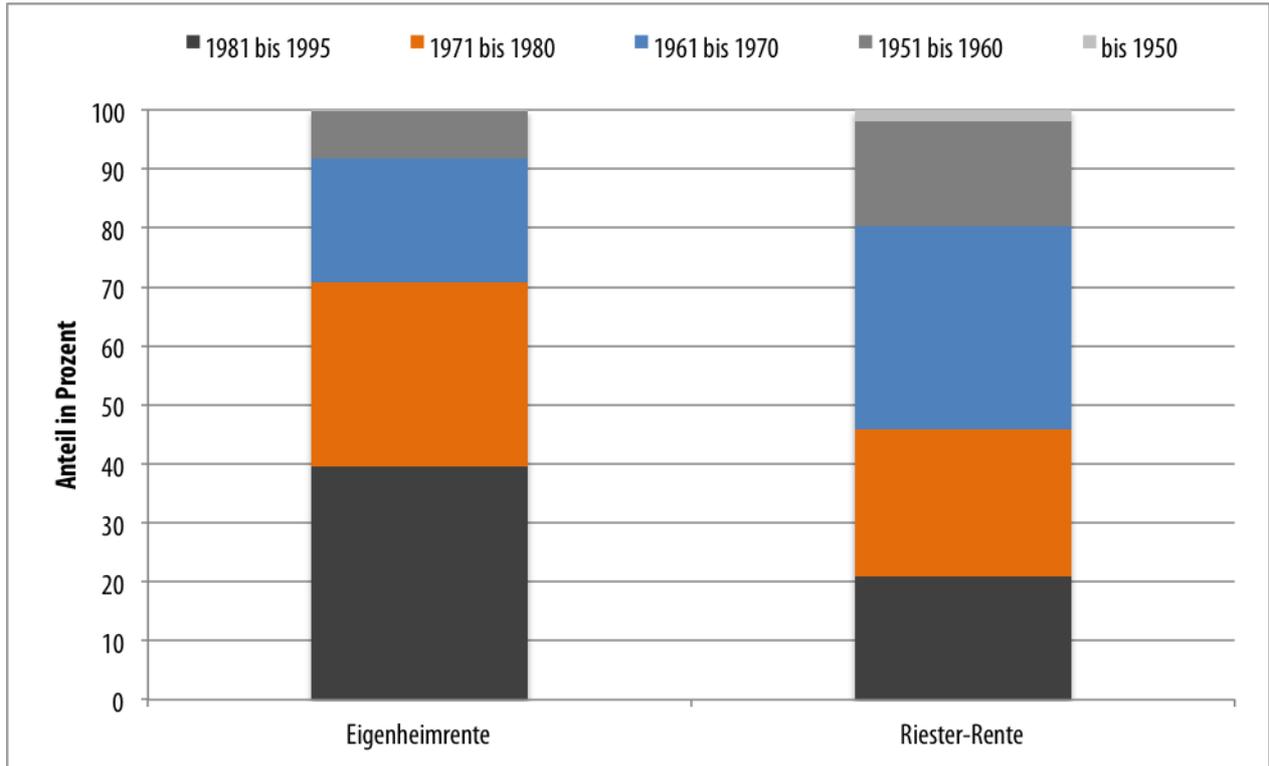
Die Altersstruktur der Eigenheimrenten-Sparer weicht deutlich von der des Riester-Kollektivs ab (vgl. Abbildung 4). Die Jahrgänge nach 1980 sind bei den Bausparkassen etwa doppelt so stark vertreten und machen annähernd 40 Prozent der Zulagenempfänger aus. Die nächstjüngeren Jahrgänge 1971 bis 1980 sind ebenfalls häufiger (30 gegenüber 25 Prozent). Alle anderen Altersgruppen sind schwächer vertreten. Mithin sind 70 Prozent der Eigenheimsparer nach 1970 geboren, der Anteil dieser Kohorten am Kollektiv der Riester-Sparer beträgt (in 2010) nur etwa 45 Prozent. Das Medianalter der Eigenheimsparer beträgt im Jahr 2010 31 Jahre. Das Medianalter aller Zulagenempfänger lässt sich demgegenüber auf 38 bis 42 Jahre eingrenzen.

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. Es werden mit anderen Worten die „Nachholeffekte“ seltener. 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, würden in Zukunft eine größere Nachfrage entfalten, da mit dem AltvVerbG vom 24.6.2013 ab 2014 auch Umbaumaßnahmen zum Zweck der altersgerechten Nutzung förderbar sind. Analog könnte die Nachfrage älterer Sparer (und damit die gesamte Nachfrage) nach Eigenheimrenten-Produkten durch die mit dem AltvVerbG erfolgte Erweiterung der Tilgungsförderung auf vor 2008 angeschaffte Immobilien gesteigert werden.⁹⁶

Die geschlechtsspezifischen Altersstrukturen der Eigenheimrente und des Gesamtmarktes sind ähnlich. In beiden Fällen sind die jungen Kohorten bis Anfang 20 bei den Männern relativ häufiger, die Altersstruktur der Frauen ist stärker im Alter zwischen 30 und 40 Jahren konzentriert (vgl. Abbildung 5).

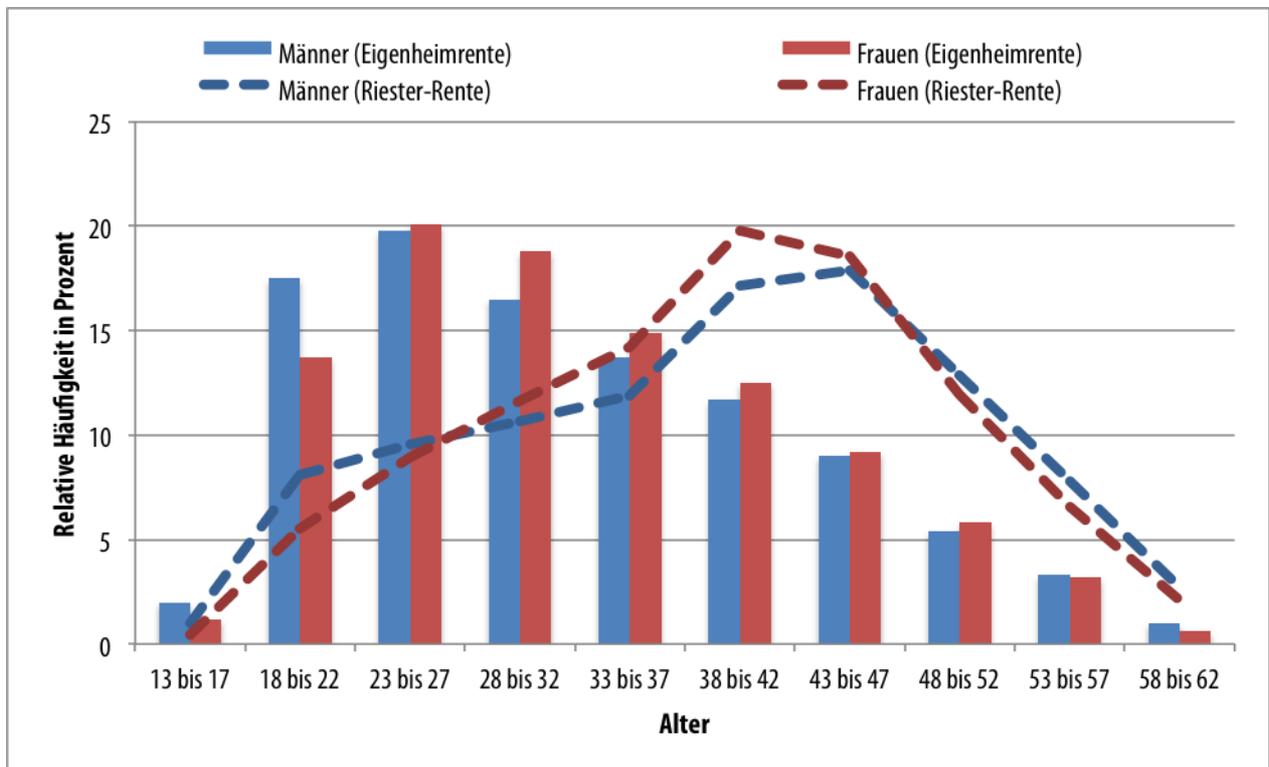
⁹⁶ Vgl. Abschnitt 4.2.

Abbildung 4: Kohortenstruktur der Zulagenempfänger (2010)



Quelle: Eigene Darstellung nach ZfA (2011a), Stolz und Rieckhoff (2012); eigene Berechnungen auf Basis der Anbieterdaten.

Abbildung 5: Geschlechtsspezifische Altersstruktur der Zulagenempfänger (Vergleich, 2008)



Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis von ZfA (2011a, 2011b) und der Anbieterdaten.

3.6 Begünstigte Personengruppen

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.⁹⁷ Zu Beginn der Riester-Förderung lag der Anteil der GRV-Versicherten noch bei ca. 85 Prozent.⁹⁸ 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.

Tabelle 3: Zulagenempfänger nach begünstigten Personengruppen und Geschlecht (Vergleich, 2008)

| | Insgesamt | Riester-Rente | | Insgesamt | Eigenheimrente | |
|-----------------------|-----------|---------------|--------|-----------|----------------|--------|
| | | Männer | Frauen | | 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).

Der Vergleich mit der Eigenheimrente ist nur für 2008 möglich (vgl. Tabelle 3). 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.⁹⁹ Der auffälligste Unterschied ist die relative Seltenheit von mittelbar Förderberechtigten unter den Eigenheimspargern: 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, sodass mehr Personen eine unmittelbare Förderberechtigung haben. Zum anderen sind Ehen seltener, da sie entweder noch nicht geschlossen wurden oder gar nicht angestrebt werden. Bei Unverheirateten folgt aber aus der unmittelbaren Riester-Förderberechtigung eines Partners nicht die mittelbare des anderen.

Infolge der beschriebenen Unterschiede ist bei der Eigenheimrente der Anteil der GRV-Pflichtversicherten mit 93,4 Prozent deutlich größer. Die Verteilung der Männer und Frauen auf die begünstigten Personengruppen entspricht weitgehend dem Kollektiv der Riester-Sparer: Der Anteil der Frauen in den drei Gruppen der unmittelbar Begünstigten ist geringer als bei den Männern. Folglich sind die Frauen deutlich stärker in der Gruppe der mittelbar Begünstigten konzentriert. Insgesamt sind 8,9 Prozent der Zulagenempfängerinnen mittelbar berechtigt, aber nur 5,7 Prozent der geförderten Männer. Bei der Eigenheimrente sind es 5,6 bzw. 1,6 Prozent; der Unterschied ist also noch größer.

3.7 Einkommensstruktur

Die Analyse der Einkommensstruktur der Zulagenempfänger zeigt in allen erfassten Beitragsjahren eine auffällige Dominanz der geringen „maßgeblichen Einnahmen“: Etwa die Hälfte der (unmittelbar berechtigten) Zulagenempfänger haben Einkommen zwischen null und 20.000 Euro, etwa 30 Prozent weniger als 10.000 Euro.¹⁰⁰ Im Beitragsjahr 2008 betrug der Anteil der unmittelbar

⁹⁷ Vgl. Stolz und Rieckhoff (2012).

⁹⁸ Vgl. Stolz und Rieckhoff (2005).

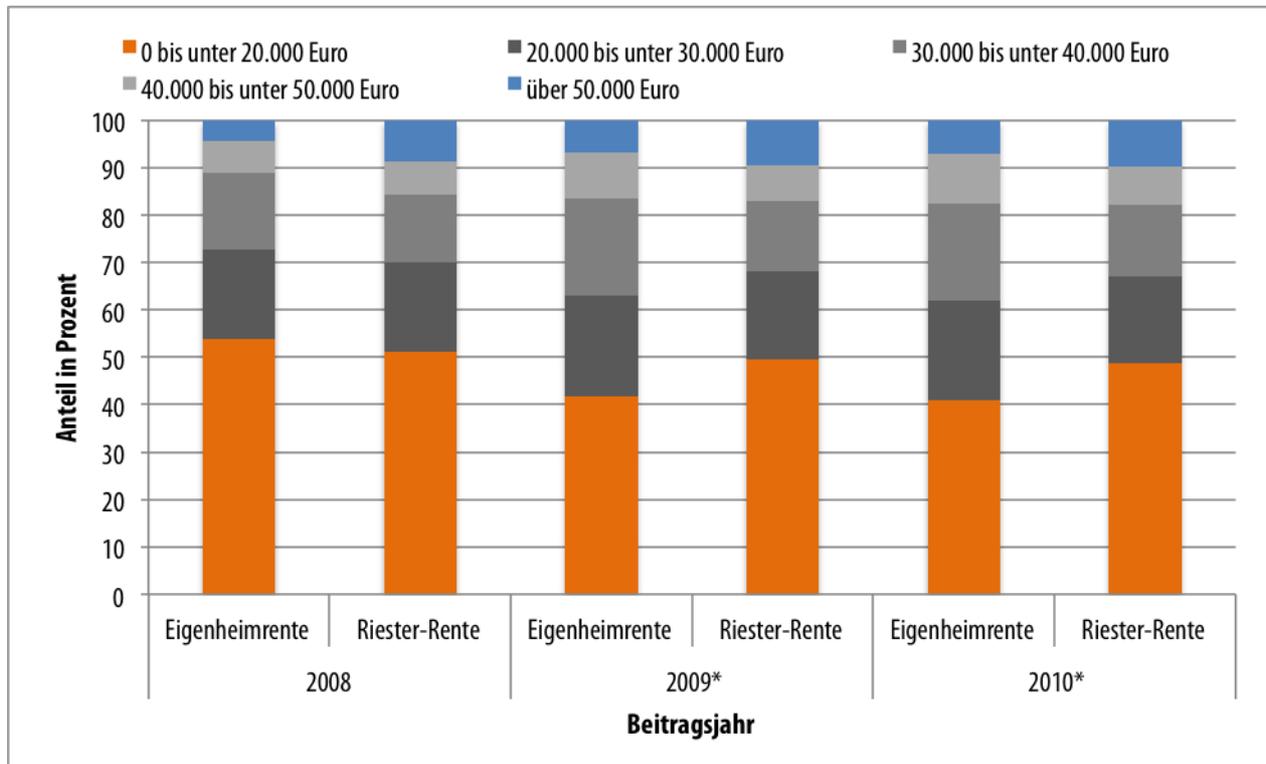
⁹⁹ Vgl. ZfA (2011b).

¹⁰⁰ Vgl. Stolz und Rieckhoff (2008, 2009, 2010, 2011, 2012); eigene Berechnungen auf Basis von ZfA (2011a).

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.¹⁰¹

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).¹⁰² Diese deutliche Abweichung ist durch die verschiedenen Einkommensbegriffe und die abweichende Datengrundlage – Riester-Sparer ohne Steuererklärung sind hier nicht erfasst – zu erklären. Anhand der Veröffentlichungen des StBA ist insgesamt ein Anstieg der Bruttolöhne über die Zeit zu beobachten.¹⁰³ Es zeigt sich außerdem, dass Riester-Sparer im Vergleich zur Grundgesamtheit der Bruttolohnempfänger um ca. fünf Prozent höhere Bruttolöhne beziehen. Dies deckt sich mit der Tatsache, dass (in den verknüpften Daten der Einkommensteuer- und Zulagenstatistik) niedrige Einkommen (bis 25.000 Euro) unterrepräsentiert und höhere Einkommen (zwischen 37.500 und 100.000 Euro) überrepräsentiert sind. Diese Struktur ist nicht allein durch die Verzerrung der Datenbasis zu erklären; vielmehr handelt es sich um ein Indiz für eine ungleichmäßige Partizipation an der Riester-Rente.

Abbildung 6: Einkommensstruktur der Zulagenempfänger (Vergleich, 2008 bis 2010)



*Vorläufige Zahlen

Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis von ZfA (2011a) und der Anbieterdaten.

Die maßgeblichen Einnahmen der Eigenheimrenten-Zulagenempfänger sind in 2008 grundsätzlich ähnlich verteilt wie im Kollektiv der Riester-Sparer. Allerdings ist der Anteil von Sparern ohne Einkommen mit 19 Prozent größer, wohingegen Einkommen zwischen 10.000 und 20.000 Euro

¹⁰¹ Vgl. ZfA (2011a).

¹⁰² Vgl. Gerber (2010).

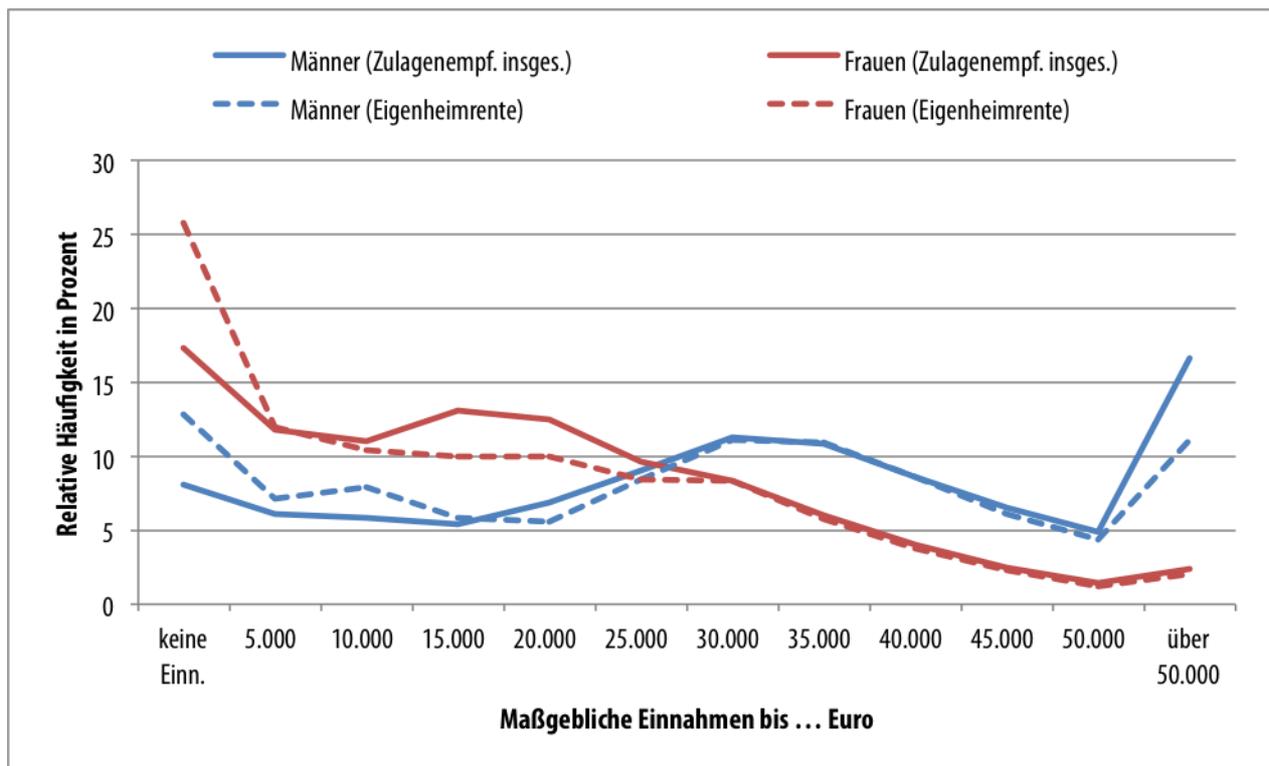
¹⁰³ Vgl. Gerber (2010, 2011a, b, 2012).

seltener sind. Unterrepräsentiert sind auch die Einkommen über 50.000 Euro: Bei der Eigenheimrente liegen sieben Prozent in der höchsten Einkommensklasse, im Riester-Kollektiv sind es neun Prozent.¹⁰⁴

Die Anbieterdaten zeigen aber, dass die Einkommensverteilung der Eigenheimsparer der folgenden Jahre deutlich von der in 2008 abweicht: Die Einkommen unter 20.000 Euro sind in 2008 weitaus häufiger, die höchsten Einkommen hingegen seltener. Dies ist vor allem auf regionale Einkommensunterschiede und verschobene Anbieteranteile in der Stichprobe zurückzuführen: Sowohl der Markt als auch die Stichprobe waren im Jahr 2008 von einem regionalen Anbieter dominiert. Die größere Aussagekraft über die (nicht beobachteten) aktuellen Einkommensverhältnisse der geförderten Bausparer haben die späteren Beitragsjahre.¹⁰⁵

Der Anteil der niedrigen Einkommen (unter 20.000 Euro) ist in 2010 mit 41 Prozent erheblich geringer, als die ZfA (2011b) für alle Zulagenempfänger angibt (49 Prozent). Insofern bestätigt sich die Intuition, dass geringe Einkommen bei einer Sparform, welche vornehmlich der Wohneigentumsbildung dient, seltener sind. 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 höhere Einkommen beziehen, aber andererseits häufig am Beginn des Erwerbslebens stehen und deshalb nicht über sehr hohe Einkommen verfügen.

Abbildung 7: Geschlechtsspezifische Einkommensstruktur der Zulagenempfänger (Vergleich, 2008)



Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis von ZfA (2011a, 2011b).

Die geschlechtsspezifische Einkommensstruktur zeigt in 2008 das angesichts des grundsätzlichen Einkommensdifferenzials erwartete Bild (in Abbildung 7): Bei den Frauen sind Einnahmen unter

¹⁰⁴ Die Angaben in ZfA (2011b) stimmen mit den Auswertungen der Anbieterdaten weitgehend überein.

¹⁰⁵ Zum Vergleich werden hier Daten mit möglichst ähnlichem Stichtag herangezogen, so dass die mittlerweile aktualisierten Daten für das Kollektiv der Riester-Sparer der Beitragsjahre 2009 und 2010 (vgl. Stolz und Rieckhoff, 2012) hier ignoriert werden. Die Abweichungen sind ohnehin sehr gering.

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.¹⁰⁶ 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. 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 unabhängig vom Produkttyp zwei Prozent.¹⁰⁷

3.8 Altersvorsorgebeiträge

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.¹⁰⁸ 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 beliefen sich das zur Wohneigentumsbildung¹⁰⁹ akkumulierte Kapital (vor Kosten und Zinsen) der ersten drei Beitragsjahre auf ca. 740 Mio. Euro.

Die durchschnittlichen Altersvorsorgebeiträge der Eigenheimsparer betragen 631 Euro in 2008, 793 Euro in 2009 und 965 Euro in 2010.¹¹⁰ Damit waren die Pro-Kopf-Beiträge 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 (vgl. Abbildung 8).

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

¹⁰⁶ Vgl. ZfA (2011a).

¹⁰⁷ Die für 2008 beschriebenen Unterschiede der Einkommensstruktur von Männern und Frauen sind auch in den Beitragsjahren 2009 und 2010 zu beobachten.

¹⁰⁸ Vgl. Stolz und Rieckhoff (2012).

¹⁰⁹ 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.

¹¹⁰ Vgl. Stolz und Rieckhoff (2011, 2012).

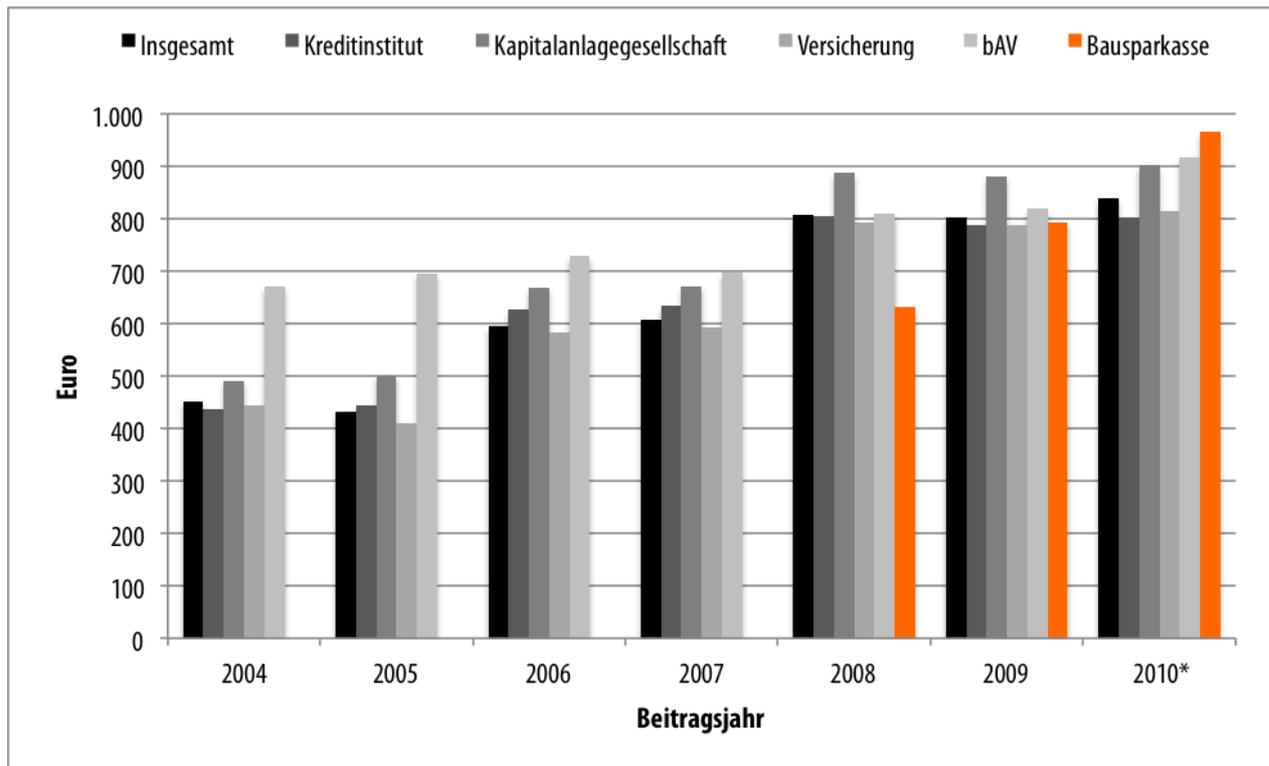
die Durchschnittsbeiträge niedriger sind als bei den Bestandsverträgen. Die Pro-Kopf-Altersvorsorgebeiträge des Jahres 2010 liegen angesichts des Zugangsanteils von 40 Prozent noch unterhalb des für einen Bestandsmarkt zu erwartenden Niveaus. Eine Fortsetzung des ansteigenden Trends ist nicht nur im 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 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 (vgl.

Abbildung 9).

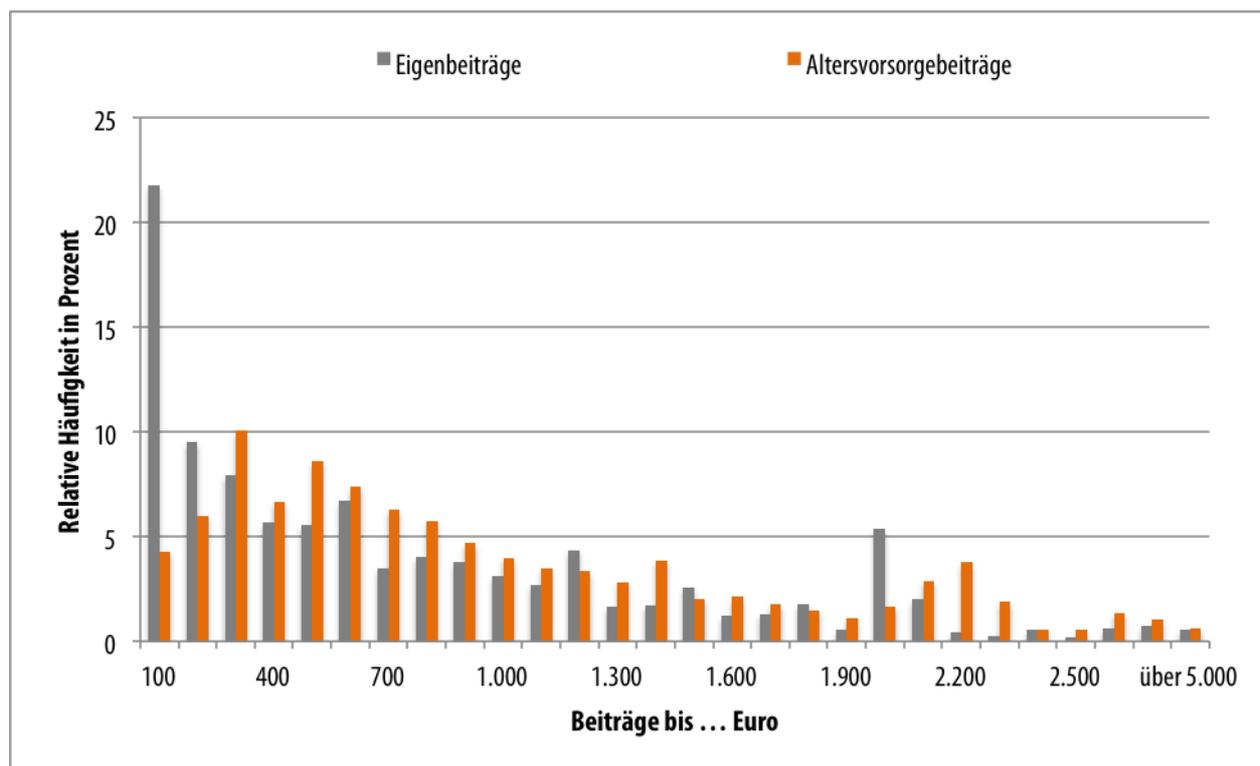
Die Mehrheit der Eigenheimsparer leistet monatliche Sparbeiträge. Bei 60 Prozent der ganzjährig vorhandenen Verträge gingen im Jahr 2010 exakt zwölf Zahlungen ein. Bei 80 Prozent wurden zwischen neun und 13 Einzahlungen vorgenommen, wobei es sich vermutlich um einzelne versäumte Sparraten bzw. um die 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.

Abbildung 8: 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).

Abbildung 9: Verteilung der Altersvorsorge- und Eigenbeiträge (Eigenheimrente, 2010)

Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis der Anbieterdaten.

3.9 Zulagenförderung

Für die Beitragsjahre 2002 bis 2010 sind den Riester-Sparern bis zum Frühjahr 2012 insgesamt ca. 11,2 Mrd. Euro an Altersvorsorgezulagen zugeflossen.¹¹¹ 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).¹¹²

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 Eigenheimsparener 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. Denn im Vergleich zum Riester-Kollektiv sind Zulagenempfänger ohne Kinder viel häufiger (in 2008 z. B. 77 gegenüber 60 Prozent). Die Verteilung der Kinderzahlen ist ansonsten ähnlich.

Die Zulagenquote (als Verhältniszahl aus Zulagen und Altersvorsorgebeiträgen) bemisst den Anteil, den die Zulagenförderung an der politisch erwünschten Kapitalbildung hat. Diese Zulagenquote ist bei den Eigenheimrenten-Verträgen in 2008 unterdurchschnittlich (30 gegenüber 33 Prozent; vgl. Tabelle 4). Außerdem ist das Differenzial zwischen den hohen Zulagenquoten der

¹¹¹ Vgl. Stolz und Rieckhoff (2007, 2010, 2011, 2012).

¹¹² Mit dem Abschluss des Zulagenverfahrens für 2010 wird voraussichtlich noch ein einstelliger Millionenbetrag hinzukommen.

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 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.

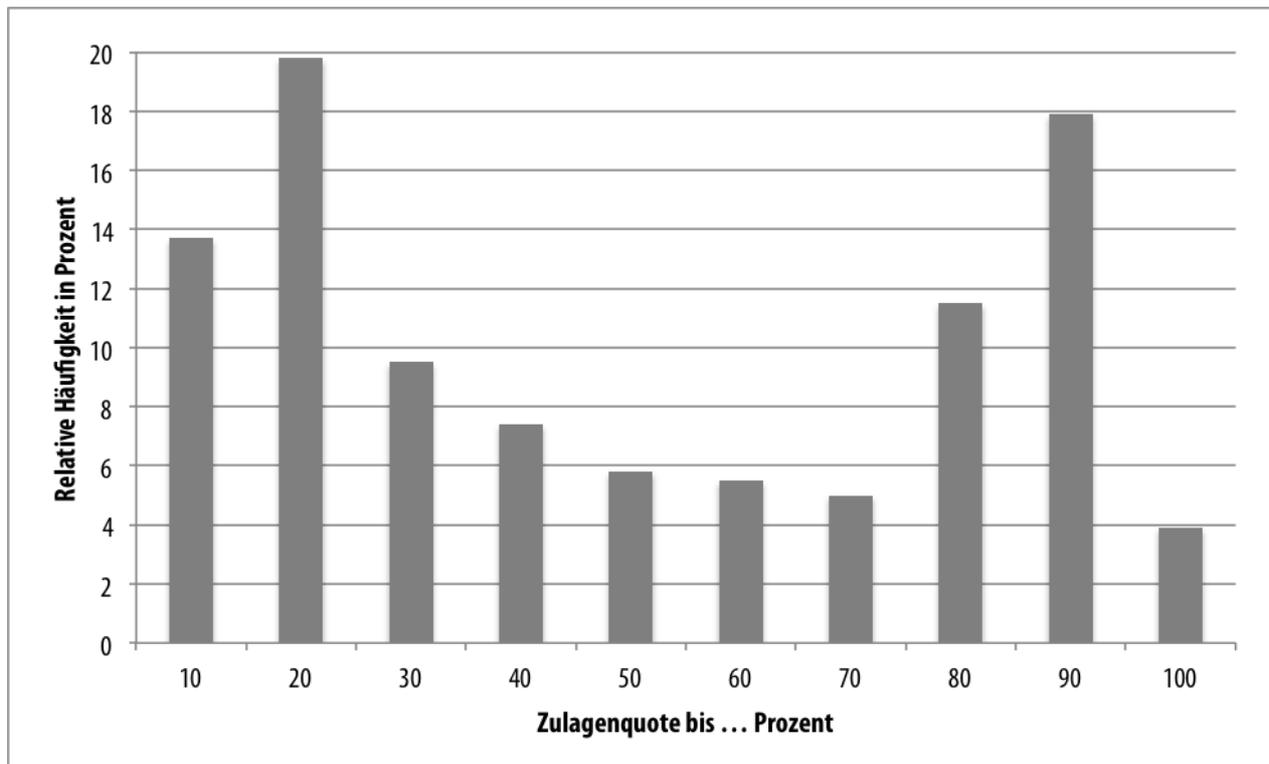
Tabelle 4: Zulagenquoten (Vergleich, 2008)

| | Anbieter-Stichprobe | Eigenheimrente | Riester-Rente |
|-----------|---------------------|----------------|---------------|
| 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.

Abbildung 10: Verteilung der Zulagenquoten (Eigenheimrente, 2010)



Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis der Anbieterdaten.

Die (in Abbildung 10 gezeigte) Verteilung der individuellen Zulagenquoten bei der Eigenheimrente ist an den Rändern konzentriert: Bei etwa einem Fünftel der Eigenheimsparern 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; in Tabelle 5 ist dies an dem höheren durchschnittlichen Zulagenanspruch erkennen, der ein gewichteter Mittelwert aus 154 und 354 Euro ist. Andererseits ist die Zulagenausschöpfung der Eigenheimsparer in 2008 erheblich schlechter (vgl. Abschnitt 3.10).

Tabelle 5: Pro-Kopf-Zulagen (Eigenheimrente, 2008 bis 2010; Vergleich 2008)

| | 2008 | Eigenheimrente 2009* | 2010* | Riester-Rente 2008 |
|------------------------------------|------|-------------------------|-------|-----------------------|
| Durchschnittliche Zulagen | | | | |
| Zulage(n) insgesamt | 221 | 216 | 208 | 273 |
| Grundzulage | 153 | 146 | 141 | 152 |
| ohne Berufseinsteiger-Bonus | 100 | 106 | 120 | |
| mit Berufseinsteiger-Bonus | 312 | 317 | 321 | |
| Berufseinsteiger-Bonus | 44 | 34 | 19 | |
| je Bonus-Empfänger | 176 | 179 | 181 | |
| Kinderzulage(n) | 67 | 69 | 66 | 123 |
| je Kinderzulagenempfänger | 288 | 294 | 329 | 306 |
| Durchschnittlicher Zulagenanspruch | | | | |
| Grundzulage | 206 | 193 | 175 | 179 |
| Kinderzulage(n) | | | | |
| je Kinderzulagenempfänger | 361 | 366 | 371 | |
| je Kind | 204 | 213 | 219 | |

Angaben in Euro (gerundet); *vorläufige Zahlen
Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis von ZfA (2011a) und der Anbieterdaten.

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,¹¹³ wengleich 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 bewirken. 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.

¹¹³ Im Kollektiv der Riester-Sparer beträgt der Anteil des Berufseinsteiger-Bonus an den Zulagen im Beitragsjahr 2009 nur noch 2,5 Prozent (2008: acht Prozent); vgl. Stolz und Rieckhoff (2012).

3.10 Zulagenausschöpfung

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. Im Durchschnitt ist die Kompensation gewährleistet, wenn etwa vier Prozent der maßgeblichen Einnahmen gespart werden. 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.¹¹⁴ 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.¹¹⁵ 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 übertrifft wird.

Tabelle 6: Kürzungshäufigkeit und Ausschöpfungsquote (Vergleich, 2008 bis 2010)

| | Eigenheimrente | | | Riester-Rente** | | |
|--------------------|--|---------|---------|-----------------|-------|-------|
| | 2008 | 2009* | 2010* | 2008 | 2009* | 2010* |
| | Alle Zulagenempfänger (Bestandsverträge) | | | | | |
| Kürzungshäufigkeit | 45 | 49 (39) | 44 (41) | 38 | 42 | 42 |
| Ausschöpfungsquote | 76 | 79 (84) | 82 (85) | 84 | 82 | 82 |

Angaben in Prozent; *vorläufige Zahlen; **Zuganganteil zehn bis 20 Prozent

Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis von ZfA (2011a), Stolz und Rieckhoff (2011) und der Anbieterdaten.

Die Ausschöpfungsquote der Eigenheim-Sparer war im Einführungsjahr mit 76 Prozent deutlich niedriger als im Gesamtdurchschnitt aller Zulagenempfänger (vgl. Tabelle 6). 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 Teilmakrt und dem Riester-Kollektiv sind

¹¹⁴ Vgl. Stolz und Rieckhoff (2008, 2009, 2010, 2011, 2012). Die vergleichsweise hohe Ausschöpfungsquote in 2008 (84 Prozent) ist möglicherweise auf den in diesem Beitragsjahr eingeführten Berufseinsteiger-Bonus zurückzuführen, welcher die Mindesteigenbeiträge reduziert. Zumindest liegen die Werte für 2009 und 2010 wieder auf dem Niveau der Vorjahre (81 bis 82 Prozent).

¹¹⁵ Eigene Berechnung auf Basis von Stolz und Rieckhoff (2011).

in 2009 und 2010 ebenfalls signifikant, wenngleich weniger ausgeprägt.¹¹⁶ 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. Bedenkt man den Zugangsanteil bei der Eigenheimrente in den Jahren 2008 bis 2010 – 100, 70 und 40 Prozent – wäre alles andere als eine schlechtere Ausschöpfung der Förderung eine Überraschung. 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 (vgl. Tabelle 6).¹¹⁷ 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 überdurchschnittlich ist. Vor dem Hintergrund der spezifischen Einkommensstruktur und der höheren Sparleistungen,¹¹⁸ ist auch dies plausibel.

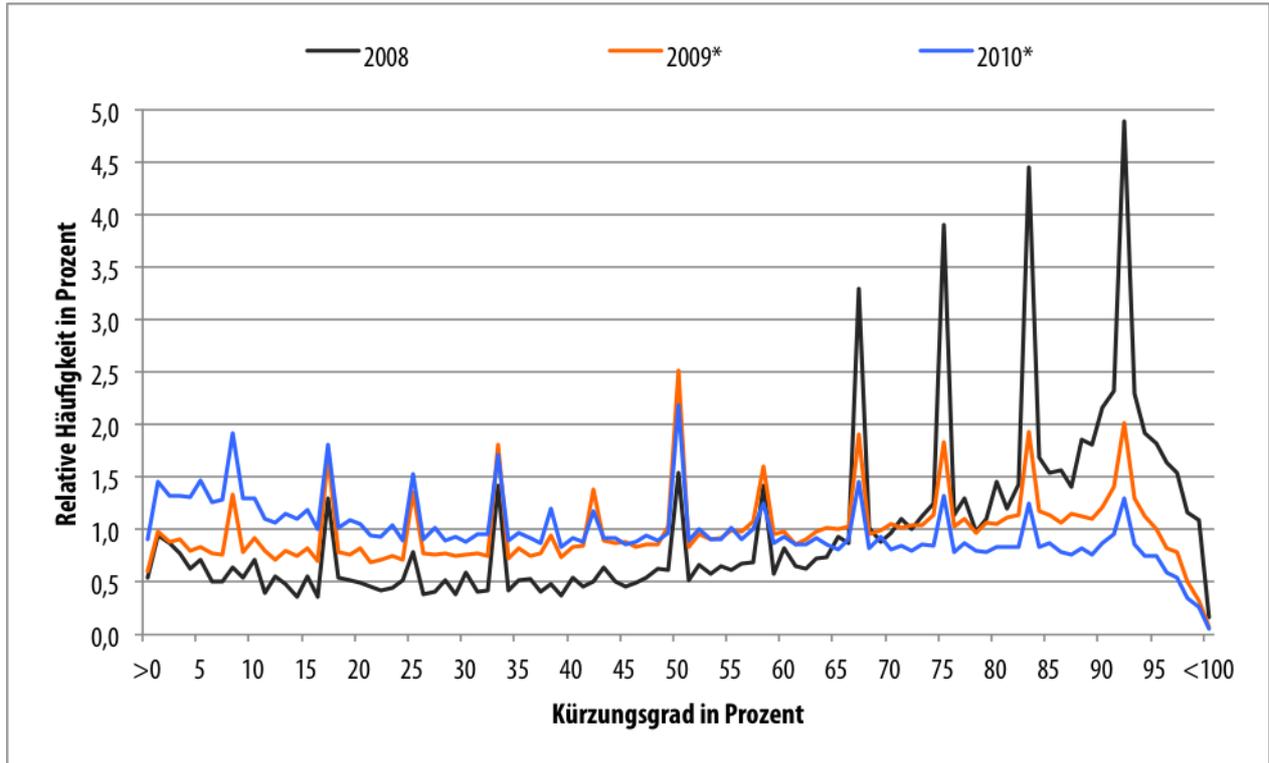
In den drei erfassten Beitragsjahren kam es bei der Eigenheimrente bis zum Stichtag im Mai 2011 zu Zulagenkürzungen mit einem Volumen von ca. 32 Mio. Euro. Dies entspricht ungefähr 15 Prozent der ausgezahlten Zulagen. Auch die detaillierte Betrachtung der individuellen Kürzungsgrade (in Abbildung 11) 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.

¹¹⁶ Die aktuelleren Angaben von Stolz und Rieckhoff (2012) werden hier aufgrund des abweichenden Stichtags nicht zum Vergleich herangezogen. Die Ausschöpfungsquote würde jeweils auf 81 Prozent sinken, die Kürzungshäufigkeit auf 44 Prozent steigen.

¹¹⁷ Der Zugangsanteil des gesamten Riester-Marktes ist nicht bekannt, lässt sich aber auf 10 bis 20 Prozent eingrenzen. Unter Ausblendung der Neuverträge würde sich die in Tabelle 6 verzeichnete Kürzungshäufigkeit (Ausschöpfungsquote) um schätzungsweise einen Prozentpunkt verringern (erhöhen).

¹¹⁸ Vgl. Abschnitte 3.7 und 3.8.

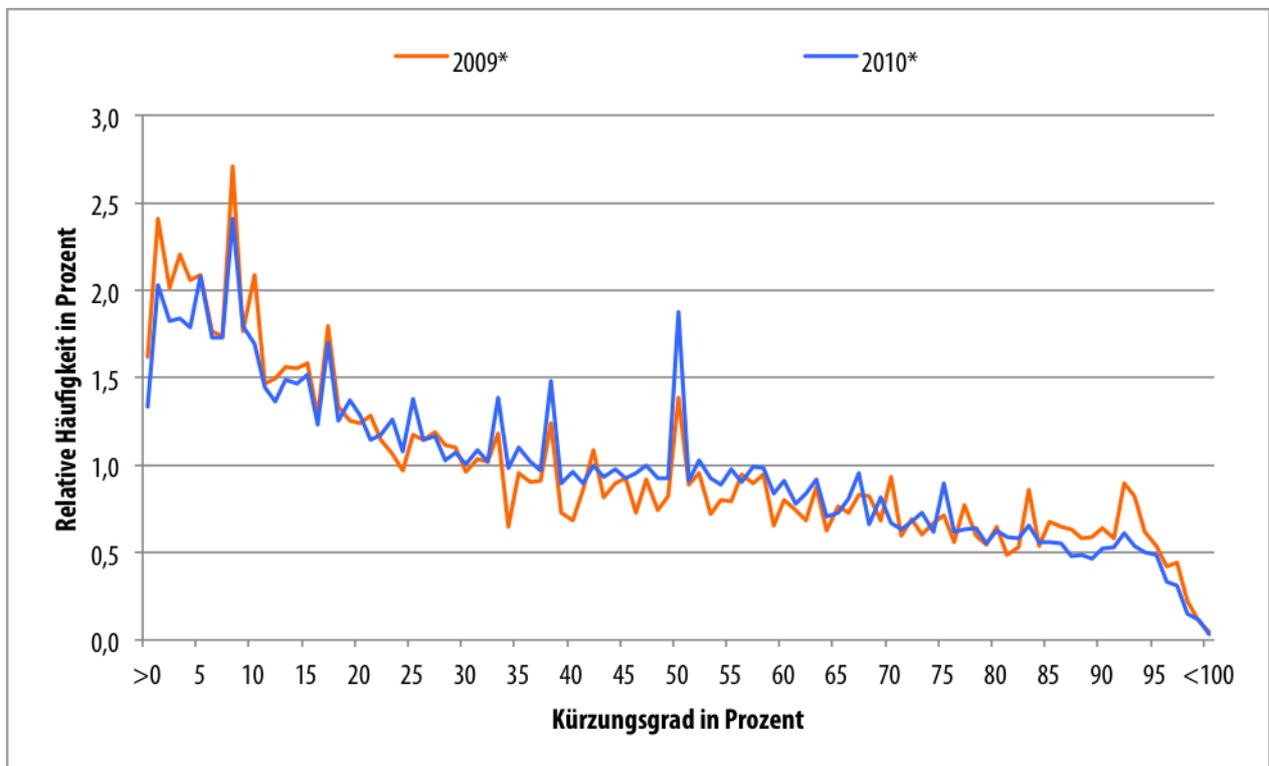
Abbildung 11: Verteilung der Kürzungsgrade (Eigenheimrente, 2008 bis 2010)



*Vorläufige Zahlen

Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis der Anbieterdaten.

Abbildung 12: Verteilung der Kürzungsgrade im Vertragsbestand (Eigenheimrente, 2009 und 2010)



*Vorläufige Zahlen

Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis der Anbieterdaten.

Abbildung 12 zeigt die Verteilung der Kürzungsgrade isoliert für Verträge, die schon am ersten 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.

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.¹¹⁹

3.11 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. Die sozialpolitisch motivierte Zulagenkomponente ist allerdings für Sparer, die je nach zu versteuerndem Einkommen und Zulagenanspruch nicht (zusätzlich) vom Sonderausgabenabzug profitieren, nicht steuerlich. Dies betrifft in 2008 etwa drei Viertel der Zulagenempfänger.¹²⁰

Der Begriff „Steuerförderung“ bezeichnet die über den Zulagenanspruch hinausgehende Minderung der Steuerzahlung aufgrund des zusätzlichen 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.

Nach der genannten 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.¹²¹ 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.¹²²

¹¹⁹ Für detaillierte Ergebnisse sowie die Dokumentation der Regressionsmethodik wird auf Leifels (2014) verwiesen.

¹²⁰ Nach Angaben in Gerber (2011b) wird der Anteil in 2007 auf 70,5 Prozent geschätzt. ZfA (2011a) beziffert den Anteil im Beitragsjahr 2008 auf 76,7 Prozent, bei der Eigenheimrente auf 78,0 Prozent.

¹²¹ Vgl. Gerber (2012).

¹²² Vgl. ZfA (2011a).

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.¹²³ Produktspezifische Angaben zur Steuerförderung sind mangels Daten bisher nicht möglich, so dass unklar ist, ob bei der Eigenheimrente Abweichungen von diesem allgemeinen Muster auftreten.

3.12 Entnahmen 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. Zur Höhe der Entnahmen sind bisher keine Informationen verfügbar.¹²⁴

3.13 Bausparsummen und -Salden

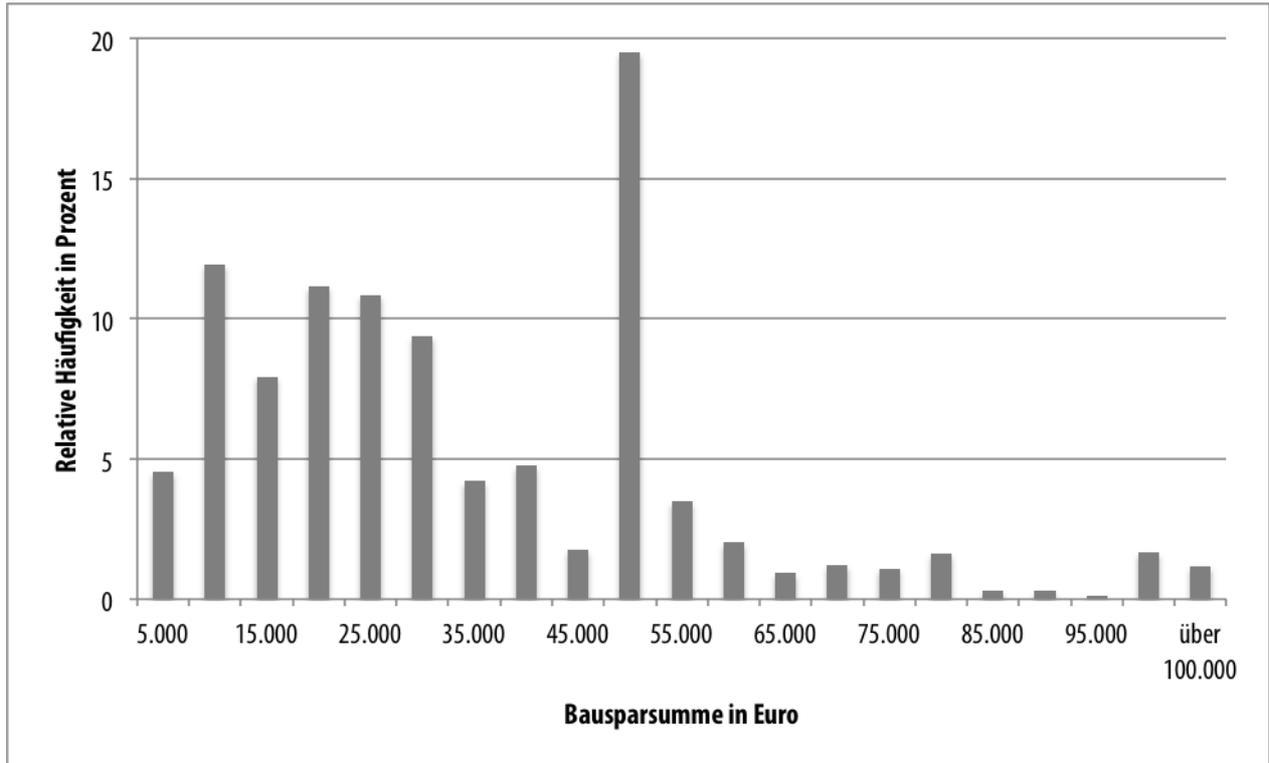
Die Bausparsumme liegt bei 99 Prozent der geförderten Bausparer zwischen 5.000 und 100.000 Euro, das arithmetische Mittel beträgt ca. 35.000 Euro. Neben dem häufigsten Wert 50.000 Euro (20 Prozent der Verträge) treten vor allem Werte zwischen 10.000 und 30.000 Euro auf; in diesem Bereich liegt etwa die Hälfte der Verträge. Eine 50.000 Euro übersteigende Bausparsumme haben 14 Prozent der Verträge (vgl. Abbildung 13). 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 beträgt 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 einen negativen Saldo; vgl. Abbildung 14) Zweitens steigen Einkommen und Mindesteigenbeitrag mit der Zeit, und drittens vermehrt der Zinsezins-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.

¹²³ Eigene Berechnungen auf Basis von Kriete-Dodds und Vorgrimler (2007), Kriete-Dodds (2008), Gerber (2010, 2011a, b, 2012), ZfA (2011a).

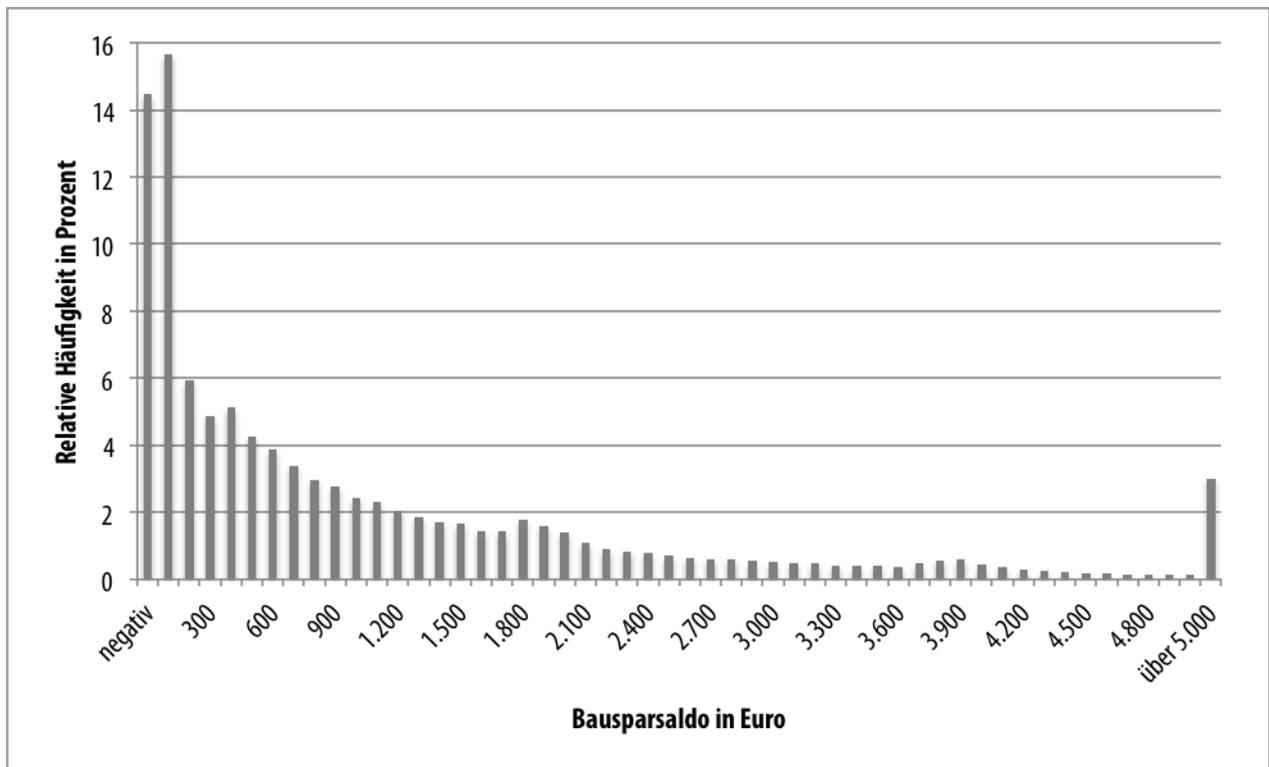
¹²⁴ Vgl. ZfA (2011c).

Abbildung 13: Verteilung der Bausparsummen (Eigenheimrente, 2010)



Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis der Anbieterdaten.

Abbildung 14: Verteilung der Bausparsalden (Eigenheimrente, 2010)



Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis der Anbieterdaten.

3.14 Räumliche Verbreitung der Eigenheimrente

Die Riester-Rente ist in den ostdeutschen Bundesländern weiter verbreitet als in Westdeutschland: In Ostdeutschland leben 24 Prozent der Zulagenempfänger, aber nur 21 Prozent der Förderberechtigten.¹²⁵ Ähnlich wie der erhöhte Frauenanteil ist dies auf die schlechtere Verfügbarkeit der bAV zurückzuführen, 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. 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 ländliche Kreise.¹²⁶ 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 als im städtischen.¹²⁷

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). Vor allem in den Großstädten sind Eigenheimrenten-Verträge selten; hier beträgt die Quote mit 2,7 nur die Hälfte des Durchschnitts (vgl. Tabelle 7). 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 den örtlichen Baulandpreisen und positiv mit dem Durchschnittseinkommen.

Tabelle 7: Verteilung der Eigenheimsparer auf siedlungsstrukturelle 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 (2012) und der Anbieterdaten.

3.15 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 Vertragsbestands aus. Bis Anfang 2010 fanden Quartal für Quartal mehr Hinwechsel statt, im Maximum waren es 3.600. Bis zum Ende des Jahres ging die

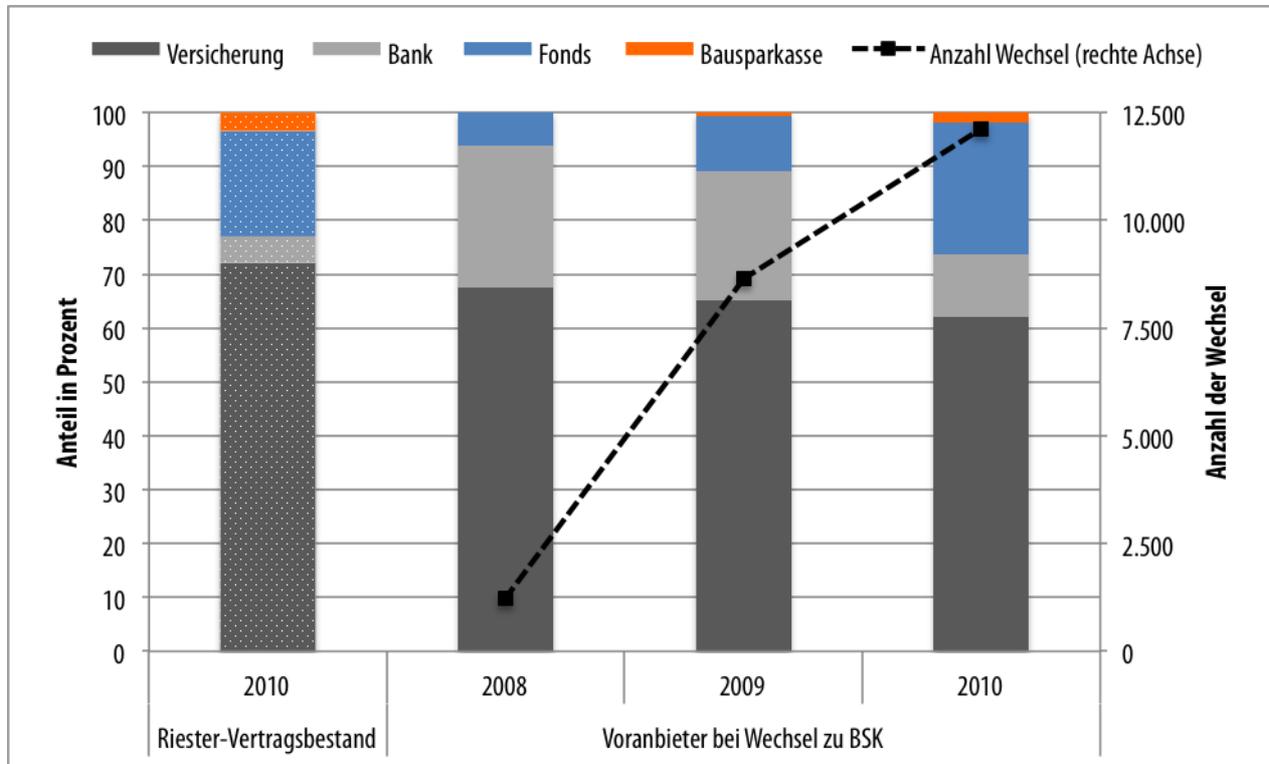
¹²⁵ Vgl. ZfA (2011a).

¹²⁶ Es wird die Raumabgrenzung mit Stand 31.12.2010 verwendet.

¹²⁷ Vgl. Statistische Ämter des Bundes und der Länder (2012).

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, innerhalb von eineinhalb Jahren den Anbieterwechsel vollzogen haben.

Abbildung 15: Voranbieter bei Wechseln zu Bausparkassen (2008 bis 2010)

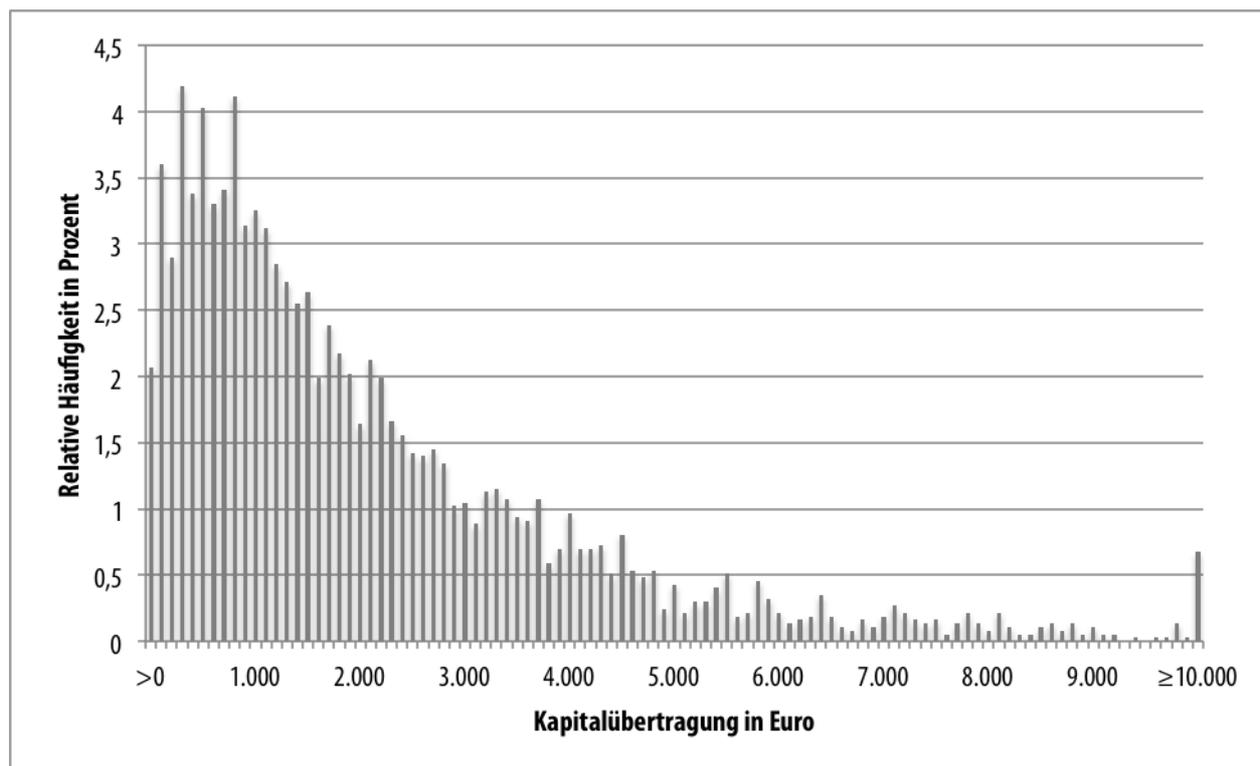


BSK=Bausparkasse

Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis der Anbieterdaten.

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 Banksparrplänen die Anreize zum Wechsel grundsätzlich größer sind. Andererseits ist ebenfalls denkbar, dass Banksparrpläne 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, also innerhalb der Sparkassen-Finanzgruppe und der genossenschaftlichen Finanzgruppe.

Die geschätzte durchschnittliche Kapitalübertragung beträgt ca. 2.100 Euro. Zwischen den klassischen Riester-Produkten bestehen hier keine nennenswerten Unterschiede, lediglich bei Kapitalübertragungen von anderen Bausparkassen ist der Durchschnittsbetrag mit ca. 1.000 Euro deutlich geringer, was auf die meist geringere Laufzeit zurückzuführen sein dürfte. Besonders häufig sind Beträge bis 800 Euro – dies betrifft ca. 30 Prozent der Kapitalübertragungen (vgl. Abbildung 16). 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.

Abbildung 16: Verteilung der übertragenen Kapitalbeträge (2010)

Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis der Anbieterdaten.

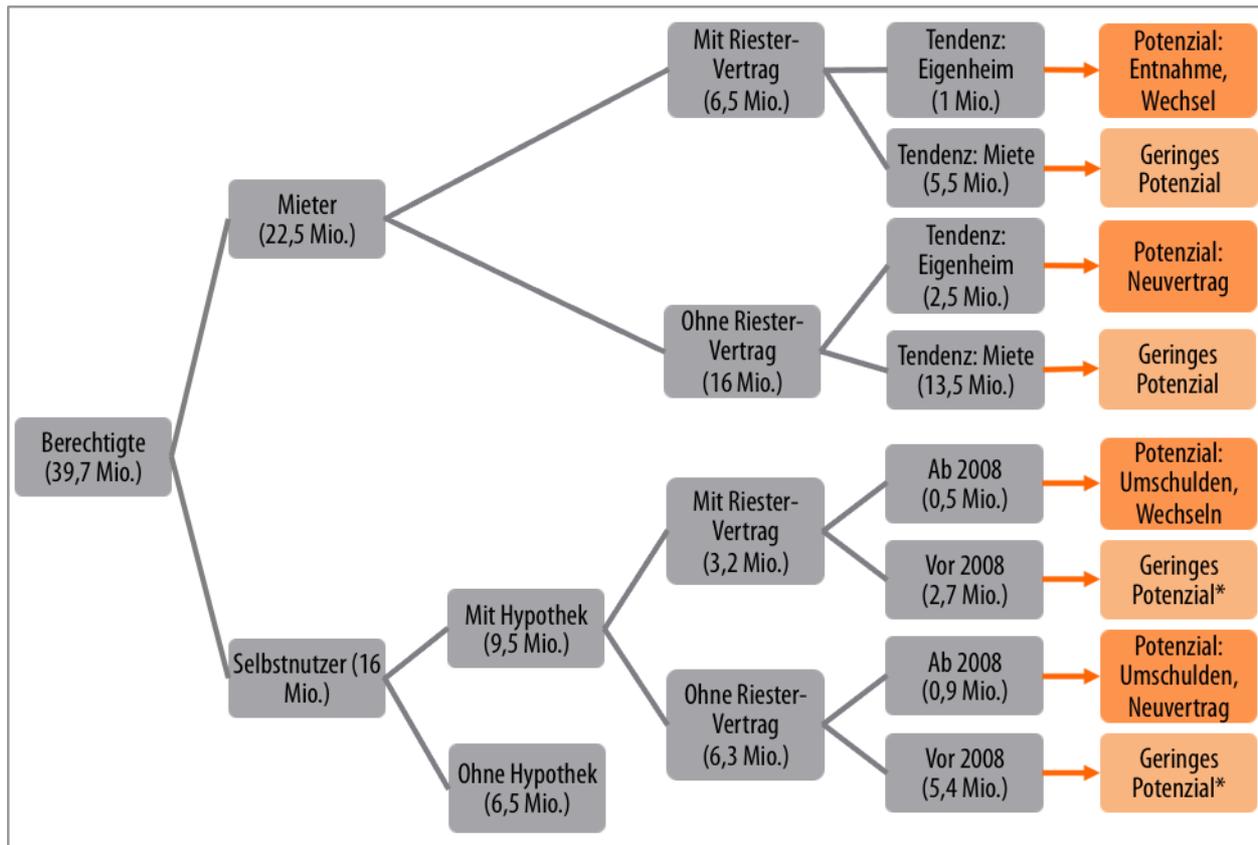
3.16 Nachfragepotenzial der Eigenheimrente

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.¹²⁸ 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. Letztlich gehören nur die (vergleichsweise seltenen) Inhaber von Eigenheimrenten-Verträgen nicht zum grundlegenden Nachfragepotenzial.

Ein naheliegender Ansatzpunkt für das Nachfragepotenzial der Förderberechtigten ist die Frage, ob sie bereits selbstgenutztes Wohneigentum haben – wobei vor allem diejenigen mit verschuldeten Immobilien nachfragerrelevant 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.

Einer Minderheit von ca. 500.000 Personen mit Riester-Verträgen stand diese Möglichkeit auch schon vor dem AltvVerbG offen, da sie ihre Immobilien nach 2007 angeschafft hatten (vgl. Abbildung 17).

¹²⁸ 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. Durch die Wahl des Stichtags und die Definition der verwendeten Variablen werden die Personen beziffert, die in 2009 förderberechtigt sind und bis zum Frühjahr 2010 einen Vertrag abgeschlossen haben.

Abbildung 17: Nachfragepotenzial der Eigenheimrente vor dem AltvVerbG (Basisjahr 2009)

*Potenzial durch das AltvVerbG erheblich gesteigert.

„Ab 2008“ bzw. „vor 2008“ beziehen sich auf den Anschaffungs-/Herstellungszeitpunkt des selbstgenutzten Wohneigentums.

Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis des SOEP.

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 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 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.¹²⁹ 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.

Ein Ansatzpunkt zur Steigerung des Marktpotenzials der Eigenheimrente ergibt sich aus der im Status quo beschränkten Förderung von Wohneigentum, welches vor dem Einführungsjahr 2008

¹²⁹ Für die Dokumentation und Diskussion der Regressionsmethodik wird auf Leifels (2014) verwiesen.

angeschafft wurde. In solchen Fällen stand bis zum AltvVerbG letztlich nur die Entnahme zur Entschuldung zu Beginn der Auszahlungsphase zur Verfügung. 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 (ca. 8,1 von 9,5 Mio.) hat die betreffenden Immobilien schon vor 2008 angeschafft. Vor allem hinsichtlich dieser Gruppe wurde das Nachfragepotenzial der Eigenheimrente erheblich gesteigert. Doch auch die Entschuldung nach 2007 angeschafften Wohneigentums ist dank der Neuregelungen einfacher und günstiger geworden.

4 Politische Implikationen

4.1 Verbesserung der Förderungsausschöpfung

Das politisch wohl bedeutsamste Ergebnis der empirischen Marktanalyse ist die unvollständige Ausschöpfung der Riester-Förderung. Im Folgenden werden denkbare Ursachen für die suboptimale Nutzung des Förderinstruments diskutiert, um darauf aufbauend Verbesserungsmöglichkeiten aufzuzeigen.

4.1.1 Ursachen für Zulagenkürzungen

Zunächst ist es denkbar, dass Zulagenkürzungen bewusst in Kauf genommen werden, 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. 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. Sinkende Einkommen sind jedoch zumindest unter den Eigenheimsparern recht selten.

Es bleiben Erklärungen, die von einer versehentlichen Unterschreitung des Mindesteigenbeitrags ausgehen. Hierzu gehört erstens die unvollständige Erhöhung der Eigenbeiträge bei Einkommenssteigerungen. Die Bedeutung dieses Phänomens 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.

Außerdem könnte auch gleich zu Beginn der Vertragslaufzeit ein zu geringer Mindesteigenbeitrag geleistet werden, z. B. weil fehlerhafte Angaben zum Einkommen gemacht werden. Zwar kommt es in Jahren mit besonders vielen Neuabschlüssen zu einer schlechteren Zulagenausschöpfung. Dies ist aber hauptsächlich auf unzureichende Eigenbeiträge in Verbindung mit Vertragsabschlüssen später im Jahr zurückzuführen. Die monatlichen Beiträge sind überwiegend korrekt bemessen – es gehen aber häufig weniger als zwölf Sparraten ein. Ob dies wiederum auf Budgetbeschränkungen zurückzuführen ist oder auf Unkenntnis der dadurch entgangenen Zulagen, ist ungewiss. 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 allerdings 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 meistens 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. Im ersten Vertragsjahr wird der Mindesteigenbeitrag bei unterjährigem Vertragsabschluss oft nur anteilig geleistet. Die Anpassung der Eigenbeiträge an veränderte Kinderzulagenansprüche spielt im Vergleich dazu eine untergeordnete Rolle. Demgegenüber scheint die anfängliche Unterschätzung der maßgeblichen Einnahmen relativ häufig vorzukommen.

4.1.2 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. zehnpromzentige 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.

4.1.3 Dynamisierung der Eigenbeiträge

Was das größte Problem im Zusammenhang mit Zulagenkürzungen – die mangelnde Anpassung der Eigenbeiträge – betrifft, bieten sich Automatismen (in Analogie zum Dauerzulageantrag) 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 Durchschnitt 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 Dauerzulageantrag 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 Lastschriftinzug jederzeit widerrufen oder ausgesetzt werden – ist sie effektiv.

4.1.4 Kürzungen bei unterjährigem Vertragsabschluss

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.

4.1.5 Informationsdefizite, Beratungsqualität 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 Mindestkriterien an Produkte und Anbieter sowie die Informationspflichten¹³⁰ 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.¹³¹ Die Anbieter sind beispielsweise verpflichtet, ihre Kunden mit jährlichen Bescheinigungen nach vorgegebenem Muster über die gutgeschriebenen Zulagen zu informieren.¹³² 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

¹³⁰ Die Informationspflichten wurden mit dem AltVerbG vom 24.6.2013 ausgeweitet.

¹³¹ Aufgrund des gehäuftem 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. In diesem Zusammenhang hatte der Bundesrat 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.

¹³² 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.

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 im Forschungsprojekt beobachteten 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.

4.2 Konzeptioneller Neuregelungsbedarf

Aus den Ausführungen in Abschnitt 2 geht hervor, dass die anfänglich unzureichende Einbeziehung des Wohneigentums in die Fördersystematik der Riester-Rente mit dem EigRentG insgesamt systematisch und tragfähig erfolgt ist – zumindest im Grundsatz. Zu den Zielen des Forschungsprojekts gehörte, herauszuarbeiten, wie der bestehende Förderrahmen der Riester-Rente – speziell im Hinblick auf das Wohneigentum – weiter optimiert werden kann. Dazu wurden Problemfelder identifiziert sowie Handlungsoptionen erörtert und beurteilt, um schließlich zu möglichst konkreten Vorschlägen zu gelangen.

Eine kritische Analyse der bestehenden Regelungen bzw. von Reformvorschlägen muss auf Leitlinien basieren und diese als Bewertungskriterien benennen. Dies sind zum einen Prinzipien, die logisch aus der Intention und Systematik der Riester-Rente folgen, zum anderen politische Vorgaben – hier im Wesentlichen aus dem Koalitionsvertrag von 2009. CDU, CSU und FDP (2009) hatten darin vereinbart: „Wir wollen die Wohneigentumsquote in Deutschland erhöhen. Dazu werden wir die Eigenheimrente vereinfachen.“¹³³ Weiterhin müssen die Konflikte zwischen einzelnen Leitlinien verdeutlicht werden. Hinsichtlich der Art der geförderten Produkte muss aus finanzwissenschaftlicher Sicht die möglichst diskriminierungsfreie, d. h. neutrale, Behandlung sämtlicher Vorsorgewege gewährleistet werden. Das Neutralitätsgebot erforderte die Integration der Wohnimmobilie in Form eines fiktiven Kapitalstocks. Diesem Ansatz entsprechend 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.

Der Spielraum für Modifikationen der Eigenheimrente, welche der im aktuellen 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, welche die Absicherung des Langlebighkeitsrisikos zum Ziel hat. Nicht zuletzt durch die Einbeziehung des (alterssichernden) Wohneigentums in die Förderung eröffnet sich aber eine wohnungspolitische Dimension. Wohnungspolitische Ziele – die analog mit dezidiert wohnungspolitischen Mitteln verfolgt werden sollten – 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 harmonisieren, ergänzend in die Ausgestaltung der Riester-Rente einfließen. Dementsprechend sind im Folgenden auch Vorschläge zu identifizieren, die der wohnungspolitischen Zielsetzung im vorgegebenen Rahmen Rechnung tragen.

¹³³ CDU, CSU und FDP (2009), S. 42.

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. Eine weitere Zielgröße ist die angemessene Flexibilität der Sparer im Rahmen ihrer privaten Altersvorsorge. Bei Änderungsvorschlägen ist 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 bestehen.

Ein Teil der nachfolgend dargestellten Anregungen ist bereits während des Forschungsprojekts in den Gesetzgebungsprozess eingeflossen, wie das AltvVerbG vom 24.6.2013 zeigt. Zudem wurde einer der Autoren bei der betreffenden Anhörung im Finanzausschuss (am 26.11.2012) als Sachverständiger befragt.

4.2.1 Anhebung der steuerlichen Fördergrenze

Einige der im Folgenden erörterten Punkte beziehen sich auf die Riester-Rente im Allgemeinen, nicht auf die wohnungswirtschaftliche Verwendung der Förderung. Aufgrund der zuvor verdeutlichten Durchlässigkeit zwischen den Vorsorgewegen ist die Bedeutung aber auch aus dieser Perspektive ungetrübt. Zu diesen allgemeinen Themen gehört die Anhebung der Fördergrenze, die aufgrund des Kompensationsgedankens der Riester-Rente fördersystematisch konsequent wäre. Bei Einführung der Riester-Rente entsprach der maximale Sonderausgabenabzug von 2.100 Euro noch 3,9 Prozent der GRV-Bemessungsgrenze (BBG) und war insofern konsistent mit den Zielwerten des Altersvorsorgeanteils in der Rentenformel und des Mindesteigenbeitrags, welche bei vier Prozent der maßgeblichen Einnahmen liegen. Die BBG (West) ist mittlerweile aber auf 67.200 Euro (in 2012) gestiegen, so dass gegenwärtig nur noch 3,1 Prozent als Sonderausgaben abzugsfähig sind. Demgegenüber 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 (vgl. § 63 Nr. 63 EStG). 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 erbringen (würden), 2.100 Euro übersteigen.

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.

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. Die Korrektur dieses Umstands scheint jedoch ohne großen Verwaltungsaufwand möglich. Naheliegend wäre eine gesetzlich festgeschriebene relative Definition in Höhe von vier Prozent der BBG (West), was derzeit einer Erhöhung um ca. 28 Prozent auf 2.688 Euro entspräche. 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.

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 zeigt, dass ca. acht bis neun Prozent der Zulagenempfänger maßgebliche Einnahmen über 50.000 Euro haben – und damit Mindestbeiträge 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. In niedrigeren Einkommensbereichen sind betroffene Sparer vermutlich selten. 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 Einkommen aber auch höhere Eigenbeiträge aufbringen, um die volle Förderung zu erhalten. Es ist somit denkbar, dass eine höhere Fördergrenze fiskalisch gegenläufige Effekte hervorruft, falls sich die Ausschöpfungsquote der oberen Einkommensklassen verschlechtert.

4.2.2 Erhöhung der Altersvorsorgezulagen

Die entsprechende Erhöhung der Zulagen folgt 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. Offensichtlich würde aber bei einer alleinigen Anhebung des maximalen Sonderausgabenabzugs die Riester-Förderung weniger degressiv 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 28 Prozent würde die Grundzulage auf 197 Euro anheben, die Kinderzulagen je nach Geburtsdatum auf 237 bzw. 384 Euro.)

4.2.3 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 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 eine davon grundsätzlich unabhängige, sozialpolitische Frage.

4.2.4 Einbeziehung Selbstständiger

Die Einbeziehung Selbstständiger in den Kreis der begünstigten Personen wird wiederkehrend gefordert, oft verbunden mit dem Hinweis auf die häufig geringen Einkünfte von Selbstständigen. Die Riester-Förderung ist jedoch nicht an Bedürftigkeitskriterien geknüpft; es handelt sich um eine zielgerichtete Kompensation für konkrete Leistungseinschnitte in Alterssicherungssystemen, denen Selbstständige nicht (obligatorisch) angehören. Insofern schließt die grundlegende Konzeption des Förderinstruments die Einbeziehung Selbstständiger aus. Eine Lösung für das Problem geringverdienender Selbstständiger müsste daher gegebenenfalls außerhalb des geschlossenen Förderrahmens erreicht werden, z. B. durch eine einkommensunabhängige Zulage im System der Basisrente.

4.2.5 Fiktive Verzinsung des Wohnförderkontos

Ein seit der Einführung der Eigenheimrente immer wieder diskutiertes Thema ist die jährliche Erhöhung des Stands des Wohnförderkontos. Abschnitt 2.3 erläutert die theoretische Begründung des Verfahrens als fiktive Verzinsung und zeigt, dass die Simulation fiktiver Erträge der Neutralität gegenüber verschiedenen Sparformen dient. Auch die Höhe des Erhöhungssatzes ist aus dieser theoretischen Perspektive in einem wissenschaftlich plausibilisierbaren Korridor determiniert; es handelt sich um die 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 momentan eine Rendite von etwas mehr als zwei Prozent jährlich. Eine alternative Referenzgröße, wohlgerneht als Untergrenze, ist der bereits rechtlich definierte Höchstrechnungszins der Lebensversicherungen (welche einen Riester-Marktanteil von etwa 70 Prozent haben). Der (noch) geltende Erhöhungssatz von zwei Prozent stimmt in etwa mit den genannten Referenzwerten überein, weshalb eine Veränderung derzeit nicht sachgerecht 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). Dies sollte nicht darüber hinwegtäuschen, dass es sich letztlich um eine politisch festgelegte Größe handelt. Zu vermeiden ist jedenfalls die Heranziehung inkohärenter Begründungen der jährlichen Erhöhung. Vielmehr sollte auf die theoretische Begründung der Anreizneutralität – und gegebenenfalls auf die intendierte Anreizwirkung politisch motivierter Abweichungen – hingewiesen werden.

4.2.6 Aufgabe der Selbstnutzung

Eine Verletzung dieses Neutralitätsgebots liegt aufgrund der unterschiedlichen Verfahrensweisen bei der Zweckentfremdung der Förderung, d. h. bei schädlicher Verwendung von Altersvorsorgevermögen bzw. der Selbstnutzungsaufgabe von Wohneigentum, vor: Das Verfahren bei schädlicher Verwendung stellt nachträglich die Situation eines ungeforderten 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. Dieses unterschiedliche Vorgehen bei Zweckentfremdung der Förderung ist unsystematisch und führt nicht nur theoretisch zu einer Ungleichbehandlung der Sparformen. Die beiden Verfahren haben im Einzelfall sehr unterschiedliche Auswirkungen, wobei keines eindeutig vorteilhaft ist. Die Inkonsistenz ist durch praktische Probleme begründet, vor allem durch die Schwierigkeit von Rückforderungen aus Darlehensverträgen.¹³⁴ Auch wenn diese Hürde überwindbar wäre,¹³⁵ ist der politische Handlungsspielraum vermutlich begrenzt.

Ein problematisches Detail im Zusammenhang mit der Aufgabe der Selbstnutzung ist die nach dem EStG a. F. geltende gut vierjährige Reinvestitionsfrist (vgl. Abschnitt 2.4), die je nach Lage des örtlichen Immobilienmarktes zu kurz sein kann, um einen Verkauf zu bewerkstelligen. In derartigen Fällen schafft auch die – grundsätzlich akzeptable – 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

¹³⁴ Anders als bei herkömmlichen Sparverträgen ist bei Darlehen kein Altersvorsorgevermögen vorhanden, von dem die Rückforderungen einbehalten werden können.

¹³⁵ Gegebenenfalls wäre eine Aufstockung des Darlehens im Rückforderungsfall nötig. Dieses Risiko ließe sich grundsätzlich einpreisen, wodurch der Gesamteffektivzins dieser Produkte steigen würde.

sorgt, könnte durch empirische Untersuchungen der Transaktionen auf relevanten Immobilienmärkten abgeschätzt werden. Hierbei müssten insbesondere problematische Teilmärkte mit geringer Umschlagshäufigkeit berücksichtigt werden. Bei der nur vorübergehenden Selbstnutzungsaufgabe wäre es zudem möglich, den Förderanspruch weiterhin bestehen zu lassen, solange die Immobilie nicht vermietet wird. Denn grundsätzlich ist für die Altersvorsorgefunktion des Wohneigentums die Selbstnutzung in der Ansparphase nicht notwendig.

4.2.7 Optionale Einmalbesteuerung

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 Steuerschuld 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“.¹³⁶ Allerdings handelt es sich bei dem Abschlag nicht notwendigerweise um einen „Rabatt“ mit Belohnungscharakter bzw. eine anreizwirksame Steuerentlastung. Denn v. a. 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.¹³⁷ Ausgehend von einem solchen Zustand könnte der entsprechend bemessene, neutrale Abschlag verändert werden, um beispielsweise anreizpolitische Komponenten („Rabatt“) hinzuzufügen.¹³⁸

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. Da diesem psychologischen Effekt in Fachgesprächen große Bedeutung zugemessen wurde, handelt es sich um eine denkbare Begründung der optionalen Einmalbesteuerung.

Problematisch ist allerdings die sehr 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 des Wohnförderkontos. Ein pauschaler Abschlag ist daher immer ein pragmatischer Kompromiss.

¹³⁶ Vgl. Bundesregierung (2008).

¹³⁷ Im ursprünglichen Gesetzgebungsprozess wurden allerdings keine Barwertberechnungen angestellt, zumindest nicht explizit. Der Maßstab der Barwertäquivalenz ist somit zwar sachlogisch, jedoch nicht offiziell.

¹³⁸ Es könnten beispielsweise für Haushalte und den Staat 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.

Die Angemessenheit des aktuellen Abschlags lässt sich in Modellrechnungen überprüfen, indem die Barwerte der Steuerzahlungen beider Besteuerungsvarianten durch Variation des Abschlags angeglichen werden.¹³⁹ Hierbei 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 ist demnach einkommensspezifisch zu berechnen. 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. Da auch die Dauer des Sparvorgangs und die steuerrechtlichen Rahmenbedingungen von großer Bedeutung sind, unterschieden sich die kurzfristig angemessenen Abschläge deutlich von den entsprechenden Werten des intendierten ausgereiften Systems, in welchem während der gesamten Erwerbsphase Altersvorsorgevermögen akkumuliert wird.¹⁴⁰

Aufgrund des negativen Zusammenhangs zwischen Einkommen und angemessenem Abschlag wirkt die derzeitige Regelung eines einheitlichen Abschlags degressiv: Bei geringem Einkommen (und Wohnförderkonto) ist die Einmalbesteuerung (relativ) ungünstiger als bei höherem. Vor allem die Abschläge, die in der kurzfristigen Modellrechnung jeweils Barwertäquivalenz herstellen, streuen recht breit. In der kurzen Frist wäre somit eine differenzierte Lösung adäquat, um Verzerrungen zu begrenzen, etwa durch gestaffelte Abschläge, welche z. B. vom letzten Einkommen oder der Höhe des Wohnförderkontos abhängig sind. Für Einkommen in Höhe der GRV-Bezugsgröße beträgt der Abschlag 26 Prozent; in fast allen Einkommensklassen wären Abschläge unter 30 Prozent angemessen. Der derzeitige Abschlag ist somit in der kurzen Frist tendenziell zu hoch. In der langfristigen Variante ist die Einkommensabhängigkeit weniger ausgeprägt, da durch die künftig höhere Besteuerung der Renten sowie durch die insgesamt größeren Wohnförderkonten ein weniger progressiver Bereich des Einkommensteuertarifs von Bedeutung ist. Langfristig kann so auch mit einem einheitlichen Abschlag näherungsweise Äquivalenz hergestellt werden. Dieser müsste gemäß der Modellrechnungen bei ca. 40 Prozent liegen.¹⁴¹

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 würde die ohnehin begrenzte Treffsicherheit eines pauschalen Abschlags weiter verringert. 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 einer Modellrechnung ein eigener angemessener Abschlag berechnen.¹⁴²

¹³⁹ Die Modellrechnungen unterstellen als Zeitpunkt der Einmalbesteuerung den Beginn der Auszahlungsphase. Vgl. Leifels (2014) für Details zu Annahmen und Methodik.

¹⁴⁰ Offenbar ist für die meisten Riester-Sparer eher die langfristige Modellrechnung relevant. 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, welche heute zwischen 40 und 50 Jahre alt sind (36 Prozent), 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 besteuerten Ertragsanteile der Renten betreffen letztlich nur die heute über 60-Jährigen – also nur gut zwei Prozent der Riester-Sparer. Für diese Personengruppe ist die kurzfristige Modellrechnung angemessen.

¹⁴¹ Bei Einkommen im Bereich von 80 bis 150 Prozent der GRV-Bezugsgröße liegt der Abschlag zwischen 39 und 42 Prozent.

¹⁴² Zahlungen zur Minderung des Wohnförderkontos während der Ansparphase sind demgegenüber unsystematisch und verzichtbar. Die Streichung dieser Regelung würde der Verschlinkung des Förderinstruments und der Gleichbehandlung der Sparformen dienen, aber auch die Flexibilität der Sparer beeinträchtigen.

Aus der Einmalbesteuerung folgt in Kombination mit der Selbstnutzungsaufgabe während der Auszahlungsphase weiterer Neuregelungsbedarf. Um Barwertäquivalenz und damit in jedem Fall die volle Besteuerung des Wohnförderkontos (zumindest näherungsweise) zu erreichen, wären nach dem Zeitpunkt der Selbstnutzungsaufgabe gestaffelte Abschläge geeignet. Entsprechende Modellrechnungen bestätigen die Intuition, dass ein immer geringerer Anteil des zuvor gewährten Abschlags besteuert werden muss, je später die Selbstnutzung aufgegeben wird.¹⁴³ Um die Komplexität in Grenzen zu halten, wäre auch hierbei eine Stufenlösung praktikabel. Die aktuellen Besteuerungsfaktoren (1,5 in den ersten zehn Jahren, 1 in den folgenden zehn Jahren) sind in jedem Fall zu hoch angesetzt.

4.2.8 Entnahme von Kleinstbeträgen

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. 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 sowohl auf die weitgehend konstanten Kosten der „Kontoführung“ sowie der Entnahme als Verwaltungsvorgang. 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 angesehen wurde. Die mit dem EigRentG eingeführte und bis zum AltvVerbG geltende relative Beschränkung unvollständiger Entnahmen auf maximal 75 Prozent des Altersvorsorgevermögens untersagte die Entnahme von Kleinbeträgen nicht – und verhinderte geringe Restvermögen nur unzureichend, da ein relativer Maßstab nicht zu den weitgehend konstanten Kosten passt.¹⁴⁴ 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. Eine gesetzliche Regulierung in Form eines Mindestentnahmebetrags wird deshalb vorgezogen. Vorbehaltlich einer empirischen Ermittlung der relevanten Kosten und ggf. einer politischen Festlegung der vertretbaren Kostenbelastung wurde im Forschungsprojekt eine Untergrenze im oberen dreistelligen bzw. unteren vierstelligen Bereich als vernünftiger Kompromiss vorgeschlagen. Anders als der ursprüngliche Gesetzentwurf sieht das AltvVerbG vom 24.6.2013 beide vorgeschlagenen Mindestbeträge vor, jeweils in Höhe von 3.000 Euro.¹⁴⁵

¹⁴³ Denn für die bereits verstrichenen Jahre ist ein Teil des Abschlags „verdient“, für spätere Jahre ist der vorab gewährte Abschlag hingegen rückgängig zu machen.

¹⁴⁴ 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).

¹⁴⁵ Vgl. CDU, CSU und FDP (2012). Bei der Entnahme für barriere-reduzierende Umbaumaßnahmen ist der Mindestentnahmebetrag höher (vgl. 4.2.10).

4.2.9 Entnahme zur Entschuldung

Vor dem AltvVerbG war die Entnahme während der Ansparphase nur unmittelbar für die Anschaffung bzw. Herstellung des Wohneigentums zulässig. Somit war erstens die Entnahme zur Entschuldung nicht vorgesehen. Zweitens verhinderte dieser nicht nur kausale, sondern auch zeitliche Bezug 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, wodurch allerdings zusätzliche Kosten entstehen. Abgesehen von diesem Umweg war die Entnahme zur Entschuldung nur zu Beginn der Auszahlungsphase möglich – dann auch für vor 2008 angeschaffte Immobilien. Diese inkonsistente Ausgestaltung dürfte eine signifikante Zahl von Sparern mit hypothekenbelasteten Eigenheimen beeinträchtigt haben,¹⁴⁶ da es im Regelfall vorteilhaft ist, vorhandenes Vermögen möglichst schnell für die Entschuldung zu verwenden. Ein Aufschieben 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 förder-systematischer 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.

Die hier 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.¹⁴⁷ Die Beseitigung der genannten Beschränkungen hat die Eigenheimrente vereinfacht, Ungleichbehandlungen beseitigt und auch den wohnungspolitischen Vorgaben des Koalitionsvertrags gedient. Als nachteilig könnte die fiskalische Belastung durch zusätzliche Inanspruchnahme der Riester-Förderung aufgefasst werden. Diese Sichtweise steht jedoch im Gegensatz zum Kompensationsgedanken und dem Ziel der möglichst weiten Verbreitung der Riester-Rente.

4.2.10 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 inkonsistent.¹⁴⁸ Davon ausgehend, dass ein beträchtlicher Teil des aktuellen Wohnungsbestands nicht altersgerecht ist, 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 Barrierereduzierung kann aber davon ausgegangen werden.

Der Einbeziehung solcher altersgerechter Umbaumaßnahmen werden vor allem Einwände bezüglich der praktischen Umsetzung und der Kosten-Nutzen-Relation entgegengebracht, weniger

¹⁴⁶ Vgl. Abschnitt 3.16.

¹⁴⁷ 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.

¹⁴⁸ Es ist für einen Wohnungsbesitzer beispielsweise möglich, seine bisherige Wohnung A zu verkaufen und sein gefördertes Kapital für den Erwerb einer anderen, z. B. altersgerechten oder modernisierten, Wohnung B zu verwenden. Der Umbau der Wohnung A – so dass sie exakt der Wohnung B entspricht – ist hingegen nur unter schädlicher Verwendung des geförderten Kapitals möglich.

Bedenken hinsichtlich der Fördersystematik. Im ursprünglichen Gesetzgebungsverfahren zur Eigenheimrente lehnte die Bundesregierung die Einbeziehung von barriere-reduzierender Umbaumaßnahmen ab, weil (erstens) aufgrund des unbestimmten Begriffs „barrierearm“ eine gesetzliche Auflistung förderwürdiger Maßnahmen erforderlich sei und die Überprüfung der Umbaumaßnahmen (zweitens) nur durch die Finanzämter und mit erheblichem Mehraufwand zu leisten sei. Es bestehe (drittens) die Gefahr von Doppelförderungen.¹⁴⁹

Das AltvVerbG sieht die Kapitalentnahme für altersgerechte Umbaumaßnahmen vor.¹⁵⁰ Dabei 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 im Rahmen des Forschungsprojekts vorgeschlagene) Standards ab, welche eine ausreichend trennscharfe Abgrenzung von anderen Modernisierungsmaßnahmen ermöglichen.¹⁵¹ Das Problem „Kontrollaufwand“ wird durch die vorgesehene sachverständige Bestätigung der Umbaumaßnahmen nur dann beseitigt, falls die Marktteilnehmer die Kosten tragen und/oder die Kosten sehr gering sind. Zur Vermeidung von Doppelförderungen – die wohlgerne nicht per se problematisch sind – sieht das AltvVerbG eine (sanktionsbewehrte) schriftliche Erklärung des Sparer vor.¹⁵²

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 barriere-reduzierenden Umbaumaßnahmen nicht durch Mindestbeträge von der Förderung ausgeschlossen werden.¹⁵³

4.2.11 Wohnungsgenossenschaftliche Produkte

Weiterhin existieren Besonderheiten des wohnungsgenossenschaftlichen Produkts „Erwerb weiterer Geschäftsanteile“, die möglicherweise dazu beigetragen haben, dass bisher kein nennenswerter Markt entstanden ist. Die beiden wichtigsten Hürden wurden jedoch mit dem AltvVerbG beseitigt. Da die Wohnungsgenossenschaften nicht die Strukturen der meisten anderen Anbieter aufweisen, ist (erstens) die grundsätzliche Vorgabe des AltZertG, den Sparern individuelle Sicherungsscheine auszustellen, mit vergleichsweise hohen Kosten verbunden. Denn in diesem Fall

¹⁴⁹ Dies bezieht sich hauptsächlich auf die Geltendmachung von Handwerkerleistungen gemäß § 35 a EStG und Förderprogramme der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW).

¹⁵⁰ Vgl. § 92a Absatz 1 Satz 1 Nr. 3 EStG.

¹⁵¹ 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 als Grundlage für die Kapitalentnahme dienen. Die Bewertung dieser technischen Richtlinien durch die Autoren erfolgt ausdrücklich nicht aus bausachverständiger Sicht.

¹⁵² Unwahre Erklärungen werden grundsätzlich nach den geltenden Regelungen zu zurückgehaltener Steuer (Steuerverkürzung etc.) sanktioniert.

¹⁵³ Der im ursprünglichen Gesetzentwurf (CDU, CSU und FDP, 2012) vorgesehene (und Rahmen des Forschungsprojekts als diskussionswürdig eingestufte) Betrag von 30.000 Euro wurde im Gesetzgebungsprozess offensichtlich deutlich verringert.

muss die Sicherung extern beschafft werden. Die Sicherungsaufgaben werden mit dem AltvVerbG gelockert, so dass nunmehr z. B. auch Globalbürgschaften oder evtl. die Beleihung von Aktiva der Genossenschaften zulässig sind.¹⁵⁴

Zweitens war die Selbstnutzungsbedingung bei den genossenschaftlichen Produkten vor dem AltvVerbG strenger ausgestaltet als beim geförderten Wohneigentum, obwohl die Logik der Förderung die Nutzung einer Genossenschaftswohnung während der Ansparphase streng genommen gar nicht verlangt.¹⁵⁵ Diesem Argument folgend wird die Selbstnutzung nun nur noch für den Zeitraum von neun Monaten vor Vertragsabschluss vorausgesetzt, jedoch nicht mehr während der Ansparphase.¹⁵⁶

4.2.12 Fazit zu wohnungspolitischen Handlungsoptionen

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 barriere-reduzierender Umbaumaßnahmen, die vermutlich den Präferenzen einer nennenswerten Zahl von Sparern entgegen kommt und geeignet ist, neue Zielgruppen für die Riester-Rente zu gewinnen. Desweiteren wurden mit dem AltvVerbG einige (teilweise inkonsistente) Restriktionen beseitigt bzw. angepasst. Im Fall der wohnungsgenossenschaftlichen Produkte wurden wesentliche Marktbarrieren beseitigt. Die vorherige Beschränkung der Entnahme von Eigenheimbeträgen wurde durch absolute Mindestbeträge ersetzt, die ein transparenteres und besser zur Kostenstruktur passendes Kriterium darstellen. Bei der langfristig angezeigten, aber bisher nicht umgesetzten Erhöhung des Einmalbesteuerungs-Abschlags handelt es sich ebenfalls um die Beseitigung einer Diskriminierung des Wohneigentums im Status quo. In diesem Zusammenhang würde nicht zuletzt eine Korrektur der anfänglich zu hohen Besteuerungsfaktoren bei der Aufgabe der Selbstnutzung in der Auszahlungsphase an einem sensiblen Punkt ansetzen.

¹⁵⁴ Die Sicherung kann bei Genossenschaften „in anderer Weise erfolgen, wenn dadurch ein vergleichbares Sicherungsniveau erreicht wird“ (vgl. § 7d AltvVerbG). 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. 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.

¹⁵⁵ Voraussetzung war vor dem AltvVerbG die durchgehende Selbstnutzung, ansonsten lag eine schädliche Verwendung vor. Dies galt auch bei beruflich bedingter Abwesenheit. Eine solche strenge Selbstnutzungsbedingung während der Ansparphase ist unsystematisch, denn die Altersvorsorgefunktion in Form des verringerten Nutzungsentgelts wird ohnehin erst in der Auszahlungsphase wirksam. Man kann hier die Analogie zu einem Ansparprodukt mit abschließender Entnahme zur wohnungswirtschaftlichen Verwendung sehen. Die beschriebene Behandlung des genossenschaftlichen Wohnens basiert demgegenüber auf der Parallele zum während der Erwerbsphase angeschafften Wohneigentum, für das die Tilgungsförderung beansprucht wird. Auch hier ist die Selbstnutzung Förderbedingung.

¹⁵⁶ Die Fristsetzung vor Vertragsabschluss soll vor allem Missbrauch vorbeugen und stellt außerdem sicher, dass entsprechender Wohnraum zur Verfügung steht.

5 Fazit

Es handelt sich bei dem in diesem Ergebnisbericht zusammengefassten Forschungsprojekt um die erste umfassende Bestandsaufnahme und Marktanalyse der 2008 eingeführten Eigenheimrente, d. h. der wohnungswirtschaftlichen Komponente der steuerlich geförderten privaten Altersvorsorge. Mit der Eigenheimrente wurde ein dynamischer Teilmarkt der Altersvorsorgeprodukte zur Wohneigentumsbildung geschaffen, auf dem junge Sparer, der ländliche Raum sowie die durchschnittlichen und leicht überdurchschnittlichen Einkommensklassen überproportional häufig als Nachfrager auftreten. Die Bausparverträge konstituieren fast den gesamten Markt, während Annuitätendarlehen und wohnungsgenossenschaftliche Produkte noch selten sind. Es zeichnet sich ab, dass die vereinbarten Bausparsummen hinsichtlich der Wohneigentumsbildung in einem realistischen Bereich liegen, und dass die wohnungswirtschaftliche Verwendung der Altersvorsorgevermögen bis zum Ende des Jahrzehnts (infolge gehäufte Zuteilung von geförderten Bausparverträgen) deutlich zunehmen wird.

Der Marktanteil der Eigenheimrenten-Verträge von ca. sechs Prozent geht 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 hohen Zuwachsraten werden aber voraussichtlich noch länger zu beobachten sein, so dass die Bedeutung der Eigenheimrente weiter steigen wird. Denn aus der Ergänzung des Riester-Produktspektrums resultiert offenbar zusätzliche (produktspezifische) Nachfrage. Daraus ist zu schließen, dass die Ausweitung der Förderung auf das selbstgenutzte Wohneigentum den Präferenzen der potenziellen Sparer entgegenkommt. Darauf deuten auch zahlreiche Wechsel von Versicherungen, Banken und Fondsanbietern zu den Bausparkassen hin.

Wohnungspolitische Handlungsoptionen sind im Rahmen der Riester-Rente aufgrund der Leitlinie der Neutralität gegenüber verschiedenen Sparformen begrenzt. Da einige der im Forschungsprojekt diskutierten – und mit AltvVerbG zum Teil umgesetzten – Reformmaßnahmen auf die Beseitigung von Diskriminierungen des selbstgenutzten Wohneigentums im System der geförderten Altersvorsorge abzielen, dienen sie aber gleichzeitig auch wohnungspolitischen Zielen. Als Beispiel kann die erleichterte Entschuldung durch Altersvorsorge-Eigenheimbeträge angeführt werden. Es ist davon auszugehen, dass diese Neuregelungen das Marktpotenzial erheblich steigern – sowohl die bisher verhalten nachgefragten Annuitätendarlehen betreffend als auch die Verwendung vorhandenen Kapitals zur Entschuldung. Denn für viele Eigenheimbesitzer dürfte sich die Verwendung der Fördermittel zur (schnelleren) Hypothekentilgung als vorteilhafte Altersvorsorge erweisen. In ähnlicher Weise dürfte Förderung von Umbaumaßnahmen zur altersgerechten Nutzung spürbare Nachfragewirkungen entfalten.

Auch hinsichtlich einiger allgemeiner Aspekte des institutionellen Rahmens der Riester-Rente besteht Spielraum für sinnvolle Anpassungen. Hervorzuheben sind zum einen verschiedene empirisch fundierte Maßnahmen zur effizienteren Beitragsentrichtung bzw. Ausschöpfung der Förderung. Zum anderen besteht konzeptioneller Neuregelungsbedarf; beispielsweise wäre gemessen am grundlegenden Kompensationsgedanken der Riester-Rente die Anhebung der Fördergrenze angezeigt.

Quellenverzeichnis

- 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.
- 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 (2013): *Weiter Aufwuchs bei der Riester-Rente*, Pressemitteilung vom 26.3.2013, Berlin.
- BMF, BUNDESMINISTERIUM DER FINANZEN (2010): *Steuerliche Förderung der privaten Altersvorsorge und betrieblichen Altersversorgung*, BMF-Schreiben vom 31.3.2010, Berlin.
- 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.
- 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.
- BUSCHLE, NICOLE UND W. SCHWABBACHER (2010): *Faktische Anonymisierung der Steuerstatistik (FAST) – Lohn- und Einkommensteuer 2004*, Statistisches Bundesamt, Wiesbaden.
- BUNDESREGIERUNG (2008): *Entwurf eines Gesetzes zur verbesserten Einbeziehung der selbstgenutzten Wohnimmobilie in die geförderte Altersvorsorge (Eigenheimrentengesetz – EigRentG)*, Drucksache 239/08, Deutscher Bundesrat, Berlin.
- 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.
- ECKHOFF, JOHANN, M. JANKOWSKI, M. VOIGTLÄNDER (2002): *Altersvorsorge und Immobilie*, Bericht der Kommission des Deutschen Verbands für Wohnungswesen, Städtebau und Raumordnung (DV), Köln.
- 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 (2010): *GdW Jahresstatistik 2009 kompakt*, 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.
- HAIKEN-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.
- JUST, TOBIAS (2009): *Demografie und Immobilien*, Oldenbourg, München.
- KLEIBER, WOLFGANG, R. FISCHER, K. SCHRÖDER, J. SIMON UND G. WEYERS (2010): *Verkehrswertmittlung 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.
- LEIFELS, ARNE (2014): *Wohnimmobilien als Altersvorsorge – Hintergrund, Empirie und Reformoptionen der Eigenheimrente*, mimeo (siehe auch www.generationenvertraege.de).
- 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.
- MIEGEL, MEINHARD (2002): *Erben in Deutschland – Volumen, Psychologie und gesamtwirtschaftliche Auswirkungen*, Deutsches Institut für Altersvorsorge, Köln.

- OBERHUBER, NADINE (2006): *Zwischen Sofa und Kanapee*, Die Zeit 42/2006, Hamburg.
- 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.
- 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.
- STBA, STATISTISCHES BUNDESAMT (2005): *Ergebnisse des Mikrozensus 2004, Band 1: Allgemeine und Methodische Erläuterungen*, Wiesbaden.
- STBA, STATISTISCHES BUNDESAMT (2011): *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.
- STATISTISCHE ÄMTER DES BUNDES UND DER LÄNDER (2012): *Bevölkerungsstand: Bevölkerung nach Geschlecht und Altersgruppen (regionale Tiefe: Kreise und kreisfreie Städte)*, Regionaldatenbank Deutschland (Code: 173-21-4), Düsseldorf.
- 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. Euro: Förderung der Riester-Rente für das Beitragsjahr 2009*, RVaktuell, 12/2012, S. 390–398.
- 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.

- 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.
- 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.