



Teil 3:

**Vermögensbildung
als staatliche Auf-
gabe!?**

Zusammenfassung

1. In der politischen Diskussion werden Vermögensungleichheit und Chancenungleichheit als zwei Seiten derselben Münze betrachtet. Natürlich kommen in der Vermögensverteilung auch Benachteiligungen oder Vorteile zum Ausdruck, die vom Steuerrecht bis zur Höhe von geerbten Vermögen reichen. Neben einer Chancenungleichheit spielen aber bei der Entstehung von Vermögensungleichheit auch viele andere Faktoren wie Altersverteilung, individuelle Lebensplanung oder unterschiedliche Verhaltensweisen, aber auch die private Altersvorsorge der Selbständigen eine Rolle. Die Altersvorsorge der Selbständigen taucht in den üblichen Vermögensrechnungen auf, während die Rentenansprüche der abhängig Beschäftigten „versteckt“ angespart werden. Deswegen zeigen auch hohe Sparquoten nicht notwendig einen besonderen Wohlstand an. Sie offenbaren zunächst einmal, wieviel ein Haushalt von seinem aktuellen Einkommen für konsumierbar hält.
2. Staatliche Sparförderung in herkömmlichen Dimensionen kann nur beim Aufbau 'kleiner' Vermögen für größere Anschaffungen helfen. Als Absicherung gegen kräftige Einkommensschocks (z.B. Arbeitslosigkeit) oder für die völlig eigenständige Altersabsicherung werden diese Mittel nur selten ausreichen. Die „Armutsfalle“ einzelner Gruppen muß deswegen auch zukünftig durch gezielte Einkommenstransfers beseitigt werden (z.B. Wohngeld oder Sozialhilfe). Staatliche Umverteilung muß jedoch berücksichtigen, daß Armut eine ganz unterschiedliche Bedeutung haben kann. Zyklisch auftretende Armut, die wieder überwunden werden kann, hat eine weniger gravierende Bedeutung als eine langfristige Armut infolge geringer Qualifikation und hoher Belastungen (z.B. durch Kinder). Nicht alle ledigen Alleinerziehenden oder alle kinderreichen Familien sind arm; nicht alle Haushalte mit niedrigen Einkommen sind vermögensarm; nicht alle heutigen Geringverdiener sind auch morgen einkommensarm; nicht alle Armen sind unfreiwillig arm.
3. Vermögenspolitische Maßnahmen können aus ganz unterschiedlichen Gründen ergriffen werden. Die einfachste Begründung ergibt sich aus dem politischen Ziel, die aus den Marktprozessen entstehende Vermögensverteilung zu korrigieren, weil sie minimalen politischen Vorstellungen von Gleichheit nicht entspricht. Hier bleibt allerdings zu untersuchen, ob die ergriffenen Maßnahmen die erwünschten Wirkungen auch tatsächlich im erforderlichen Ausmaß erreichen. Makroökonomische Gründe rechtfertigen keine Anreizprogramme für Haushalte in den untersten Einkommensklassen, da diese Haushalte insgesamt ohnehin nur einen geringen Anteil am Gesamtvermögen halten können. Bedeutender ist die mikroökonomische Fragestellung, ob es ein Marktversagen gibt, das zu suboptimalem Sparen führt. Liquiditätsrestriktionen sind aufgrund des einfachen Kreditzuzugs heutzutage generell wenig problematisch, können aber doch bei hohen Konsumausgaben wie etwa dem Erwerb von Wohneigentum entstehen. Unvollständige Informationen sollten direkt beseitigt werden, indem der Staat die notwendigen Informationen liefert (z.B. zur Höhe zukünftiger Rentenzahlungen). Marktversagen aufgrund steuerlicher Bedingungen verursachen nicht nur ein zu geringes Sparen, sondern auch

- eine Verzerrung der Portfolioentscheidung. Wenn die Politik die Ersparnisse erhöhen will, sollte sie deshalb die existierende „Doppelbesteuerung“ des Sparens in der Einkommensteuer abschaffen.
4. Schon die Aufbringung der Sparförderung stellt eine Umverteilung dar. Eine genaue Zurechnung gestaltet sich allerdings schwierig, da Staatsausgaben aus der Gesamtheit aller Staatseinnahmen finanziert werden. Unterstellt man, daß die Subventionen aus dem Aufkommen der Einkommensteuer stammen und nimmt man darüber hinaus an, daß die Progression der Einkommensteuer in direktem Zusammenhang mit der Umverteilung steht, dann könnte die Steuerprogression ohne Sparförderung niedriger ausfallen. In dem Fall kann man sagen, daß vorwiegend die Bezieher überdurchschnittlicher Einkommen die staatliche Sparförderung finanzieren.
 5. Die Unterstützung des Erwerbs von selbstgenutztem Wohneigentum spielt eine Sonderrolle innerhalb der staatlichen Sparförderung. Unterstellt man, daß Eigenheime nicht in erster Linie aus Gründen der Altersvorsorge gekauft werden, kann man den Alterssicherungseffekt als Dreingabe bewerten. Die Wohneigentumsbildung mobilisiert außerdem gegenüber spezialisiertem „Ein-Motiv-Vermögen“ eine höhere Sparbereitschaft. Gleichzeitig ist der Verwendungszweck dieser Förderung klar definiert und garantiert in der Mehrzahl der Fälle eine langfristige Vermögensbildung. Dieser Effekt muß bei anderen Sparförderungen durch eine Mindestspardauer erzwungen werden. Die Wirkung dieser Bindungsdauer bleibt unsicher. Darüber hinaus führen Anreize zur Erhöhung der Wohneigentumsquote zu einer gleichmäßigeren Verteilung des Immobilienvermögens. Schließlich können sie ohne weitere Rechtfertigung bereits aus der nötigen Kompensation der Subventionen im Mietwohnungsbau hergeleitet werden.
 6. Die Rechtfertigung für eine staatliche Förderung der Beteiligung am Produktivvermögen wird insbesondere in einer höheren Arbeitsmotivation der Beschäftigten und einer Verbesserung der Kapitalausstattung der Unternehmen gesucht. Anreize zur Realisierung dieser Ziele sollten bei so vielversprechendem Erfolg aber auch ohne spezielle staatliche Förderung ausreichend bestehen. Außerdem bieten sich gerade für vermögensarme Haushalte im Rahmen ihres „Basissparens“ eher flexiblere und sichere Anlageformen an, die für größere Anschaffungen jederzeit zugänglich und weniger riskant sind.
 7. Bei konstant niedrigen Geburtenraten und steigender Lebenserwartung wie in der Bundesrepublik kann es cet. par. zu einem hohen Vermögensabbau kommen, wenn die Rentner z.T. Vermögen auflösen. Allerdings werden die nachfolgenden Haushalte dies im Zeitablauf erkennen und insbesondere auf eine längere Lebenserwartung mit einer verstärkten Ersparnis reagieren. Eine Verlängerung der Lebensarbeitszeit durch Heraufsetzen des Pensionsalters würde die Sparneigung und den Aufbau von Vermögen zur Alterssicherung wieder verringern. Die Effekte einer schrumpfenden Bevölkerung auf die Vermögensbildung werden durch Erbschaftsmotive verstärkt, wenn der Rückgang in der Geburtenrate ein geringeres Erbschaftspotential erfordert. Die Rentenversicherung kann die Ersparnisse zusätzlich reduzieren, wenn steigende Beitragssätze die private Vermögensbildung stärker verdrängen. Wird dagegen der Beitragssatz eingefroren und sinkt statt dessen das Rentenniveau, dann steigt die private Ersparnis an. Eine verstärkte private Altersvorsorge müßte allerdings in einer adäquaten steuerlichen Behandlung Niederschlag finden. Dazu gehören insbesondere eine weitgehende Steuerfreiheit von Vorsorgeaufwendungen, denen spiegelbildlich eine angemessene Besteuerung bei der Vermögensauflösung entgegenstehen muß.

1 Vorbemerkungen

Die Vermögensbildung erfreut sich wieder erhöhter Aufmerksamkeit. Anders als in den 70er Jahren entzündet sich das Interesse jedoch nicht nur an der Kritik um die Ungleichheit der Vermögensverteilung. Vielmehr entsteht die neue Aufmerksamkeit aus der Sorge um die Alterssicherung und eine ausreichende Risikoversorge für vorübergehende Störungen in der persönlichen wirtschaftlichen Entwicklung. Unter dieser veränderten Fragestellungen erscheint es weniger wichtig, wieviel Prozent der Haushalte über wieviel Prozent des Vermögens verfügen. Wichtiger erscheint die Suche nach Maßnahmen, die verhindern, daß zahlreiche Haushalte gar kein Vermögen bilden und bis zur Pensionierung keine nennenswerten Reserven angesammelt haben.

In der öffentlichen Diskussion kursieren immer wieder Zahlen über „mittlere Vermögensbestände“ privater Haushalte. Diese Informationen werden der Wirklichkeit jedoch nur wenig gerecht, weil Vermögen ungleich verteilt sind. Ungleichheit darf jedoch nicht isoliert beurteilt werden, sondern muß andere Fakto-

ren wie Altersverteilung, Einkommensverteilung und individuelle Lebensplanung bzw. Verhaltensweisen berücksichtigen. Wenn etwa alle Haushalte in einer gegebenen Altersklasse gleich viel verdienen, Einkommensunterschiede sich also nur durch Altersunterschiede ergeben, und jeder Haushalt ständig 10% seines Einkommens gespart hat, lassen sich die Vermögensunterschiede allein auf Altersunterschiede zurückführen. Steigt in dieser theoretischen Welt der Anteil älterer Haushalte an, wird sich gleichzeitig die Vermögenskonzentration und das durchschnittliche Vermögen aller Haushalte verändern. Neben diesen Effekten existieren weitere Ursachen für unterschiedliche Vermögensausstattungen, die wiederum nicht notwendig alle auf Chancenungleichheit zurückzuführen sind. Beispiele sind etwa die stärker private Altersvorsorge der Selbständigen oder unterschiedliche Konsumneigungen der Haushalte.

Will man solche komplexen Ursachen der Vermögensausstattung unterschiedlicher Gruppen herausarbeiten, benötigt man eine umfas-

sende Datenbasis zur Analyse der Vermögensausstattung und ihrer Determinanten bei verschiedenen Haushaltstypen sowie zur Analyse der Vermögenskonzentration. Erst danach können Fragen der Notwendigkeit und Treffsicherheit von staatlichen Hilfen zur Vermögensbildung geklärt werden. In diesem Zusammenhang muß auch die Möglichkeit oder Unmöglichkeit von Vermögensbildung bei Haushalten mit geringen sparfähigen Einkommen oder mit geringer Sparfreude untersucht werden. Hier kann u.U. auch eine staatliche Vermögenszulage zu keiner nennenswerten Vermögensbildung und erst recht nicht zu einer ausreichenden privaten Absicherung führen. In solchen Fällen müssen die laufenden Konsumausgaben im konkreten Notfall durch staatliche Transfers wie Wohngeld oder Sozialhilfe finanziert werden. Eine Vermögensbildungspolitik kann in diesen Fällen sonst ins Leere laufen.

2 Was ist Vermögen?

2.1 Bedeutung von Verteilungsrechnungen

„Das Land mit dem höchsten denkbaren Wohlstand – das Schlaraffenland – hat ein Volksvermögen von null. Alle Güter sind sogenannte freie Güter. Sie haben keinen Preis und so gibt es auch kein Vermögen. (...) Bei Grund und Boden (...) ist es ebenso. Hohe Bodenpreise sind Ausdruck der Knappheit, also Ausdruck der Armut, nicht des Reichtums. Daraus ergibt sich als erste Folgerung: Die Höhe des Volksvermögens hat mit dem natürlichen Reichtum eines Volkes wenig zu tun.“

Vermögen ist immer ein in Geld bewerteter Anspruch auf das zukünftige Sozialprodukt und damit zukünftiges, diskontiertes Einkommen. Ein Haus, das keine Miete abwirft, oder ein Grundstück, auf dem nichts wächst und das sich nicht verkaufen läßt, haben einen Vermögenswert von Null. Ein zukünftig geringeres Sozialprodukt minimiert demnach auch den Gegenwartswert heutiger Realvermögen. Wenn alle Geldvermögen – Guthaben und ausstehende Schulden – zusammengezählt wer-

den, so ergibt sich immer der Wert Null, weil jeder Forderung eine genau gleich große Schuld gegenüber steht. Damit stellt das Volksvermögen insbesondere eine Kennziffer für die Verteilung des Wohlstandes dar.¹ Eine solche Zahl bleibt ohne jede Aussage, wenn man nicht angibt, was zu verteilen ist. Aber auch die Dynamik der Vermögensverteilung muß berücksichtigt werden. So hat zwar das „Kapital“ seinen Anteil am Volkseinkommen erhalten können, nicht aber notwendig die „Kapitalisten“ von 1950 oder die „Kapitalisten“ von 1960.² Ein beträchtlicher Teil der Kapitaleinkünfte von heute fließt Personen oder Haushalten zu, die vor zehn oder zwanzig Jahren noch kein Kapitaleinkommen hatten.³

Auch die Vermögensverteilung ist ein schlechter Maßstab für die Verteilung des Wohlstandes. Zweifelhaft jedoch ist, ob die Einkommensverteilung in einer Periode einen viel besseren Maßstab darstellt. Aussagefähig wäre die Summe aus dem Erwartungswert aller zukünftigen Einkommen und dem aktuellen Vermögen. Diese Größe ist nicht bekannt. Jede errechnete Kenngröße bedarf deshalb immer einer Interpretation und darf nicht als absoluter Maßstab gesehen werden. Wie stellt sich etwa ein junger Beamter mit relativ niedrigem aktuellem Einkommen, aber hohen zukünftigen Einkommenssteigerungen gegenüber einem jungen

Arbeiter, der im Alter weniger leistungsfähig sein wird, oder einem Studenten ohne aktuellem Arbeitseinkommen? Gemessen am derzeitigen Einkommen könnte der Arbeiter oder der Beamte den höchsten Wohlstand genießen, aber gemessen am maximalen Konsum, ohne daß sich der Verteilungsstatus verschlechtert, dürfte der Student an erster Stelle stehen.

Sparquoten der Haushalte ungleicher verteilt als die Einkommen

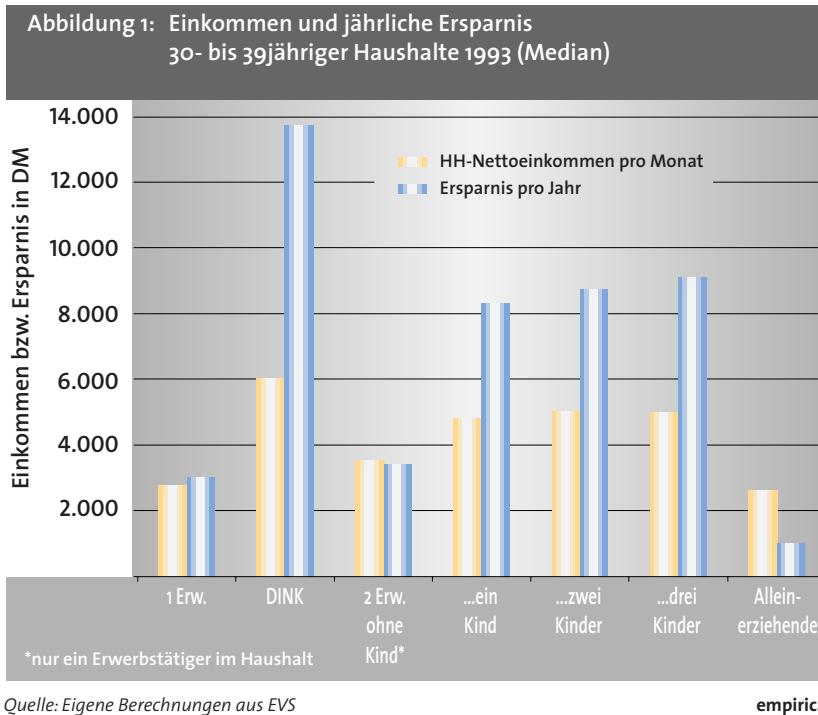
Die politische Diskussion wird immer noch vor dem Hintergrund geführt, daß hohe Sparquoten ein Ausdruck besonderen Wohlstandes sind und umgekehrt. Sparquoten zeigen aber auch an, wieviel ein Haushalt von seinem Einkommen für konsumierbar hält oder wieviel er glaubt, konsumieren zu müssen. Sparquoten sind mithin ungleicher verteilt als die Einkommen und abhängig vom Haushaltstyp. Typischerweise steigt das Einkommen mit der Haushaltsgröße, da tendenziell mehr Mitglieder erwerbstätig sind bzw. spezifische Steuerregelungen (z.B. Ehegattensplitting) und staatliche Transfers (z.B. Kindergeld) das verfügbare Einkommen erhöhen. Demgegenüber stehen höhere Konsumausgaben, die sich negativ auf die Vermögensbildung auswirken. Das kinderlose Paar

¹ Engels, Sablotny und Zickler (1974, S. 29).

² Wenn es jedem gehört (Schlaraffenland) ist es null, je ungleicher es verteilt ist, desto größer ist es.

³ Die Kapitalisten können ihre Verteilungsposition nur halten, wenn sie nur den Teil ihrer Renditen des Kapitals konsumieren, der über die Lohnsteigerungsrate hinausgeht.

⁴ Für einen langfristigen Vergleich der Wohlstandsverteilung ist noch ein weiteres zu berücksichtigen: Die Vergrößerung des Anteils öffentlicher Güter am gesamten Güterangebot läßt zwar die Wohlstandsbestände absolut gesehen unverändert, vermindert aber die relativen Abstände.



mit zwei Erwerbseinkommen (DINK) kann mit geringem absoluten Konsumverzicht hohe Vermögen ansparen. Dagegen beziehen kinderreiche Familien meist nur ein Erwerbseinkommen. Dennoch erbringen diese Haushalte bei hohem absoluten Kon-

sumverzicht teilweise beachtliche Ersparnisse im Rahmen von Tilgungsleistungen für selbstgenutztes Wohneigentum.

Wenn die kinderlosen Doppelverdiener ihr laufendes, hohes Einkommen nicht für nachhaltig erzielbar halten,

dann stellen deren hohen Sparquoten lediglich eine Glättung des zukünftigen Konsums dar (Unterhalt der Kinder, Erwerb von Wohneigentum) und dürfen nicht mit einem permanent hohen Wohlstand verwechselt werden. Genauso sind die Ursachen für die hohen Sparquoten der Familien mit selbstgenutztem Wohneigentum nicht in einem überdurchschnittlichen Wohlstand zu finden, sondern stellen einen selbstauferlegten Zwangssparprozeß und zugleich eine nicht zu vernachlässigende Altersvorsorge dar. Daneben existieren auch diejenigen kinderlosen Paare, die niemals Kinder haben werden und damit permanent höhere Einkommen bzw. höheren Wohlstand erreichen, sowie ledige Alleinerziehende mit eingeschränkter Möglichkeit zur Erwerbsbeteiligung und permanent niedrigerem Wohlstand.

2.2 Vermögen und Sicherheit

Der Wohlstand besteht nicht nur in der Höhe, sondern auch in der Sicherheit und Nachhaltigkeit der aktuellen Einkommen. Menschen sind bereit, einen Teil ihres Einkommens dafür zu „opfern“, sich mehr Sicherheit zu verschaffen. Früher wurde die Alterssicherung vielfach durch Kinder erbracht. Heute verlassen sich die meisten Menschen auf die Sozialversicherung und sind im Alter individuell von den Kindern unabhängig.

Kollektiv ändert sich realökonomisch nichts daran, daß die Kindergeneration die Alterssicherung der Rentner erwirtschaften muß. Der Vorteil von Sozialversicherungssystemen gegenüber Großfamilien oder privatem Vermögen besteht darin, daß die Solidargemeinschaft groß genug ist und ihre Sicherungsfunktion besser wahrnehmen kann, weil die breite Risikostreuung, das „Gesetz der großen Zahl“, gilt. Allerdings kann

auch eine kollektive Rationalitätslücke entstehen, wenn die Zahl der Kinder als Folge der individuellen Kalküle absinkt und damit die ökonomische Basis der Sozialversicherung erodiert.

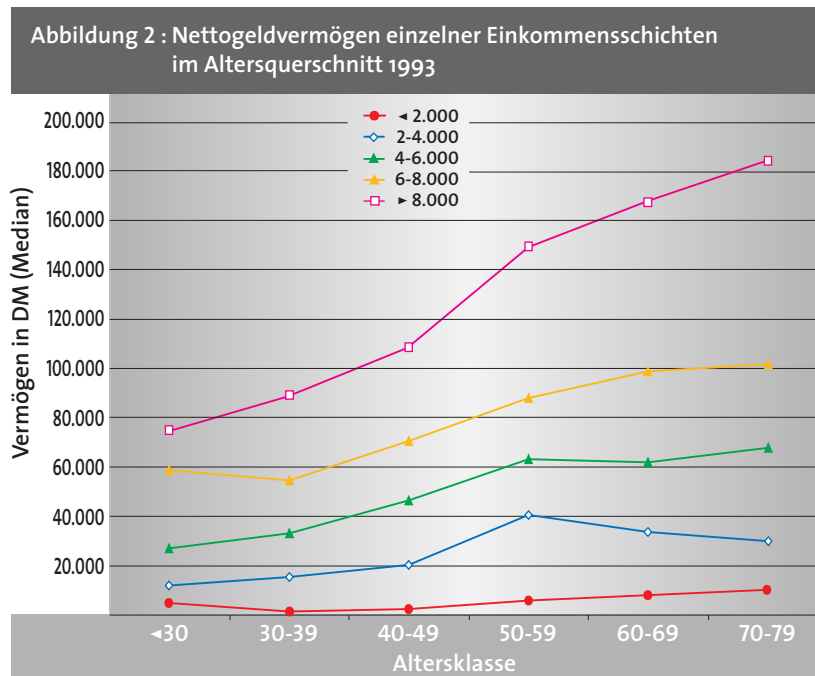
Privates Vermögen bietet gegenüber den Ansprüchen an die Sozialversicherung den Vorteil, daß es zu jedem Zweck eingesetzt werden kann. Es muß aber sehr groß sein, wenn es für alle Zwecke der Sicherung taugen

soll. Allgemeine soziale Sicherung durch private Vermögensbildung ist daher insbesondere für die unteren Einkommensklassen schwer erreichbar.⁵ Im Umkehrschluß dürfen Umverteilungsinstrumente – wie etwa die Bausparförderung – nicht unter dem Aspekt kritisiert werden, daß sie eine Umverteilung von unten (und oben) in die Mitte darstellen. Effektive Bausparfähigkeit setzt vielfach das Überschreiten bestimmter niedriger Einkommensschwellen voraus.

Grenzen der Vermögensbildung für untere Einkommensgruppen

Im Rahmen der bisherigen Größenordnung kann die staatliche Sparförderung nur beim Aufbau 'kleiner' Vermögen für größere Anschaffungen u.ä. helfen. Zur Kompensation von kräftigen Einkommensschocks, die etwa im Zusammenhang mit Arbeitslosigkeit entstehen, oder für die völlig eigenständige Altersabsicherung, reichen die geförderten Größenordnungen nicht aus. Wirksamer als eine Alimentierung der unteren Einkommensgruppen ist die Bildung von Humankapital bei Haushalten mit niedrigen Qualifikationen, mit dem Ziel, eher eine eigenständige Absicherung zu ermöglichen. Im Gegensatz zum Geldkapital kann Humankapital nicht 'verfrühstückt'

⁵ Das bedeutet nicht notwendig, daß „Geringverdiener“ im Rentenversicherungssystem subventioniert werden. Wohl aber müßte ein Haushalt mit geringem Einkommen in jungen Jahren sehr hohe Vermögen aufbauen, um etwa gegen Erwerbsunfähigkeit u.ä. kräftige Einkommensschocks abgesichert zu sein.



Anmerkung: Legende = Haushaltsnettoeinkommen in DM/Monat.

Quelle: Eigene Berechnungen aus EVS

empirica

werden. Förderung der Qualifikation von Erwerbstätigen mit niedriger Produktivität dürfte auch keinen Zielkonflikt zwischen gleichheitsfördernden Maßnahmen und mehr Wachstum hervorrufen. Humankapital kommt auch allen anderen Steuerzahlern in Form geringerer Transferleistungen und eines höheren Innovationspotentials zugute. Zum anderen muß der Staat durch eine Deregulierung des Arbeitsmarktes und durch eine Verbesserung der Arbeitsanreize dafür sorgen, daß die durchschnittliche Dauer der Arbeitslosigkeit verkürzt wird. Auch die Mittel aus der bisherigen Subventionierung alter Industrien mit schrumpfenden Märkten müssen in Risikokapital zugunsten innovativer Industrien umgeschichtet werden, um zielsichere Wege aus der struktu-

rellen (Langzeit-)Arbeitslosigkeit zu beschreiten.

Die Armutsfalle ist auch eine Vermögensbildungs-falle. Die Armut kann bei einzelnen Gruppen – wenn dies politisch gewollt ist – durch eine gezielte Förderung beseitigt werden (z.B. Wohngeld oder Sozialhilfe). Aber auch in einem Wohlfahrtsstaat muß staatliche Umverteilung immer zwischen Chancenungleichheit und Ergebnisungleichheit, zwischen vorübergehender und dauerhafter Armut unterscheiden. Nicht alle ledigen Alleinerziehenden oder alle kinderreichen Familien sind arm; nicht alle Haushalte mit niedrigen Einkommen sind vermögensarm; nicht alle heutigen Geringverdiener sind auch morgen einkommensarm; nicht alle Armen sind unfreiwillig arm. Die Sozialpolitik muß zur Kenntnis neh-

men, daß Armut zyklische, langfristige und dynamische Eigenschaften in sich birgt.

In Deutschland haben 1993 rund 1,3 Mio. oder 4,5% aller Haushalte ein Bruttogeldvermögen von weniger als einem Prozent ihres jährlichen Haushaltsnettoeinkommens. Fast Dreiviertel dieser Haushalte sind Rentner (35,3%), Arbeitslose (22,3%), sonstige Nichterwerbstätige⁶ (9,2%) oder Stu-

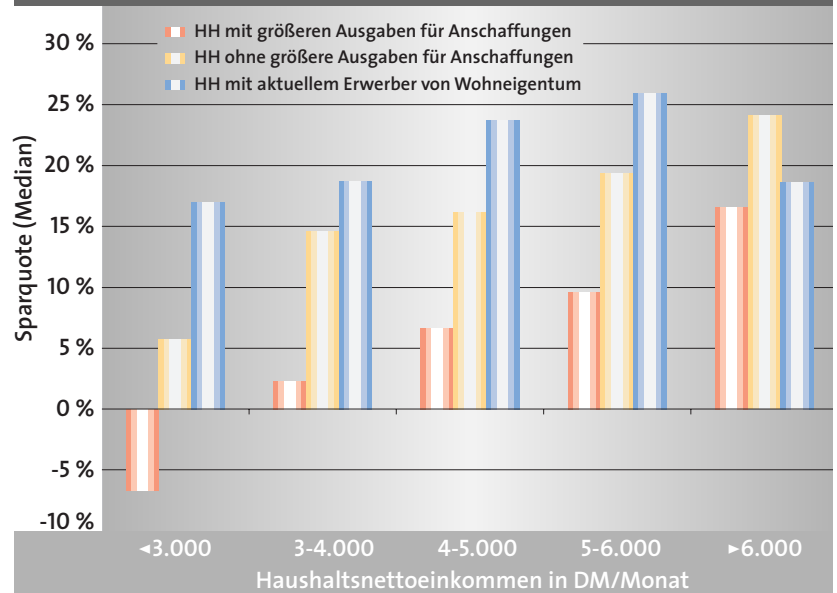
denten (6,9%). Die Armut der Studenten ist nur transitorisch, die Armut der Arbeitslosen und Nichterwerbstätigen kann nur durch arbeitsmarktpolitische Maßnahmen und nicht durch Sparförderung abgemildert werden. Staatliche Vermögensbildung zur Bekämpfung der Armut unter den Rentnern dürfte zu spät ansetzen. Eine gezielte Förderung einkommensschwacher Haushalte

erfordert deswegen die Verabschiedung von der konventionellen pauschalen und indirekten Förderung (z.B. Ehegattensplitting, Kindergeld, BAFöG). Geboten ist ein großzügigeres pauschales Transfersystem für wirklich Bedürftige. Voraussetzung dafür ist eine objektive Bemessungsgrundlage, die im geltenden Einkommensteuerrecht sicherlich nicht zu finden ist.⁷

2.3 Kurzfristige vs. langfristige Vermögensbildung

Das wesentliche Motiv für die langfristige Vermögensbildung ist die Absicherung gegen unvorhersehbare Risiken. Altersvorsorge als Sparmotiv hat in Deutschland durch das umfassende gesetzliche Alterssicherungssystem in der Vergangenheit an Bedeutung verloren, wobei die derzeitige Unsicherheit über die zukünftige Stabilität des Systems diesen Trend auch wieder umkehren kann. Ein bedeutendes Motiv für die kurzfristige Vermögensbildung stellt dagegen das Ansparen im Hinblick auf größere Anschaffungen (PKW, Möbel) dar. Der Eigenheimerwerb nimmt eine besondere Stellung ein, da damit sowohl kurzfristiger (Wohn-)Konsum finanziert als auch langfri-

Abbildung 3: Sparquote von Haushalten mit und ohne größere Ausgaben 1993



Anmerkung: Größere Ausgaben = Ausgaben für ein langlebiges Konsumgut, die ein monatliches HH-Nettoeinkommen übersteigen.

Quelle: Eigene Berechnungen aus EVS

empirica

⁶ Darunter 70% Sozialhilfeempfänger.

⁷ Es kann allerdings auch zutreffen, daß die Steuerzahler eher bereit sind, Umverteilung zur Sparförderung anstatt zur direkten Subventionen des Konsum von armen Haushalten zu finanzieren. Diese These spräche bei einem mangelnden Vertrauen in die Steuergerechtigkeit eher für eine Sparförderung der unteren Einkommensklassen. Offen bleibt dann aber immer noch die Frage, ob die entsprechenden Haushalte überhaupt in der Lage sind, staatliche Sparanreize mit eigenen Sparbeiträgen zu komplettieren.

stige Vermögensbildung realisiert wird. Deswegen hat die gestiegene Wohneigentumsquote einen erheblichen Beitrag für eine zusätzliche Altersabsicherung der heutigen „jungen“ Alten geleistet.

Insgesamt werden in Vermögensanalysen üblicherweise drei Hauptkategorien unterschieden: Geldvermögen, Immobilienvermögen und Ansprüche gegen (private und gesetzliche) Versicherungen. Im

Lebenszyklus der Haushalte gibt es mehrere typische große Portfolioumschichtungen. Die Umschichtung von Geldvermögen in Form von Sparbriefen, Bausparguthaben, Wertpapieren u.a. zu Immobilienvermögen durch den Kauf eines Eigenheims stellt dabei die bedeutendste Umschichtung dar. Ein zweiter Strukturbruch entsteht im Rahmen der Ausschüt-

tung von Guthaben bei Lebensversicherungen. Diese Umschichtungen haben genauso wie die kurzfristigen Zwecksparprozesse für größere Anschaffungen erhebliche Auswirkungen auf die Höhe des Geldvermögens bzw. die aktuellen Sparquoten der betroffenen Haushalte (vgl. Abbildung 3). Daraus wird deutlich, daß die Höhe der aktuellen Geldver-

mögen oder die aktuelle Sparquote in Geldvermögen keine Information über die langfristige Absicherung der Haushalte liefern. Nur die Verknüpfung aller Teilportfolios mit einem permanenten oder nachhaltig erzielbaren Einkommen geben einen Anhaltspunkt für die tatsächliche Leistungsfähigkeit eines Haushaltes.

Was ist Vermögen?

3 Staatliche Anreizprogramme

Staatliche Anreizprogramme

Die Einführung der Sozialversicherung bedeutet de facto eine hohe, staatlich stimulierte Vermögensbildung zugunsten der Alterssicherung. Sie hat nicht nur die Vermögensbildung in Arbeitnehmerhand ermöglicht, sondern vor allem die Arbeit relativ zum Kapital verknappert.⁸ Diese Entwicklung hat dazu beigetragen, daß sich die Löhne vom Existenzminimum lösen konnten. Die heutige Bedeutung der Vermögensbildung und der sozialen Sicherung besteht dagegen weniger in einer verbesserten Verteilungsrelation zwischen Arbeit und Kapital. Angesichts der hohen Abgabenlast und niedriger Geburtenraten stellt sich vielmehr die Frage nach der Verteilung zwischen jungen und alten Haushalten. Staatliche Anreizprogramme zur Vermögensbildung – insbesondere Subventionen zur Beteiligung der Arbeit-

nehmer am Produktivvermögen – müssen insbesondere vor diesem Hintergrund kritisch hinterfragt werden.

Makroökonomische Gründe rechtfertigen für sich genommen keine Anreizprogramme für Haushalte in unteren oder mittleren Einkommensklassen, da diese Haushalte ohnehin nur einen geringen Anteil am Gesamtvermögen stellen (können). Beispielsweise repräsentiert das in der EVS 93 nachgewiesene Geldvermögen 55,9% der Ergebnisse in den Finanzierungsrechnungen der Deutschen Bundesbank. Die Differenz dürfte zu einem großen Anteil auf die in der EVS fehlenden, 2% einkommensreichsten Haushalte zurückgeführt werden.⁹ Reduziert man die Messung von Umverteilung auf diese substantielle Ungleichheit, wird man feststellen, daß sie etwa durch Bausparprämien oder Arbeitnehmer-sparzulagen sicherlich nicht überwunden werden kann.

Bedeutender ist die mikroökonomische Fragestellung, ob die Haushalte oder bestimmte Gruppen genug für

ihre eigenen Bedürfnisse sparen. Die Motivation des Sparens liegt in der Glättung der Konsumausgaben über Perioden mit erwarteten Rückgängen im Erwerbseinkommen (Rente), antizipierter Erhöhungen des Konsums (Familiengründung, Erwerb Wohneigentum) und unvorhersehbarer Einkommensschocks (Krankheit, Arbeitslosigkeit). Geringe oder negative Ersparnisse bei jungen Haushalten sind nicht notwendig ein Anzeichen für zu geringes Sparen, sondern stellen in der Regel Verschuldungen gegen zukünftig erwartete Einkommenszuwächse dar und dienen der Erhöhung des aktuellen Konsums. Insgesamt stellt sich die Frage, ob man überhaupt beurteilen kann, ob die Haushalte genug sparen, ohne patriarchalische Statements aufzustellen wie „Sparen ist immer gut“. Eine Schlüsselfrage ist, ob es ein Marktversagen gibt, das zu suboptimalem Sparen führt. Verzerrungen der Ersparnis oder der Kreditaufnahme entstehen durch Liquiditätsrestriktionen, Steuern und unvollständige Informationen. Liquiditäts-

⁸ Die finanzielle Absicherung durch Kranken- und Rentenversicherungen haben sowohl zu einem Rückgang des individuellen Arbeitsangebotes beigetragen, als auch zu einer Verminderung des globalen Arbeitskräftepotentials im Rahmen eines Übergangs von Großfamilien zur „modernen“ Kleinfamilie.

⁹ Vgl. Stichprobenbeschreibung im Anhang.

restriktionen sind aufgrund von Liberalisierung und härterem Wettbewerb im Finanzgewerbe weniger problematisch, entstehen aber teilweise bei hohen Konsumausgaben wie etwa dem Erwerb von Wohneigentum. In diesem Zusammenhang können staatliche Sparanreize Liquiditätsengpässe verhindern und Anreize für eine (langfristige) Vermögensbildung setzen.

Bei der Bestimmung einer optimalen Sparquote bestehen erhebliche Unsicherheiten für den einzelnen Sparer. Ihm ist nicht bekannt, wie hoch seine Ansprüche an die Rentenversicherung sein werden. Er verfügt über Erfahrungswerte, die aus der Vergangenheit gewonnen sind, und hat nur grobe Vorstellungen über seinen Einkommenspfad und typische Lebensrisiken. Tatsächlich dürften die Haushalte planen, wieviel Einkommen sie neben der gesetzlichen Rente brauchen oder wie groß die Vorsichtskasse sein muß – aber nur im Sinne von Daumenregeln. Diese Informationsprobleme könnten ein staatliches Anreizprogramm rechtfertigen. Besser wäre natürlich ein direkteres Vorgehen, indem der Staat lediglich die notwendigen Informationen liefert! Eine Veränderung der steuerlichen Bedingungen ist jedoch keinesfalls die richtige Antwort auf ein Informationsproblem. Änderungen der Besteuerung von Ersparnissen sind weniger notwendig, damit mehr gespart wird, sondern damit die Sparentscheidungen (selbst ohne Marktversagen) nicht verzerrt werden.

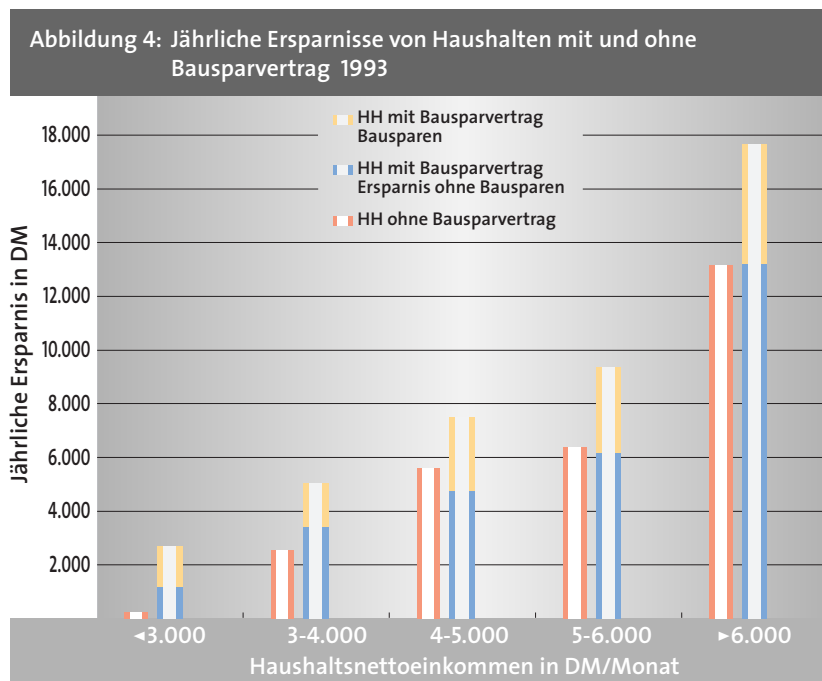
Makrowirkungen der Sparförderung

Das direkte Ergebnis von Sparförderung kann ein größeres staatliches Defizit sein, wenn nicht andernorts geringere Staatsausgaben getätigt oder höhere Steuern veranlagt werden. Dieses Defizit stellt staatliches Entsparen dar und die volkswirtschaftliche Sparquote fällt, wenn durch die Anreize nicht ausreichend zusätzliche private Ersparnisse gebildet werden. Wenn die Haushalte nur bisherige Vermögen in steuerbegünstigte Anlageformen umschichten oder die Belasteten ihre Ersparnisse mehr senken als die Begünstigten sie steigern, dann kann die volkswirtschaftliche Sparquote durch Sparförderung sogar sinken.

Durch die Eröffnung einer Vielzahl von Verwendungszwecken für die geförderten Vermögensbestände und die Beseitigung von Einkommengrenzen wären zwar mehr Haushalte gewillt, in entsprechende Programme zu investieren. Gleichzeitig wären aber das staatliche Entsparen und die Steuerausfälle ebenfalls größer und damit der Nettoeffekt eher negativ. Wenn die Politik wirklich die Ersparnisse der privaten Haushalte erhöhen will, sollte sie besser die existierenden Doppelbesteuerungen im Rahmen einer umfassenden Einkommensteuerreform abschaffen und eine konsumorientierte Einkommensteuer einführen, anstatt transitorische Einkommen zu besteuern. Die Förderung des Erwerbs von selbstgenutztem Wohneigentum durch die Eigenheimzulage spielt eine Sonderrolle. Der Verwendungszweck ist klar definiert und garan-

tiert in der Mehrzahl der Fälle die Mitfinanzierung einer langfristigen Vermögensbildung. Dieser Effekt muß bei anderen Sparförderungen durch eine Mindestspardauer erzwungen werden. Einfamilienhäuser und Eigentumswohnungen werden vermutlich nicht in erster Linie wegen der Alterssicherungseffekte gekauft; genauso wie junge Ehepaare nicht vorwiegend wegen der Alterssicherungseffekte (Pflege im Alter) Kinder bekommen. Man will das Haus wegen der Unabhängigkeit des Wohnens, wegen des Status, wegen des familienfreundlicheren Umfeldes. Daneben entsteht aber der Alterssicherungseffekt als Dreingabe. Zunächst überwiegen die Wohnungsmotive, aber im Laufe der Zeit gewinnt das Alterssicherungsmotiv an Bedeutung. Gerade dieses vielfältige Motiv der Wohneigentumsbildung machen seine Stärke aus. Spezialisiertes „Ein-Motiv-Vermögen“ mobilisiert dagegen weniger Sparbereitschaft. Das „Mehrmotivsparen“ ist besonders erfolgreich und sollte dementsprechend unterstützt werden.¹⁰ Alterssicherung kann deswegen indirekt gefördert werden, indem der Zugang zu Wohneigentum erleichtert wird. Je mehr Haushalte Zugang zu Wohneigentum erhalten, um so mehr geraten sie auf einen Pfad, der Alterssicherung und Familiengründung mit dem Wunsch nach optimalem Wohnen vereinbaren kann.

¹⁰ Darüber hinaus ist eine Förderung des Erwerbs von selbstgenutztem Wohneigentum auch zur Kompensation der Subventionen im Mietwohnungsbau geboten.



Auswahl: 30- bis 39-jährige Haushalte

Quelle: Eigene Berechnungen aus EVS

empirica

Erfolgsmessung

Höhere Erträge durch staatliche Anreize für sich genommen erhöhen die Sparanstrengungen der Empfänger (Substitutionseffekt). Wenn die Haushalte aber nur einen gegebenen Betrag sparen oder ein bestimmtes Vermögen aufbauen wollen, verursa-

chen höhere Erträge einen Rückgang der Ersparnisse (Einkommenseffekt). Höhere Ersparnisse nach der Einführung von Anreizprogrammen korrelierten in der Vergangenheit oft mit anderen Veränderungen wie Börsenboom oder dem Absinken von Hypothekenzinsen, so daß die cet.par. Auswirkungen nicht meßbar sind.

Darüber hinaus erschweren Selektionsprobleme die empirische Messung der Auswirkungen von Sparanreizen. Einerseits sparen z.B. Haushalte mit Bausparverträgen mehr als andere Haushalte (vgl. Abbildung 4). Andererseits sparen diese Haushalte insbesondere in den unteren Einkommensklassen bereits ohne die Einzahlung in Bausparverträge schon mehr. Dieser Effekt kann zum Teil erklärt werden, wenn Haushalte aufgrund eines geplanten Wohneigentumserwerb ohnehin überdurchschnittliche Ersparnisse erbringen. Es ist aber auch denkbar, daß vorwiegend die sparsameren Haushalte von staatlichen Sparförderungen Gebrauch machen. Schließlich bleibt in der Empirie immer unbekannt, wieviel die entsprechenden Haushalte gespart hätten, wenn es keine Bausparverträge bzw. keine Bausparprämie gäbe. Empirisch abgesicherte Ergebnisse über den quantitativen Einfluß auf die gesamte Vermögensbildung der privaten Haushalte sind mit den verfügbaren Datensätzen in der Bundesrepublik nicht zu erzielen.

Staatliche Anreizprogramme

3.1 Staatliche Sparförderung in Deutschland

Die direkte staatliche Sparförderung umfaßt in Deutschland drei Komponenten. Neben unterschiedlichen Prämiensätzen und Fördergrenzen unterscheiden sich die einzelnen Maßnahmen insbesondere in ihren Zielgruppen. Während alle unbeschränkt Steuerpflichtigen innerhalb vorgegebener Einkommensgrenzen die Wohnungsbauprämie (WoP) in Anspruch nehmen können, begünstigen die Förderung im Rahmen des VermBG und des EStG nur abhängig Beschäftigte. Allerdings müssen bei Vermögensbeteiligungen nach §19a EStG keine Einkommensrestriktionen erfüllt sein. Zur Eindämmung von Mitnahmeeffekten gilt für alle geförderten Vermögensbestandteile eine Sperrfrist von 6-7 Jahren. Eine nicht zielkonforme Mittelverwendung

nach Ablauf dieser Haltedauer wird jedoch nicht sanktioniert. Die staatlichen Sparanreize sollen in breiten Bevölkerungsschichten einen Beitrag zur Festigung des Grundgedankens der sozialen Marktwirtschaft und zur Stärkung der Vermögensbildung leisten. Deswegen wird insbesondere bei den einkommensschwächeren Haushalten eine Stimulierung auch der nicht geförderten Vermögensbildung angestrebt. Das Leitmotiv besteht zudem in einer gleichmäßigeren Verteilung des vorhandenen Vermögens. Die Vorstellung bei Einführung der Sparanreize in den 50er bzw. 60er Jahren, daß die Zielgruppe ohne staatliche Zulagen überhaupt nicht in der Lage wäre, Vermögen zu bilden, dürfte heutzutage nicht mehr zutreffen; die Anreizwirkung steht jetzt im Vordergrund.

Allein die Finanzierung des Aufkommens aller Sparförderungen stellt bereits eine Umverteilung dar. Im Jahr 1998 wies der Subventionsbericht der Bundesregierung 1,9 Mrd. DM neuer Ansprüche und eine laufende Auszahlung von 743 Mio. DM aus. Eine genaue Zurechnung gestaltet sich allerdings schwierig, da Staatsausgaben aus der Gesamtheit aller Staatseinnahmen finanziert werden. Unterstellt man beispielsweise, daß die Subventionen insbesondere aus dem Aufkommen der Einkommensteuer stammen, so ließe sich dies damit begründen, daß diese Steuer als einzige progressiv ausgestaltet ist. Wenn aber die Einkommensteuer aus Umverteilungsgründen progressiv ist, muß eine Variationsrechnung zur Ermittlung der Finanzierungsbeiträge an der Pro-

Tabelle 1: Staatliche Sparförderung in Deutschland

Anlagekatalog	Sperrfrist	Prämiensatz	Fördergrenze	Einkommensgrenze*	Förderberechtigte
WoPG					
Verträge sind Sparverträge mit Zweckbindung Erwerb oder Bau Wohneigentum	7 Jahre	10%	1.000 DM Ledige 2.000 DM Verheiratete	50.000 DM Ledige 100.000 DM Verheiratete	unbeschränkt ESt-Pflichtige
VermBG					
1. Anlagen nach WoPG, Aufwendungen zum Immobilienerwerb (z. B. Tilgung)	7 Jahre	10 %	936 DM**	35.000 DM Ledige 70.000 DM Verheiratete	Abhängig Beschäftigte
2. Produktivkapitalbeteiligungen	7 Jahre	20%***	800 DM**	35.000 DM Ledige 70.000 DM Verheiratete	Abhängig Beschäftigte
§ 19a EStG					
Aktien, GmbH-Anteile, Genußrechte, stille und indirekte Beteiligungen, Arbeitnehmerdarlehen	6 Jahre	individuell (abh. vom Steuersatz)	300 DM Steuer- und Abgabenfrei (max 50 % des Wertes der Beteiligung)	keine	Abhängig Beschäftigte mit Sachbezug vom Arbeitgeber

* zu versteuerndes Einkommen

** Ehepaare doppelte Höhe, wenn beide die Förderbedingungen erfüllen

*** in den neuen Bundesländern befristet 25%

Quelle: WoPG, VermBG, EStG

gression anknüpfen und nicht etwa am Grundfreibetrag¹¹ oder den Eingangssteuersätzen.¹² Dann finanzieren per definitionem nur die einkommensstärksten Haushalte eine Umverteilung. Positive Finanzierungsanteile der unteren Einkommensklassen sind ausgeschlossen. Die unterschiedlichen Einkommensgrenzen im VermBG und im WoPG zusammen mit der „Fallbeilautomatik“ an den Einkommensgrenzen führen allerdings zu schwer nachvollziehbaren Gesamteffekten. Vor allem die Abhängigkeit der Einkommensgrenzen von den individuellen „Gestaltungsmöglichkeiten“ des zu versteuernden Einkommens machen die Auswirkungen unkontrollierbar.

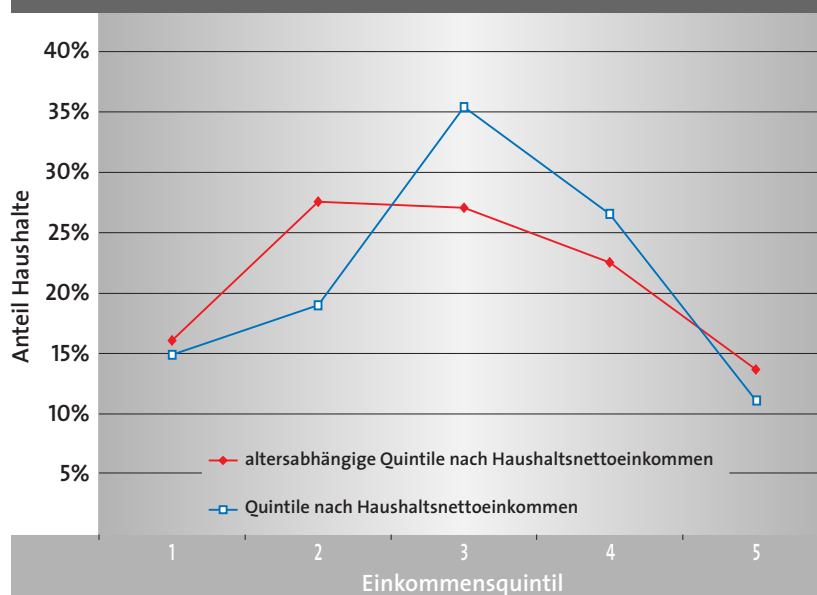
Wohnungsbauprämien-gesetz

Wenn geförderte Bausparguthaben tatsächlich zum Erwerb oder Bau von Wohneigentum eingesetzt werden, weisen sie den Mangel einer nicht-zielkonformen Vermögensverwendung auch nach Ablauf der vorgeschriebenen Haltedauer nicht auf. Selbstgenutztes Wohneigentum wird in Deutschland selten wieder verkauft, sondern bis ins Rentenalter, meist sogar bis zum Lebensende bewohnt. Gleichzeitig führt eine

¹¹ Die Höhe des Grundfreibetrages ist im Gegensatz zum Ausmaß der Progression nicht verteilungspolitisch motiviert, sondern richtet sich „lediglich“ nach der Höhe des Existenzminimums.

¹² Eine Variation des Grundfreibetrages oder der Eingangssteuersätze ließe sich allenfalls rechtfertigen, wenn eine reine Umverteilung zwischen „Sparern“ und „Nicht-Sparern“ angestrebt wird. In aller Regel wird jedoch eine vertikale Umverteilung zwischen einkommensschwachen und einkommensstarken Haushalten angestrebt.

Abbildung 5: Haushalte mit Inanspruchnahme der WoP nach verschiedenen Quintilsdefinitionen



Erläuterung: Eine Betrachtung der Quintile des Haushaltsnettoeinkommens statt des verfügbaren Einkommens zeigt, daß eine Schichtung nach der Leistungsfähigkeit statt nach der Verfügbarkeit von Einkommen zu einer Verschiebung der WoP-Begünstigten in Richtung der unteren Quintile führt. Definiert man sogar altersabhängige Einkommensquintile, so profitieren unter Berücksichtigung der altersbedingten Einkommensniveaus hauptsächlich die Haushalte im 2. statt im 3. Quintil.

Lesebeispiel: Weniger als 15% der Haushalte, die zu den einkommensschwächsten aller Haushalte gehören, nehmen die WoP in Anspruch; altersbedingt zählen zu dieser Gruppe vorwiegend Studenten und Rentner. Aber mehr als 15% der Haushalte, die zu den einkommensschwächsten in ihrer Altersklasse gehören, profitieren von der WoP. Im zweiten bis vierten Einkommensquintil ist diese Differenz sogar deutlich größer. Die altersabhängige Definition von „einkommensreich“ und „einkommensarm“ berücksichtigt, daß z.B. ein 20-jähriger Student mit einem monatlichen Einkommen von 3.000 DM als „einkommensreich“ eingestuft werden muß, ein 35-jähriger Familienvater mit 3 Kindern aber als „einkommensarm“.

Quelle: Eigene Berechnungen aus EVS

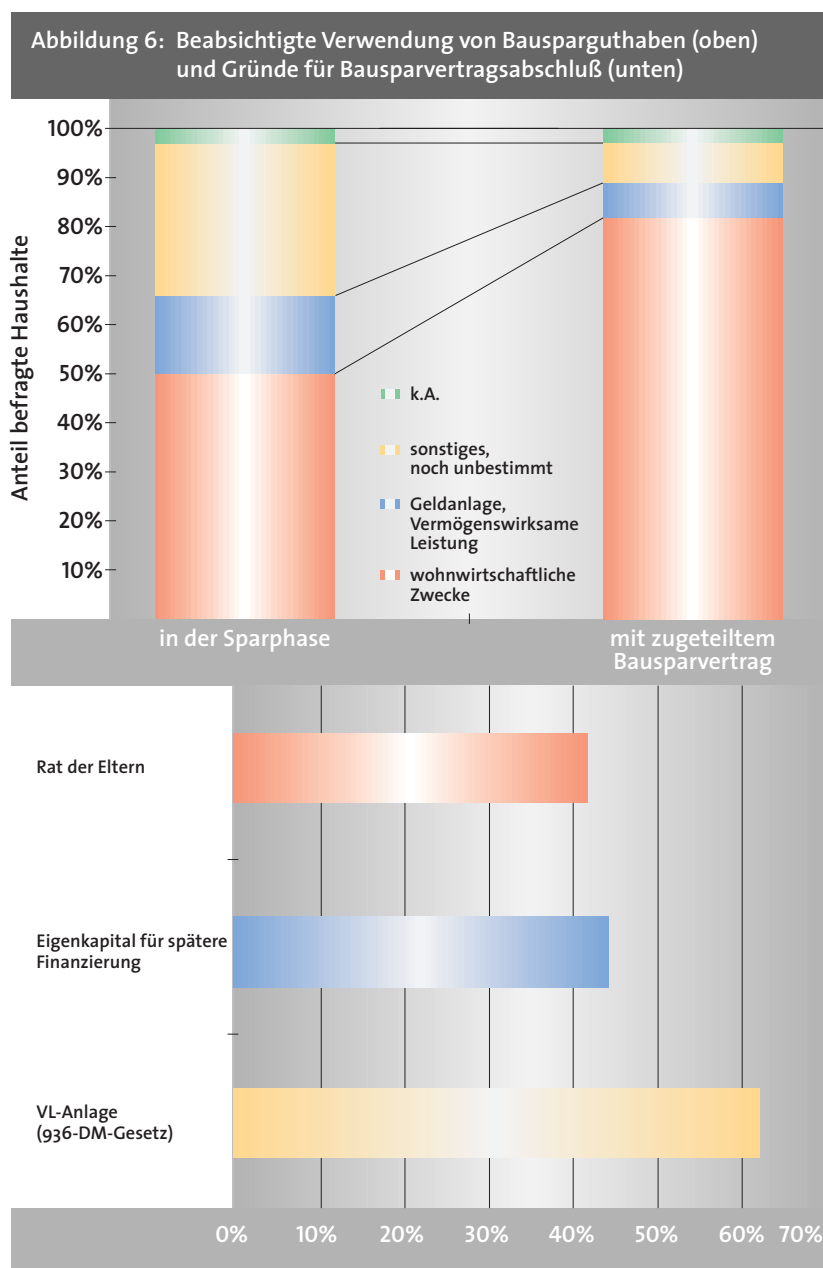
empirica

Erhöhung der Wohneigentumsquote zu einer gleichmäßigeren Verteilung des Immobilienvermögens. Allerdings wird der Bausparförderung zuweilen vorgeworfen, daß sie insbesondere der (oberen) Mittelschicht zugute kommt und deswegen nicht ausreichend zu der angestrebten Umverteilung führt. Bei dieser Kritik muß die oben erwähnte Zielvorstellung hinterfragt werden. Soll die Wohnungsbauprämie in erster Linie ein Instrument der Umverteilung sein oder stellt sie nicht zusammen mit der Eigenheimzulage lediglich eine Kompensation

der hohen Bau- und Bodenkosten sowie der hohen Subventionen im Mietwohnungsbau dar? Wenn der Gesetzgeber eine zielkonforme Mittelverwendung der geförderten Vermögen erreichen will, muß er diejenigen Haushalte fördern, die überhaupt in der Lage sind, Wohneigentum zu erwerben. Abgesehen davon beträgt beispielsweise bei den 20% einkommensärmsten Haushalten der Anteil der Rentner 47%. Weitere 10% stellen jeweils die Studenten und die Arbeitslosen. Diese Haushalte können nicht gerade zur Kerngruppe des WoPG gezählt werden.

Angaben zur Einkommensverteilung ohne Angaben zum Alter sind ohnehin meist ohne Erklärungswert, da das Einkommen nicht gleichmäßig über das Leben der Haushalte verteilt ist. Ein Haushalt mit einem Jahresnettoeinkommen von 40.000 gehört zu obersten 25%, wenn er unter 25 Jahre alt ist. Dagegen muß ein Haushaltsvorstand zwischen 35 und 55 Jahren mit demselben Einkommen zu den untersten 25% aller Haushalte gerechnet werden. Deswegen wird der Einwand einer Umverteilung in die „falsche“ Richtung entschärft, wenn man altersabhängige Einkommensschichtungen definiert (vgl. Abbildung 5). Die Haushalte im ersten Quintil sind jetzt nicht mehr die 20% Einkommensärmsten **aller Haushalte**, sondern die 20% Einkommensärmsten **in ihrer Altersklasse**. Diese Verteilungsdefinition weist nicht mehr die Haushalte im 3. Quintil als größte Gruppe der WoP-Begünstigten aus, sondern diejenigen im 2. Quintil.

Ein direkter Einfluß der Bausparprämie auf die gesamte Vermögensbildung der mit WoP geförderten Haushalte kann aufgrund der oben erwähnten Selektionseffekte und anderen Verzerrungen empirisch nicht einwandfrei nachgewiesen werden. Wenn aber rund 80% der 30- bis 35jährigen Haushalte beim Erwerb von selbstgenutztem Wohneigentum Bausparmittel einsetzen, dann spricht vieles für die Vermutung eines positiven Einflusses der Bausparförderung. Inwieweit die entsprechenden Haushalte zum Erwerbszeitpunkt förderberechtigt sind, spielt keine Rolle für die Treffsi-



Anmerkung: obere Abb. Bausparerbefragung der LBS MS/D, untere Abb. Jugend-FMDS 1993 (14-25jährige in Westdeutschland; Mehrfachnennungen).

Quelle: Fremann (1995)

empirica

cherheit der Bausparförderung. Von Bedeutung wäre lediglich, ob sie zum Beginn der Laufzeit ihres ersten Bausparvertrages prämienberechtigt waren. Dazu sind allerdings keine Daten vorhanden. Unterstellt man, daß die staatliche Prämie als Motiv

für den Abschluß von Bausparverträgen bereits in jungen Jahren und ohne konkrete Bauabsichten fungiert (vgl. Abbildung 6), kann die Schlußfolgerung gezogen werden, daß die WoP häufig zur Verminderung von Liquiditätsengpässen im Rahmen des

Erwerbs von Wohneigentum beiträgt und es den Sparern erleichtert, die Durststrecke in der Ansparzeit (schneller oder früher) zu überwinden.

Gleichzeitig kann zumindest ein indirekter Zusammenhang mit den hohen Sparanstrengungen der Selbstnutzer nicht geleugnet werden. Die Entscheidung zum Eigentumserwerb führt über fast 2 Jahrzehnte zu erhöhtem Sparen und zu einer Vermögensbildung, die alle anderen Formen weit überragt. Parallel zur Tilgung des Realvermögens bilden Eigentümer in etwa gleich hohe Geldvermögen wie Mieterhaushalte derselben Einkommensklasse. Im Rentenalter übersteigt das Gesamtvermögen sonst identischer Immobilienbesitzer das der Mieter um ein Mehrfaches (vgl. Teil 1 „Wohneigentum im Portfolio privater Haushalte“).

Vermögensbildungsgesetz und Beteiligung der Arbeitnehmer am Produktivvermögen

Im Unterschied zum WoPG werden vor allem Selbständige von der Förderung nach dem VermBG und §19a EStG ausgeschlossen. Eine Analyse der Auswirkungen bei Arbeitnehmern wird erschwert, weil die Inanspruchnahme nicht immer Gegenstand individueller Entscheidung, sondern oft tarifvertraglich geregelt ist. Selbst die Wahl der Anlageform für Arbeitnehmersparzulagen ist seit 1999 nur noch bedingt Gegenstand einer individuellen Entscheidung. Die Tarifvertragspartner können seit

Beginn des Jahres die Anlage der vermögenswirksamen Leistungen per Tarifvertrag auf Unternehmensbeteiligungen, das Bausparen und zur Entschuldung von Wohneigentum beschränken. Soweit die Förderung im Rahmen des VermBG sich auf die Aufwendungen im Rahmen des Immobilienerwerbs beschränkt, dürften sowohl die zielkonforme Mittelverwendung nach Ablauf etwaiger Sperrfristen als auch die Auswirkungen auf die gesamte Vermögensbildung identisch mit den Ergebnissen der WoP sein. Die niedrigeren Einkommensgrenzen und die Einengung auf abhängig Beschäftigte führen jedoch dazu, daß das VermBG seinen Schwerpunkt auf die Förderung jüngerer Haushalte verlagert.

Der Katalog förderwürdiger Produktivkapitalanlagen im VermBG wurde seit 1984 mehrfach erweitert. Allerdings kann man zu dem Ergebnis gelangen, daß das Ziel, einkommensbedingt ungleiche Anlageformen auszugleichen, nicht erreicht wurde. Der zu beobachtende Nachfrageanstieg nach Aktienfonds dürfte eher durch Haushalte ohne Anspruch auf Arbeitnehmersparzulage verursacht sein und ist nicht auf die Stimulanz des VermBG, sondern auf anderweitig begründete Präferenzverschiebungen privater Anleger zurückzuführen. Die Wahlfreiheit zwischen Produktivkapital und Bausparen wird hier zugunsten der weniger riskanten Anlageform entschieden.

Die Rechtfertigung für eine staatliche Förderung der Beteiligung am Produktivvermögen bezieht sich neben der weit gefaßten Zielvorstellung einer Entschärfung des Gegensatzes

zwischen Kapital und Arbeit auf eine höhere Arbeitsmotivation der Beschäftigten durch zusätzliche Informations- und Mitbestimmungsrechte, eine „gerechtere“ Verteilung der Unternehmergewinne und eine Verbesserung der Kapitalausstattung und Selbstfinanzierungsmöglichkeiten der Unternehmen. Diese Ziele können die Arbeitgeber und Arbeitnehmer aber auch ohne staatliche Förderung verfolgen. Anreize zur Realisierung sollten ausreichend bestehen, wenn die Resultate tatsächlich so vielversprechend für beide Seiten sind. Allenfalls kann die Förderung Lerneffekte bewirken, wenn gegenüber Sparen in Produktivkapital eine gewisse Distanz besteht.

Grundsätzlich muß die Frage gestellt werden, ob für Haushalte mit niedrigen Einkommen riskante Anlageformen wie Aktien und andere Produktivkapitalbeteiligungen die richtige Anlageform darstellen. Gerade für vermögensarme Haushalte bieten sich im Rahmen eines „Basissparens“ eher flexiblere Anlageformen an, die für größere Anschaffungen (bis hin zu Wohneigentum) jederzeit zugänglich sind. Diese Haushalte können entweder nur einen sehr geringen Teil ihres Portfolios „riskant“ anlegen oder nehmen diese Förderung überhaupt nicht in Anspruch. In beiden Fällen laufen die Marktergebnisse der Intention des VermBG zuwider. Dieselbe Argumentation trifft für Kapitalbeteiligungen im Rahmen des §19a EStG zu.

Die politische Diskussion setzt bei der höheren erwarteten Rendite von Aktien und anderen Kapitalbeteiligungen an. Der langfristig höheren

Staatliche Anreizprogramme

Rendite steht aber ein kurzfristig höheres Risiko entgegen. Nur langfristig ist das Risiko einer Anlage in Produktivvermögen (z.B. Aktien) verhältnismäßig gering, wenn der Haushalt von einem langen Anlagehorizont ausgeht. Eine Baisse kann „ausgesessen“ werden. Infolgedessen eignen sich solche Anlageformen nur im Zusammenhang mit langfristigen Sparmotiven. Diese sind beim abhängig Beschäftigten durch die gesetzliche Rentenversicherung aber (noch) weitgehend abgedeckt. Ist der Anleger dagegen auf die Verfügbarkeit seines Vermögens zu einem bestimmten Zeitpunkt angewiesen,

z.B. für den Kauf von Haushaltsgeräten und Möbeln oder den Erwerb eines Eigenheimes, sind Beteiligungen am „Produktivkapital“ zu risikoreich. Ähnliches gilt für Rentenpapiere. Wer Rentenpapiere bis zum Ende der Laufzeit durchhalten will, hat – in Geldgrößen gerechnet – kein Risiko; Ein Kursverfall stört ihn nicht.¹³ Würden die Haushalte in die Lage versetzt, privat stärker vorsorgen zu können, würden sich gleichzeitig die Möglichkeiten einer Beteiligung der Arbeitnehmer am Produktivkapital erhöhen. Alle Versuche, dies durch staatlich subventionierte Investivlohnpläne und ähnliches zu errei-

chen, verblasen vor dieser Möglichkeit. Risikoreichere Anlageformen, die nur in der Langfristperspektive ein geringes Verlustrisiko bergen – z.B. Aktien – würden einer größeren Gruppe erlauben, von den langfristig höheren Renditen zu profitieren. Welche Haushalte tatsächlich verstärkt riskante Anlagen präferieren, ist jedoch offen. Es ist durchaus denkbar, daß „konservative“ Anlageformen wie Immobilien und Sparbriefe genauso von einer umfangreicheren privaten Altersvorsorge profitieren würden.

3.2 Auswirkungen der geplanten ESt-Reform auf die Vermögensbildung

Die deutlichsten Veränderungen für die Vermögensbildung privater Haushalte werden durch die geplante Halbierung der Sparerfreibeträge hervorgerufen. Bei einer angenommenen Verzinsung von 4% (3%/5%) müssen unverheiratete Steuerzahler bereits ab einem Geldvermögen von 75 TDM (60/100 TDM) Einkommensteuer auf die Zinseinnahmen bezahlen. Eine Abschätzung mit den Daten der EVS 1993 ergibt, daß etwa 6% aller Haus-

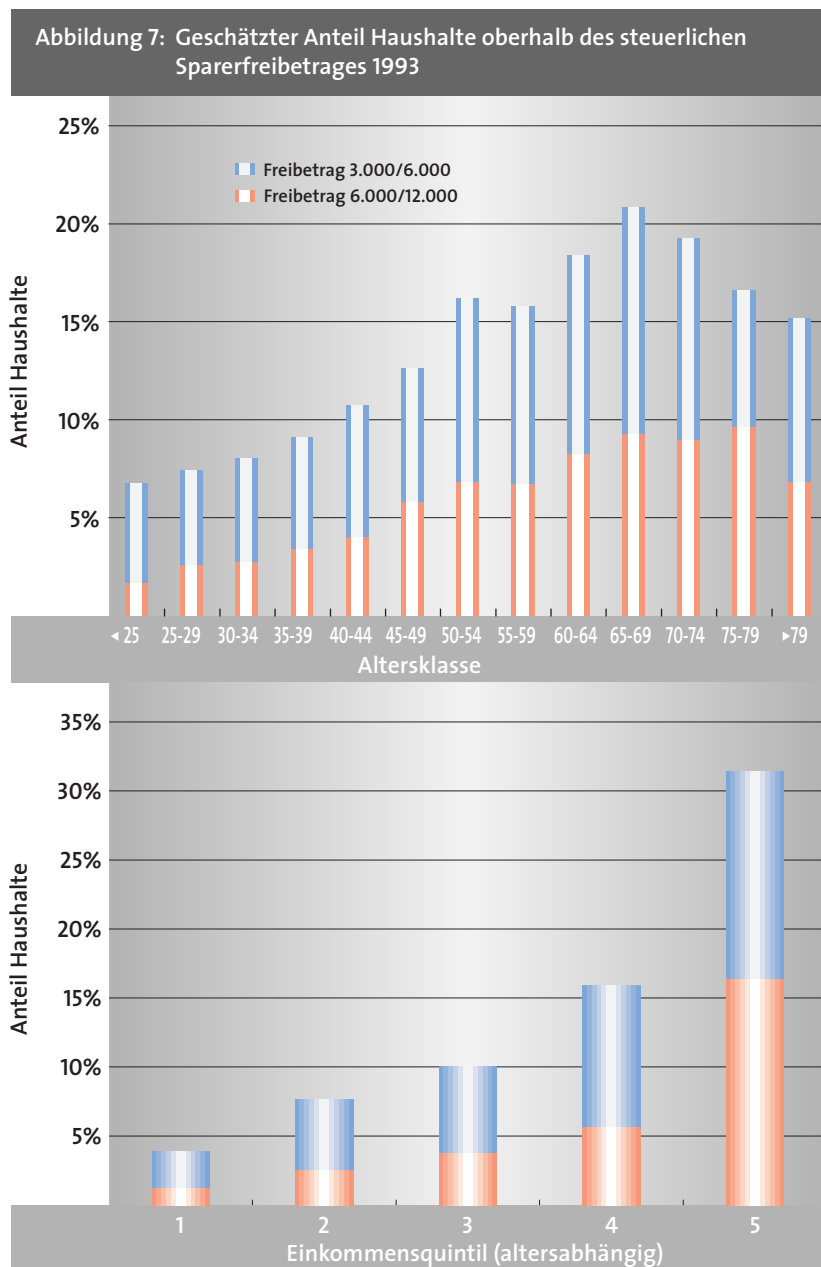
halte¹⁴ Einnahmen aus Zinsen, Dividenden und Ausschüttungen haben, die oberhalb des aktuellen Sparerfreibetrages von 6.000 DM für Singles bzw. 12.000 DM für Verheiratete liegen (vgl. Abbildung 7). Einer Halbierung des Freibetrages würde diesen Anteil in allen Einkommensschichten (altersabhängige Quintile) mehr als verdoppeln. Rund 14% der Haushalte müßten danach Steuern auf ihre Vermögenseinnahmen zahlen.

Eine Besteuerung von Vermögenseinkommen ist problematisch. Die Besteuerung inflationsbedingter, nominaler Wertzuwächse besteuert Scheingewinne. Betrachtet man Zinseinkommen als Entschädigung für heutigen Verzicht zugunsten eines späteren Konsums, ist die Besteue-

rung vor allem fragwürdig, wenn die Ersparnisse aus bereits versteuerten Einkommen fließen. Gerade im Zusammenhang mit der privaten Alterssicherung und den Unsicherheiten über die kollektive Altersvorsorge könnte erwogen werden, Ersparnisse aus un versteuertem Einkommen zu ermöglichen. Dann ist auch eine Besteuerung von Kapitaleinkommen zu rechtfertigen. Progressionseffekte wie etwa bei der einmaligen Auszahlung von Lebensversicherungen müssen durch Progressionsvorbehalte oder Vor-/Rückträge abgemildert werden. Die Tatsache, daß bei Wertpapieren und Lebensversicherungen die Gewinne aus langfristigen Vermögensanlagen steuerfrei realisiert werden können,

¹³ Unter dem Gesichtspunkt einer Spekulationsfrist ist es außerdem für einen Hochbesteuerten günstiger, eine Wertpapieranlage zu wählen, als für einen persönlich niedrig Besteuerten. Solche Anlagen wandern notwendig zu den Reichen. Dieser Grund ist allein für sich schon ausreichend, um einen Großteil der Konzentration des Produktivvermögens in der Bundesrepublik zu erklären.

¹⁴ Die obersten 2% der Einkommensbezieher sind in der EVS nicht repräsentiert.



Anmerkung: Die Haushalte im ersten (altersabhängigen) Einkommensquintil sind die 20% Einkommensärmsten in ihrer Altersklasse, die Haushalte im fünften Quintil die Einkommensstärksten in ihrer Altersklasse. Die Altersklassen sind in 5-Jahresschritten definiert.

Quelle: Eigene Berechnungen aus EVS

empirica

ändert nichts an der allokativen Verzerrung zwischen den einzelnen Anlageformen.

Gerade im Zusammenhang mit der Furcht vor einem „weichen Euro“ können neue Inflationserwartungen aufkommen. Bei höherer Inflation ergeben sich aber auch größere Aus-

wirkungen durch eine Besteuerung nominaler, inflationsbedingter Wertsteigerungen. In diesem Zusammenhang muß auch die seit 1993 unveränderte Anrechenbarkeit von Vorsorgeaufwendungen als Sonderausgaben (§10 EStG) gesehen werden. Seither sind die Sozialversi-

cherungsbeiträge um 11%, das Preisniveau um 10% gestiegen. Real können also deutlich weniger Vorsorgeaufwendungen als noch vor 5 Jahren steuerlich geltend gemacht werden.

Staatliche Anreizprogramme

Spekulationsfristen

Die Verlängerung der Spekulationsfristen dürften nur marginale Veränderungen der Vermögensbildung zur Folge haben. Steuerzahler, die innerhalb der bisherigen sechsmonatigen Spekulationsfrist für Wertpapiere veräußert haben, werden dies auch in Zukunft tun, da bei ihnen die kurzfristige Renditemaximierung durch aktives trading im Vordergrund steht. Dagegen werden die Langfristanlagen – etwa für die Altersvorsorge – durch die Verlängerung der Frist auf ein Jahr nicht berührt. Insgesamt muß man ohnehin davon ausgehen, daß ein Großteil der Spekulationsgewinne aus Wertpapieren hinterzogen wird. Im Zusammenhang mit der unbegrenzten Möglichkeit zum Verlustvortrag von Verlusten aus Spekulationsgeschäften (bisher: nur im selben Jahr) entsteht jedoch ein Anreiz, Spekulationsverluste anzugeben um diese mit Spekulationsgewinnen verrechnen zu können.

Auch die Fristverlängerung bei Immobilien auf 10 Jahre wird weitgehend folgenlos bleiben. Für selbstgenutztes Wohneigentum entfällt die Spekulationsbesteuerung, wenn das Wirtschaftsgut, z.B. wegen Arbeitsplatzwechsels, kurzfristig veräußert wird. Bei Mietwohnungen ergibt sich durch die steuerlichen Abschreibungen und resultierenden Liquiditäts-

entwicklungen typischerweise eine Rendite, die nach rund 10 Jahren ihr Maximum erreicht. Im Ergebnis verbieten sich Verkäufe innerhalb der Spekulationsfrist von 10 Jahren aus Renditeüberlegungen. Allerdings darf das psychologische Motiv nicht vernachlässigt werden. So ist es denkbar, daß einige bisherige Investoren aufgrund der eingeschränkten Dispositionsfreiheit abgeschreckt werden.

Vermögensteuer

Neben den Änderungen im EStG wird auch die Wiedereinführung der privaten Vermögensteuer erörtert.¹⁵ Abgesehen von umfangreichen und verwaltungsintensiven Neubewertungen der Grundvermögen wird eine Wiedereinführung der Vermögensteuer eine umfassende Gerechtigkeitsdiskussion anheizen. Die Festlegung von Freibeträgen für „normale“ Vermögen wird in der Diskussion zu einem „Verteilungskampf“ zwischen Mietern und Selbstnutzern bzw. zwischen Selbstnutzern in den Städten und auf dem Land führen. Freiberufler und Selbstständige mit privater Altersvorsorge werden benachteiligt, wenn nicht entsprechende Freibeträge und damit eine Aushöhlung der Bemessungsgrundlage oder eine Besteuerung der fiktiven Vermögen, die die Ansprüche von abhängig Beschäftigten gegen die gesetzliche Rentenversicherung darstellen, eingeführt werden. Insgesamt sprechen

¹⁵ Die Abschaffung der privaten Vermögensteuer führte übrigens nicht zu einer Entlastung der „Reichen“, weil gleichzeitig die Erbschafts- und Grunderwerbsteuer erhöht wurde, wovon hauptsächlich die „Reichen“ betroffen waren.

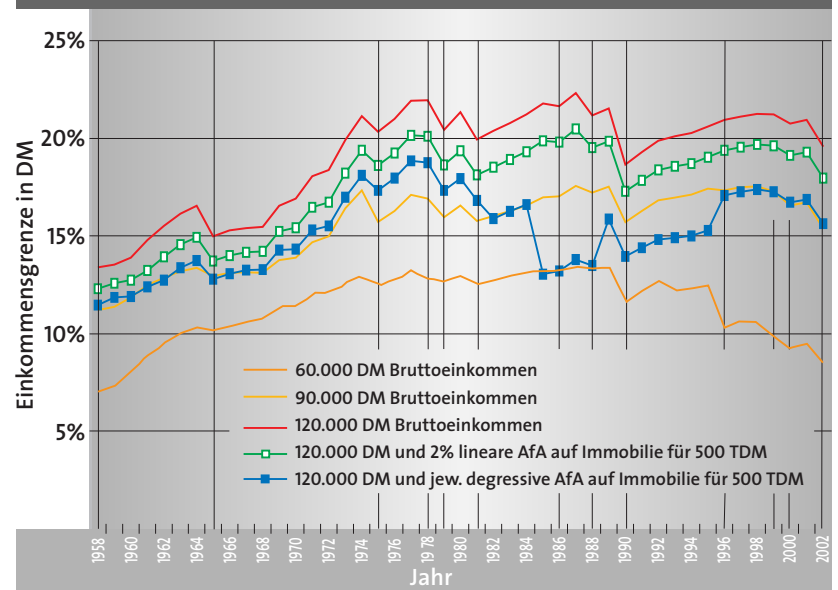
die hohen Verwaltungskosten und eine Besteuerung der Vermögenssubstanz (Steuerzahlung kann größer als Rendite sein) gegen die Wiedereinführung der Vermögensteuer. Außerdem wird die beabsichtigte Freistellung von Betriebsvermögen zu enormen Umschichtungen aus dem Privatvermögen von Selbständigen und damit zu einer Aushöhlung der Bemessungsgrundlage führen.

Fazit

Eine Reform der Einkommensteuer muß Anreize für Investitionen und Beschäftigung schaffen. Daneben sollte mehr Steuergerechtigkeit und

Verwaltungsvereinfachung im Vordergrund stehen. Diese Ziele können auch durch eine aufkommensneutrale Reform realisiert werden. Eine Nettoentlastung ist insbesondere unter dem Aspekt einer niedrigeren Staatsquote und der Schaffung von Akzeptanz in einer breiten Bevölkerungsschicht zu sehen. Die Nachfrage wird durch positive Erwartungen über zukünftige Beschäftigungschancen und ein günstiges Investitionsklima gestärkt. Eine empirisch orientierte Diskussion muß zur Kenntnis nehmen, daß die langfristigen Entwicklungen der Tarife, insbesondere durch die Eigenschaften Eingangssteuersatz, Progression, Durchschnittsbelastungen,

Abbildung 8: Durchschnittssteuersätze von 1958-2002 bei indexierten Bruttoeinkommen mit/ohne Investitionen im Mietwohnungsbau



Annahmen: Splittingtarif (ein Einkommensbezieher); Bruttoeinkommen rückwärts deflationiert mit dem Tarifindex für Angestellte bzw. bis zum Jahr 2002 mit 2% p.a. inflationiert (indexierte Bemessungsgrundlage). Zu versteuerndes Einkommen = Bruttoeinkommen abzgl. der jeweils gültigen Arbeitnehmerfreibeträge und der abziehbaren gesetzlichen Sozialversicherungsbeiträge; Immobilieninvestition (Gebäudeanteil 80%), die mit dem jeweils aktuellen AfA-Satz der Anschaffungsperiode bzw. linear mit 2% abgeschrieben wird. Bemessungsgrundlage für die Abschreibungshöhe in DM ist eine real konstante Investition in Höhe von 500 TDM in Preisen von 1998. Die nominale Preisentwicklung folgt dem Baupreisindex.

Quelle: Eigene Berechnungen

empirica

Spitzensteuersatz, natürlich immer nur die halbe Wirklichkeit widerspiegelt. Für den einzelnen Steuerzahler oft bedeutsamer sind die Gestaltungsmöglichkeiten. Insbesondere durch Immobilieninvestitionen können sich enorme Veränderung ergeben (vgl. Abbildung 8). Die resultierenden Absenkungen der Steuerlast bei Investitionen im Mietwohnungsneubau gegenüber den tariflichen Belastungen sind stärker als alle Veränderungen bisheriger Steuerreformen. Sie führen dazu, daß beispielsweise die Effektivbelastungen eines Spitzenverdieners mit 120.000 DM auch nach der Steuerreform bis auf

die Belastung eines Steuerpflichtigen mit 90.000 DM absinken kann. Vor allem in den 80er Jahren hat die Gestaltungsfreiheit durch sehr hohe Abschreibungssätze ständig zugenommen. Die Steuertarife stehen seit Mitte der 80er immer mehr für hohe Einkommensbezieher bloß auf dem Papier. Das bedeutet, daß es seither auch relativ unwichtig war, über Tarifverläufe und Spitzensteuersätze zu diskutieren und sich darüber zu ereifern. Die Wirklichkeit konnte sehr viel stärker durch die Gestaltungsmöglichkeiten bestimmt sein. Im Ergebnis ist das Steuerrecht durch die Vielzahl der Gestaltungsmöglich-

keiten völlig intransparent geworden. Niemand weiß, wer durch die Inanspruchnahme welcher Gestaltungsmöglichkeiten sich wie stark entlasten konnte und welche Verteilungs-/Vermögenseffekte tatsächlich entstehen. Als Folgerung läßt sich festhalten: fast wichtiger als alle Diskussionen um Tarifverläufe wäre eine kritische Überprüfung aller Gestaltungsmöglichkeiten. Erst dann erhält der Tarif wieder seine Bedeutung und hat auch einen Aussagewert.

Staatliche Anreizprogramme

3.3 Exkurs: konsumorientierte Einkommensteuer

Im Rahmen einer ausschließlich konsumorientierten Einkommensteuer könnten alle laufenden Ersparnisse von der Bemessungsgrundlage der Einkommensteuer abgezogen werden. Umgekehrt würden Vermögensauflösungen die Bemessungsgrundlage erhöhen. Dadurch werden hohe Sparanreize gesetzt. Darüber hinaus ist eine progressive Konsumsteuer gerechter als eine progressive Steuer auf das laufende Einkommen, weil nachhaltig erzielbare, permanente Einkommen und keine transitorischen Einkommensspitzen (Erbschaften, volatile Einkommen von Selbständigen, Portfolioumschichtungen) besteuert werden. Zudem werden technische Unvollkommenheiten beseitigt, wie sie etwa bei der Berücksichtigung intertemporaler Lei-

stungsfähigkeit durch Vor- oder Rückträge in andere Steuerjahre sowie bei einer Vielzahl von Steuervorteilen im Rahmen der Vermögensbildung entstehen.¹⁶

Eine konsumorientierte Einkommensteuer impliziert, daß 'Sparen' gleich 'Steuern sparen' bedeutet. Dadurch kommt es zu einer Selbstbeschränkung im Konsumverhalten, weil Vermögen vorsichtiger aufgelöst wird, wenn dadurch die Steuerzahllast und Steuerprogression ansteigt. Eine vorgeschriebene Mindestspardauer zur Erlangung von Steuerfreiheit oder Prämiengewährung erübrigt sich im Rahmen einer konsumorientierten Einkommensteuer. Der größte Steuervorteil wird erzielt, wenn das Vermögen in Phasen niedriger Einkommen aufgelöst wird (i.e. im Falle von

Arbeitslosigkeit, Krankheit oder im Rentenalter).¹⁷

Im Rahmen der Diskussion um die Einführung einer kapitalgedeckten Rentenversicherung wird zuweilen

¹⁶ Steuerfreie Realisierung von *capital gains* außerhalb von Spekulationsfristen oder innerhalb von Freigrenzen, steuerfreie Zins-/Dividendeneinkommen innerhalb von Sparerfreibeträgen, Steuerfreiheit resp. Prämien bei Einhaltung von Mindestansparzeiten bei Bausparverträgen und Lebensversicherungen, begrenzte Ansparmöglichkeiten aus unversteuertem Einkommen im Rahmen von Vorsorgeaufwendungen (Grundhöchstbeträge und Vorwegabzüge), intertemporale Verteilung transitorischer Einkommen im Rahmen von degressiven Abschreibungsmodellen resp. Modernisierungsmaßnahmen durch Eigentümer von Mietwohnungen etc.

¹⁷ Dem Einwand, 'Besserverdiener' könnten durch Sparen ihre Steuerlast überproportional reduzieren, kann entgegengestellt werden, daß diese Haushalte bei hohen Vermögensauflösungen progressiver besteuert werden, bzw. daß ihre höheren Ersparnisse die Grundlage zukünftigen Wirtschaftswachstums bilden. Zusätzlich könnte durch eine nachhaltige Verbreiterung der Bemessungsgrundlagen die Progression selbst gesenkt werden, damit bei hohen Einkommen geringere Steuervorteile entstehen.

argumentiert, daß die Haushalte 'zu viel' sparen könnten und dadurch eine Nachfragelücke schaffen würden.¹⁸ Ähnliche Befürchtungen könnten auch für eine konsumorientierte Einkommensteuer geltend gemacht werden. In beiden Fällen besteht dafür allerdings kein Grund: Weder

wird ein Ausfall von Konsumnachfrage noch wird eine Überschwemmung der Kapitalmärkte stattfinden; im Gegenteil, eine höhere volkswirtschaftliche Ersparnis bietet die Grundlagen für zusätzliche Investitionsnachfrage, schnelleres Wirtschaftswachstum, höhere Einkom-

men und zusätzliche Arbeitsplätze. Außerdem können die Ersparnisse im Ausland angelegt werden, insbesondere in Regionen mit Kapitalmangel. Diese Strategie bietet sich schon allein wegen der damit verbundenen Risikostreuung an.

4 Altersvorsorge

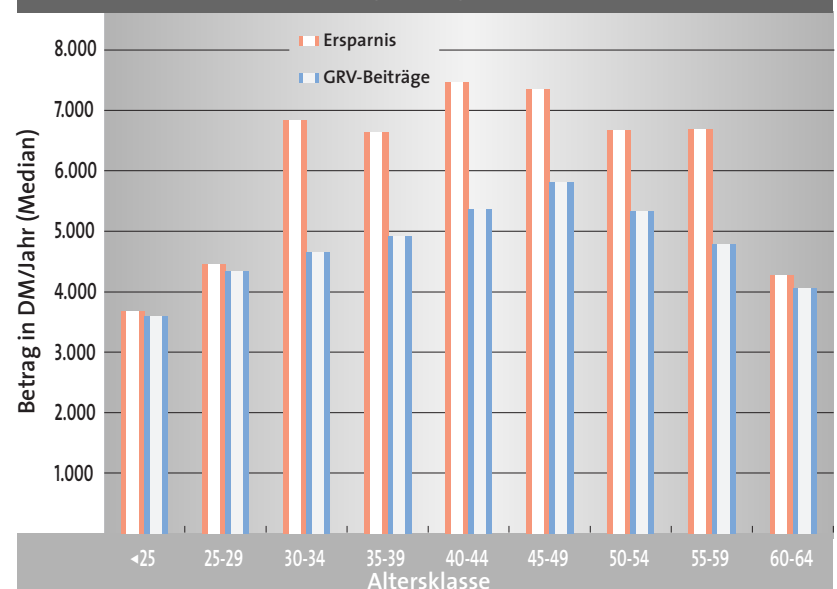
4.1 Ausgestaltung der gesetzlichen Rentenversicherung

Das Prinzip der deutschen gesetzlichen Rentenversicherung ist kein Einkommen als „letzte Zuflucht“, sondern ein angemessener Ersatz für Lebenseinkommen und stellt daher eher eine Versicherung als ein soziales Netz oder Transferprogramm wie etwa in den USA dar. Private Pensionen bzw. Betriebsrenten sind entsprechend selten, verglichen mit Staaten mit einer weniger ausgeprägten Verknüpfung von Arbeits- und Renteneinkommen. Die Grundlagen für die Rentenbezüge bilden die Anzahl der Beitrags- und Anrechnungsjahre, das aktuelle, allgemeine Lohnniveau, das Renteneintrittsalter und die ehemalige, individuelle relative Einkommensposition.¹⁹ Die Rente ist damit fast pro-

portional zum früheren Erwerbseinkommen, so daß die relative Einkommensposition im Ruhestand nahezu beibehalten wird. Aufgrund von oberen und unteren Beitragsbemessungsgrenzen ergibt sich jedoch

keine exakte Proportionalität.²⁰ Für den nicht 100%igen Arbeitseinkommensersatz (replacement ratio) wird nicht der zusätzliche Nutzen durch Freizeit, sondern die geringeren arbeitsbedingten Ausgaben als

Abbildung 9: Vergleich der privaten Ersparnisse und der gesetzlichen Rentenversicherungsbeiträge 1993



Anmerkung: GRV-Beiträge = Arbeitnehmeranteil der Beiträge zur gesetzlichen Rentenversicherung

Quelle: Eigene Berechnungen aus EVS

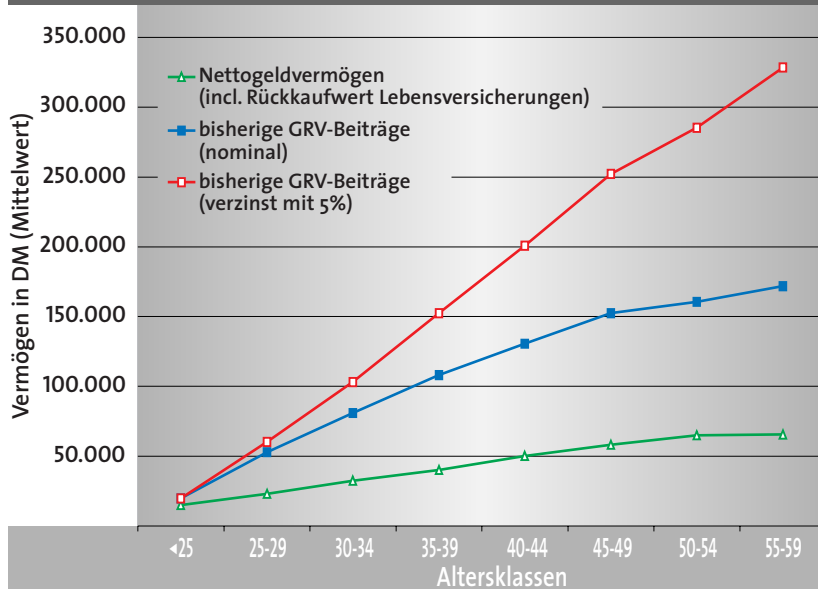
empirica

¹⁸ Vgl. z.B. DIW (1998).

¹⁹ Im Ergebnis profitieren Rentner von Produktivitätsgewinnen der jungen Haushalte. Die Abschläge bei frühzeitigem Renteneintritt sind versicherungstechnisch unfair.

²⁰ Im Jahr 1992 wurde zudem ein Wechsel von der Brutto zur Nettoeinkommensbasis der Rentenbezüge vollzogen.

Abbildung 10: Geschätzte bisherige Einzahlungen in Rentenversicherungen und privates Vermögen 1993



Auswahl: nur Arbeiterhaushalte

Quelle: Eigene Berechnungen aus EVS

empirica

Grund angeführt. Die replacement ratio beträgt im Mittel rund 70% des bisherigen Nettoerwerbseinkommens.

Die Arbeitnehmeranteile zur gesetzlichen Rentenversicherung erreichen vor allem in den jüngeren Altersklassen nahezu das Niveau der privaten

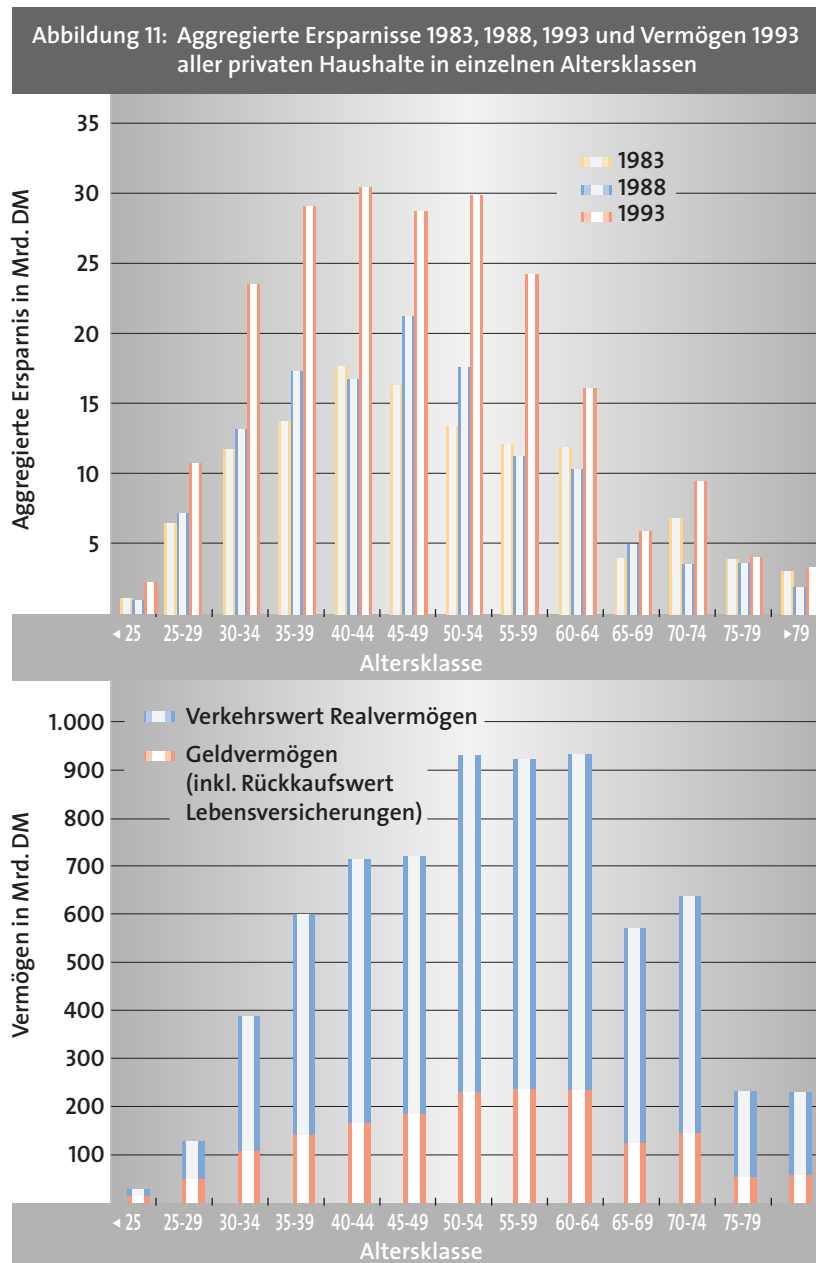
Ersparnisse (vgl. Abbildung 9). Unter Berücksichtigung der Arbeitgeberanteile erfaßt die beobachtete, private Ersparnis damit nur ein gutes Drittel der gesamten Spartätigkeit der Arbeiterhaushalte. Darüber hinaus können die GRV-Beiträge im Gegensatz zu den privaten Ersparnissen nicht vorzeitig konsumiert werden. Dadurch kumulieren sich die Rentenversicherungsansprüche – selbst bei geringer impliziter „Verzinsung“ – im Lebenszyklus zu vielfach höheren Vermögensbeständen verglichen mit den privaten Geldvermögen (vgl. Abbildung 10). Lediglich Haushalte mit Immobilien verfügen über Vermögen, die in etwa den Ansprüchen aus der Rentenversicherung entsprechen (vgl. Teil 1 „Wohneigentum im Portfolio privater Haushalte“). Offen bleibt wiederum die Frage, wieviel die Haushalte für ihre Altersvorsorge sparen würden, wenn es keine gesetzliche Rentenversicherung gäbe (vgl. Kapitel 3)

4.2 Auswirkungen der Gesetzlichen Rentenversicherung

Die Folgen einer Gesetzlichen Rentenversicherung (GRV) auf die Spartätigkeit sind nicht eindeutig zu bestimmen. Je nachdem, welche Theorie des Sparverhaltens man zugrunde legt, kommt man zu unterschiedlichen Ergebnissen. Bei einer Keynesianischen Konsumfunktion mit konstanter marginaler Konsumneigung aus verfügbarem Einkommen – identisch für alle Altersklassen – ergibt sich keine Änderung in der aggregierten Ersparnis.

Kotlikoff (1979) zeigt jedoch, daß im Rahmen der Lebenszyklushypothese der aggregierte Kapitalstock deutlich abfallen kann: Wenn die Verzinsung der Beiträge zur GRV genau dem Marktzinssatz entspricht, werden lediglich private Ersparnisse durch gesetzliche Ersparnisse ersetzt (Replacement-Effekt), Vermögen und Ersparnisse verändern sich nicht. Tatsächlich gab es bisher hohe reale Leistungen und Steuervorteile durch die Beitragszahlungen, so daß das

Lebenszyklusvermögen durch die GRV vergrößert wurde (intergenerationaler Transfer). Wenn aber der Konsum bei höherem Einkommen ansteigt, fällt die Ersparnis entsprechend ab. Dadurch wird privates Sparen durch die GRV verdrängt und der aggregierte Kapitalstock fällt. In seiner empirischen Analyse für Deutschland stellt Kim (1992) eine Erhöhung der gesamtwirtschaftlichen Konsumquote durch die GRV um rund 11% fest. Damit liefert seine



Anmerkung: Die niedrigen Vermögen der oberen Altersklasse dürfen nicht als geringere Vermögen pro Kopf interpretiert werden, da dort auch die Anzahl Haushalte geringer ist als in vielen anderen Altersklassen.

Quelle: Eigene Berechnungen aus EVS

empirica

summsenkende Effekt den konsumerhöhen Effekt auf die privaten Haushalte überkompensierte, würde die nicht-kapitalgedeckte Alterssicherung das gesamtwirtschaftliche Sparen erhöhen.

Als Faktum kann festgehalten werden, daß die deutsche GRV zumindest ein kontinuierliches, aggregiertes Entsparen der Altenhaushalte verhindert (vgl. Abbildung 11 oben) und die privaten Vermögen dieser Haushalte deswegen deutlich geringer ausfallen können. Tatsächlich bildet ein Großteil der Haushalte auch im hohen Alter weiter Vermögen. Wenn die über 79-jährigen Haushalte bis zu ihrem Lebensende nicht entsparen – die aggregierten Ersparnisse deuten sogar eher auf eine Zunahme dieser Vermögen hin – gibt deren kumuliertes Vermögen (vgl. Abbildung 11 unten) ganz grob das Potential für zukünftige Erbschaften an: rund 220 Mrd. DM im Jahr 1993.

Untersuchung einen klaren Hinweis auf eine Verminderung der Ersparnisbildung privater Haushalte durch die umlagefinanzierte Rentenversicherung. Ob diese Aussage für die gesamtwirtschaftliche Ersparnisbildung zu übertragen ist, hängt jedoch

entscheidend davon ab, welche Auswirkungen vom staatlichen Alterssicherungssystem auf das Sparen der Unternehmen und des Staates ausgehen. Nur wenn dieses System den Verbrauch dieser beiden Sektoren verringern würde und dieser kon-

4.3 Einfluß der Altersstruktur auf die gesamtwirtschaftliche Ersparnis

In einer Welt ohne Rentenversicherung, in der alle Haushalte nur für die Altersvorsorge sparen, kann eine positive gesamtwirtschaftliche Ersparnis nur erreicht werden, wenn junge Haushalte mehr sparen als die Alten entsparen. Die Anforderungen an die individuellen Sparleistungen hängen vor allem von der Altersstruktur der Bevölkerung ab. Bei einer konstanten Bevölkerung und identischem Sparverhalten aller Haushalte in den einzelnen Altersklassen ergäbe sich immer eine gesamtwirtschaftliche Ersparnis von Null. Bei fallenden Geburtenraten wie in der Bundesrepublik findet *cet.par.* ein Vermögensabbau statt. Kurzfristig existieren jedoch Effekte, die von den langfristigen Auswirkungen abweichen: so wird eine einmalige Erhöhung der Lebenserwartung bei konstantem Renteneintrittsalter den Anteil der Rentner erhöhen, wodurch langfristig gesamtwirtschaftlich mehr entspart wird. Falls dies jedoch antizipiert wurde, kann es kurzfristig zu einer verstärkten gesamtwirtschaftlichen Ersparnis kommen. Auf dieselbe Weise kann eine Verringerung des Renteneintrittsalters kurzfristig die gesamtwirtschaftliche Ersparnis erhöhen.

Erbschaften und Vorsichtsmotive

Berücksichtigt man als Sparmotiv neben der Altersvorsorge auch

gewollte Erbschaften, werden die negativen Effekte bei schrumpfender und alternder Bevölkerung auf die gesamtwirtschaftliche Ersparnis verstärkt, wenn der Rückgang in der Geburtenrate weniger Erbschaften notwendig macht. Dominieren aber keine altruistischen Motive, sondern entstehen Erbschaften überwiegend ungewollt, ergeben sich keine zusätzlichen Effekte. Werden Ersparnisse zudem aus Vorsichtsmotiven zur Absicherung gegen Arbeitslosigkeit, Krankheit etc. gebildet, kann ein Rückgang der Geburtenrate die Ersparnis sogar erhöhen, wenn die rückläufige Familienbildung (fallende Geburtenrate) die bisherige Versicherungsfunktion gegen Einkommensrisiken nicht mehr erfüllen kann.

Einführung einer Rentenversicherung

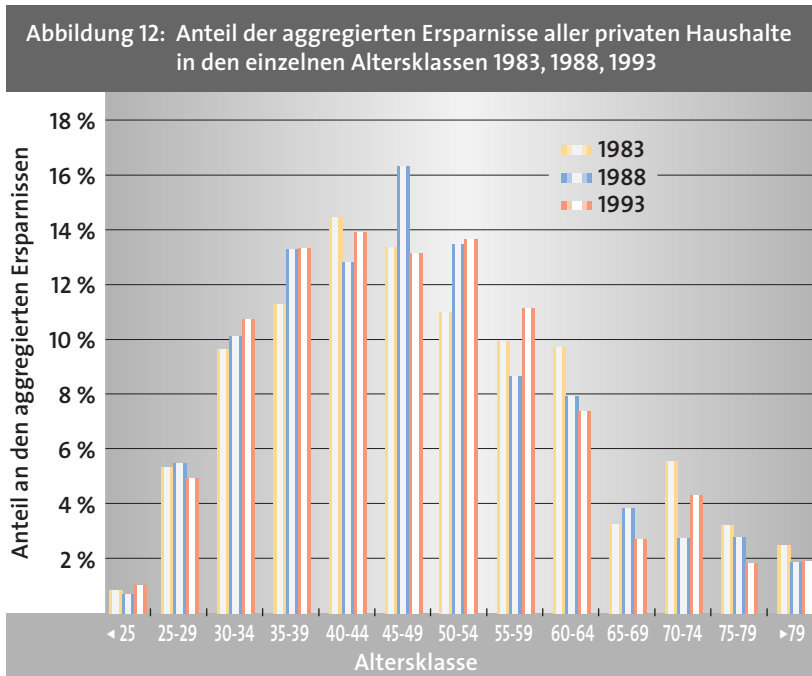
Die Existenz einer Rentenversicherung bedeutet zunächst nur quantitative und keine qualitativen Veränderungen für die gesamtwirtschaftliche Ersparnis. Insbesondere die Altersstruktur wirkt in einer Gesellschaft mit umlagefinanzierten Renten genauso wie ohne Rentenversicherung oder mit kapitalgedeckter Rentenversicherung. Aber das Rentenniveau hängt bei umlagefinanzierten Renten vom Beitragssatz und dem Wachstum der Beitragszahler ab. Ein langfristig konstantes Rentenniveau bedingt bei einer abnehmen-

den Wachstumsrate der Bevölkerung einen ansteigenden Beitragssatz, wenn nicht gleichzeitig die Erwerbsbeteiligung ansteigt. Dies vermindert das verfügbare (Lebens-) Einkommen und senkt damit das Potential privater Vermögensbildung. Wird dagegen der Beitragssatz eingefroren und sinkt statt dessen das Rentenniveau, steigt die private Ersparnis an. Insgesamt wirkt eine Politik, die unter Verschleierung der zukünftigen Unsicherheiten ein konstantes Rentenniveau verspricht, wie die Politik des konstanten Beitragssatzes, also tendenziell ersparniserhöhend.²¹

Die beschriebenen theoretischen Verhaltensweisen können mit der EVS nicht nachvollzogen werden. Einmal treten die dargestellten Veränderungen nicht exakt zu einem Erhebungszeitpunkt der EVS auf, zum anderen werden die Ersparnisse in den einzelnen Erhebungen durch sehr unterschiedliche Zinsniveaus und Einkommensentwicklungen beeinflusst. Die Grundstrukturen der Vermögensbildung einzelner Altersklassen sind jedoch deutlich zu sehen (vgl. Abbildung 12).

In Westdeutschland tragen die 35- bis 54-jährigen Haushalte gut 50% zur gesamten Ersparnisbildung der privaten Haushalte bei. Gegenwärtig sind diese Altersgruppen als Folge des Baby Booms der Nachkriegszeit stark besetzt. Dies muß die volkswirt-

²¹ Vgl. Meier (1995).



Quelle: Eigene Berechnungen aus EVS

empirica

schaftliche Ersparnis erhöhen.²² Nach dem Jahr 2000 rücken die geburten-schwachen Jahrgänge in die Lebensphasen mit hohen individuellen Sparquoten. Die Altersschichtung muß dann bei unveränderten Verhaltensweisen die volkswirtschaftliche Sparquote senken. Neben den ersparnishemmenden demographischen Effekten wirken aber auch Wachstumseffekte, die das Einkommen der jüngeren Kohorten

erhöhen und damit die Ersparnisse tendenziell erhöhen. Der langfristige Gesamteffekt hängt also von der Summe der Wachstumsraten von Pro-Kopf-Einkommen und den demographischen Effekten ab. Die möglichen negativen Folgen einer stagnierenden oder schrumpfenden Bevölkerung auf die Pro-Kopf-Ersparnis können deswegen durch Wirtschaftswachstum kompensiert werden. Allerdings besteht auch ein (wenig erforschter) Zusammenhang zwischen Wirtschaftswachstum und Altersschichtung. Führt der Anstieg älterer Erwerbstätiger als Folge nachlassender Flexibilität und nachlassender Innovationen zu einer Verlangsamung des Wirtschaftswachstums, verstärken sich die negativen Effekte der Altersschichtung und des schwächeren Wachstums auf die Sparquote.

Fazit

Insgesamt wird deutlich, daß die Bedeutung der privaten Vermögensbildung für die Alterssicherung an Bedeutung gewinnen wird. Allerdings zeigen die Ausführungen auch, daß vermehrte private Ersparnisse ohne staatliche Maßnahmen zu erwarten sind, wenn die Haushalte durch entsprechende Informationen auf die Problematik aufmerksam werden. Allein die aktuelle Diskussion um eine Rentenreform dürfte hier bereits Anreize liefern. Die Aufgabe des Staates bestünde jedoch darin, die steuerlichen Rahmenbedingungen den veränderten Ansparprozessen anzupassen. Die private Altersvorsorge kann stimuliert werden, wenn entsprechende Vermögen aus un versteuertem Einkommen aufgebaut werden können. Deswegen ist eine weitgehende Steuerfreiheit von Vorsorgeaufwendungen anzustreben.²³ Diesen Steuervorteilen muß spiegelbildlich eine Besteuerung bei der Vermögensauflösung im Rentenalter entgegenstehen (vgl. Exkurs: konsumorientierte Einkommensteuer). Die „Steuerstundung“ ist notwendig, um einer breiten Bevölkerungsschicht die zusätzlichen Sparanstrengungen während des Erwerbsleben zu ermöglichen.

²² Tatsächlich sind die aggregierten Sparquoten entgegen der Erwartungen, die sich aus der Altersschichtung ergeben, in den 90er Jahren gesunken. Allerdings kann dieser Effekt zumindest teilweise auf die niedrigen Nominalzinsen zurückgeführt werden, die eine Aufnahme von Konsumentenkrediten begünstigt hat.

²³ Alternativ wäre im Rahmen einer konsumorientierten Einkommensbesteuerung auch eine weitgehende Steuerfreiheit der Kapitalerträge denkbar. Allerdings dürfte die Vermögensbildung aus un versteuertem Einkommen höhere Sparanreize setzen als die Aussicht auf steuerfreie Erträge in der Zukunft.

5 Notwendigkeit einer verbesserten Datenbasis

*Notwendigkeit
einer verbesserten
Datenbasis*

Mit den Einkommens- und Verbrauchsstichproben stellt das Statistische Bundesamt umfangreiches Datenmaterial mit detaillierten Informationen zu einzelnen Einkommens-, Vermögens- und Konsumkomponenten zur Verfügung. Viele bedeutende Entwicklungen können aber nur durch die Beobachtung von identischen Haushalten im Zeitablauf nachvollzogen werden. Diese Möglichkeiten bietet jedoch die EVS als Querschnittserhebung nicht. Längsschnittsdaten mit ausreichen-

den Fallzahlen werden in der Bundesrepublik nur im Rahmen des Sozioökonomischen Panels des DIW erhoben. Dort stehen allerdings Vermögensbestände und Sparverhalten eher im Hintergrund. Im Ergebnis existiert kein angemessenes Datenmaterial zur Beschreibung und Fortschreibung der privaten Altersabsicherung in Deutschland. Im Zusammenhang mit der fortschreitenden Alterung der Deutschen Bevölkerung und der zu erwartenden Veränderungen im staatlichen Rentenversicherungssy-

stem ist es damit höchste Zeit, endlich Paneldaten bereitzustellen – nicht zuletzt spezielles Datenmaterial über Rentner und Pensionäre. In den USA gibt es bereits seit den 60er Jahren Paneldaten mit umfangreichem Datenmaterial über ältere Haushalte (z.B. Retirement History Survey), Großbritannien hat Ende der 80er das Problem erkannt und entsprechende Datensätze erhoben (UK Retirement Survey).