

VERMÖGENSAUFBAU FÜR BREITE SCHICHTEN

Argumente
zu Marktwirtschaft
und Politik

Nr. 174 | April 2024



Tobias Kohlstruck

VERMÖGENSAUFBAU FÜR BREITE SCHICHTEN

Tobias Kohlstruck

Argumente zu Marktwirtschaft und Politik, Nr. 174

Inhaltsverzeichnis

Executive Summary	03
1 Bedeutung des privaten Vermögensaufbaus	04
2 Die aktuelle Vermögenssituation in Deutschland	05
3 Einkommen und Besteuerung	08
4 Immobilien und Wohneigentum	12
4.1 Wohneigentum in Deutschland	12
4.2 Immobilien als Altersvorsorge	12
4.3 Die Grunderwerbsteuer	14
5 Beteiligungen am Kapitalmarkt	18
5.1 Staatlich organisierte Beteiligung am Kapitalmarkt	18
5.2 Ausgestaltungsmöglichkeiten	20
5.3 Private Beteiligung am Kapitalmarkt	21
6 Fazit	23
Literatur	24

© 2024

Stiftung Marktwirtschaft (Hrsg.)
Charlottenstraße 60
10117 Berlin
Telefon: +49 (0)30 206057-0
info@stiftung-marktwirtschaft.de
www.stiftung-marktwirtschaft.de

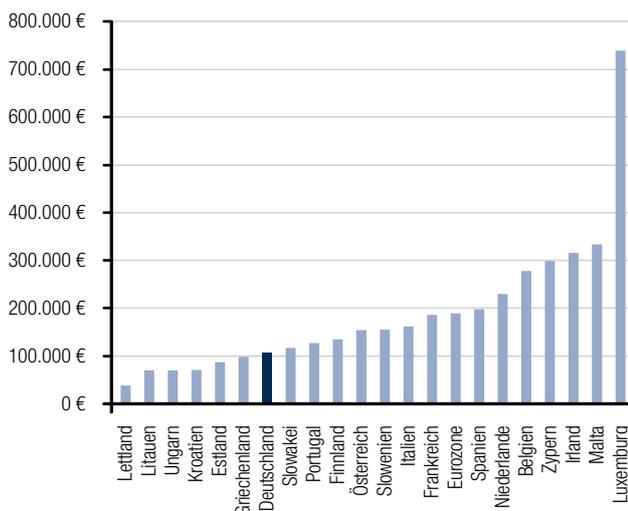
ISSN: 1612 – 7072

Titelbild: © Martina Wendt – Adobe Stock

Executive Summary

Trotz einer hohen Sparquote liegen die Deutschen bei der **Vermögensbildung** breiter Bevölkerungsschichten im internationalen Vergleich weit zurück. Dabei gewinnt die Vermögensbildung nicht nur vor dem Hintergrund einer in absehbarer Zeit immer weniger leistungsfähigen gesetzlichen Rentenversicherung für die **individuelle Altersvorsorge** an Bedeutung. Auch im Hinblick auf ein **selbstbestimmtes Leben** und **soziale Stabilität** spielt die private Vermögensbildung eine wichtige Rolle. Finanzielle Sicherheit schafft Resilienz in schwierigen Zeiten und Krisen und erhöht die Bereitschaft zu Selbständigkeit und Unternehmertum.

Deutschland nur im hinteren Mittelfeld –
Median der Haushaltsnettovermögen in der Eurozone



Um die Vermögensbildung zu fördern, sollte der Staat einerseits die **Steuerpolitik** und andererseits die **Alterssicherung** in den Fokus nehmen. In der Steuerpolitik sollte man bei der **Einkommensteuer** ansetzen und einen „Tarif auf Rändern“ einführen, um die **kalte Progression** – das Hineinrutschen der Steuerpflichtigen in höhere Grenzsteuersätze, wenn das Einkommen mit der Inflationsrate steigt – zu verhindern. Die Schwellenwerte der Progressionszonen, die den Einkommensteuertarif definieren, könnten im Zeitablauf automatisch an das Preisniveau bzw. die Lohnentwicklung angepasst werden. Darüber hinaus sollte der sogenannte „**Mittelstandsbauch**“ durch eine Tarifkorrektur beseitigt werden, um einen langsameren Anstieg des Grenzsteuersatzes im unteren und mittleren Einkommensbereich zu erreichen. Hinsichtlich der Vermögensbildung breiter Bevölke-

rungsschichten in Deutschland spielt dieser schnelle Anstieg eine wesentliche Rolle. Zusammen mit der hohen Abgabenbelastung bleibt für eine eigenverantwortliche Vermögensbildung vom Bruttoeinkommen bei zu vielen Menschen nur wenig übrig. Dazu kommt ein programmiertes Wachstum der Sozialabgaben, unter anderem für eine Rentenhaltelinie, die gar nicht halten kann – all dies sorgt für maximale Planungsunsicherheit, die wiederum Feind eines jeden Vermögensaufbaus ist. Hilfreich wäre es darum, wenn zusätzlich der **Spitzensteuersatz deutlich später greifen** würde, sodass vor allem die **arbeitende Mitte entlastet** wird.

Um die im internationalen Vergleich geringe **Wohneigentumsquote** zu steigern und damit die Vermögensbildung auch auf dieser Ebene zu erleichtern, bietet sich eine **Reform der Grunderwerbsteuer** an. Die Grunderwerbsteuersätze wurden in den letzten Jahren in allen Bundesländern mit Ausnahme Bayerns zum Teil deutlich erhöht. Hohe Grunderwerbsteuern führen nicht nur zu einem Rückgang des Neubaus, sondern über die **Erwerbsnebenkosten** auch zu einem Anstieg der Immobilienpreise in einem in weiten Teilen ohnehin bereits sehr **angespannten Markt**. Reformoptionen könnten neben einem **Freibetrag** die Einführung eines **Stufentarifs** sein, um mehr Menschen den Erwerb von Wohneigentum zu ermöglichen, indem dem **Leistungsfähigkeitsprinzip** Rechnung getragen wird. Alternativ könnte die Grunderwerbsteuer beim Ersterwerb von selbstgenutztem Wohneigentum entfallen.

Ein wesentlicher Grund für das geringe Vermögen vieler Menschen in Deutschland ist auch die Art des Sparens in oft festverzinslichen Anleihen oder auf dem Sparbuch mit niedrigen Renditen. Im Sinne einer stärkeren **Kapitalmarktpartizipation** könnte zum einen eine **aktienbasierte staatliche Altersvorsorge mit Eigentumsschutz** nach dem Vorbild des schwedischen Systems oder der amerikanischen 401k auf individuellen und einsehbaren Konten organisiert werden. Diese sollte eine breite Palette individualisierbarer und kostengünstiger Altersvorsorgeprodukte anbieten und damit den **Wettbewerb** auch für private Anbieter intensivieren. Analog zur Riester-Rente sollten diese Produkte zudem durch einen **Sonderausgabenabzug steuerlich** gefördert werden. Damit würde die Vermögensbildung durch höhere Renditen der Kapitalmarktteilnahme im Vergleich zu klassischen Anlageformen gefördert.

1 Bedeutung des privaten Vermögensaufbaus

Trotz knapper öffentlicher Kassen reißen die Pläne der Politik zum Ausbau des Sozialstaates nicht ab. Nach der Einführung des Bürgergeldes soll nun nach den Vorstellungen mancher die Haltelinie für das Rentenniveau verlängert und eine teure und bürokratische Kindergrundsicherung eingeführt werden. Im Hinblick auf die Vermögensverteilung werden in der öffentlichen Debatte häufig Vorschläge gemacht, die darauf abzielen, einem Teil der Gesellschaft etwas wegzunehmen und einem anderen Teil der Gesellschaft etwas hinzuzugeben. Viel zu selten wird thematisiert, dass das eigentliche Problem der Vermögensverteilung in Deutschland darin besteht, dass breite Bevölkerungsschichten – gemessen an ihrer wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit – im europäischen Vergleich nur über ein geringes Vermögen verfügen. Es wäre an der Zeit, das Prinzip der Eigenverantwortung wieder stärker in den Vordergrund zu rücken und die Bürger durch eine kluge Rahmenordnung besser in die Lage zu versetzen, für sich selbst vorzusorgen, um den individuellen Vermögensaufbau breiter Bevölkerungsschichten zu fördern. Die individuellen wie auch gesellschaftlichen Vorteile, die sich daraus ergeben würden, sind vielfältig:

Stabilität und Wohlstand

Eine ausgewogene Vermögensverteilung in einer Gesellschaft trägt zur wirtschaftlichen Stabilität bei, indem sie die Anfälligkeit gegenüber externen Schocks und Krisen verringert. Eine breite Diversifizierung des Vermögens schützt vor übermäßiger Abhängigkeit von einzelnen Wirtschaftssektoren oder Einkommensquellen, was die Widerstandsfähigkeit der Wirtschaft insgesamt erhöht und langfristigen Wohlstand fördert.

Soziale Sicherheit und Eigenverantwortung

Die private Vermögensbildung dient der individuellen finanziellen Absicherung und verringert die Abhängigkeit von staatlichen Sozialsystemen. In Zeiten wirtschaftlicher Unsicherheit oder persönlicher Notlagen bietet privates Vermögen eine zusätzliche Sicherheitsreserve. Damit wird das Prinzip der Eigenverantwortung als Kernelement der Sozialen Marktwirtschaft gestärkt.

Konsum und Investitionen

Eine erleichterte Vermögensbildung für die Mehrheit der Bevölkerung erhöht die allgemeine Kaufkraft und führt zu einem finanziell nachhaltigen und ausgewogenen Konsumverhalten. Zudem ermöglicht Vermögensbesitz breiter Bevölkerungsschichten produktive Vorhaben: Vermögen vergrößert den individuellen Handlungsspielraum und die persönliche Freiheit. Wer finanziell abgesichert ist, kann selbstbestimmter über seine Lebens-, Berufs- und Zeitplanung entscheiden. Wer über mehr finanzielle Mittel verfügt, ist eher bereit, unternehmerische Risiken einzugehen und neue Unternehmen zu gründen. Diese unternehmerischen Aktivitäten sorgen für Innovationen und tragen zur Schaffung von Arbeitsplätzen sowie zur Diversifizierung und Stärkung der Wirtschaftsstruktur bei. Vermögen ermöglicht es zudem, die zeitlichen und finanziellen Kosten der eigenen (Weiter-)Bildung zu tragen.

Soziale Stabilität

Eine ausgewogene Vermögensverteilung verringert soziale Ungleichheiten, sozialpolitische Herausforderungen sowie das Risiko sozialer Spannungen, was das soziale Gefüge und die gesellschaftliche Stabilität stärkt. Eine breite Vermögensbildung beugt Armut und sozialer Ausgrenzung vor, da Menschen, die über ein Mindestmaß an Vermögen verfügen, eher in der Lage sind, wirtschaftliche Rückschläge zu überstehen, ohne in Armut zu geraten.

Altersvorsorge

Die Frage nach einer soliden Altersvorsorge ist vor dem Hintergrund des demografischen Wandels und zunehmender wirtschaftlicher Unsicherheiten ein immer wichtigeres gesellschaftliches Thema. Eine breite Verankerung von Vermögenswerten in einer Gesellschaft ermöglicht es mehr Bürgern, effektiver für das Alter vorzusorgen, wodurch sich die potenzielle Belastung der öffentlichen Sicherungssysteme verringert und deren Nachhaltigkeit gestärkt wird. Der systematische Aufbau von Vermögen ist somit eine wesentliche Grundlage der privaten Altersvorsorge, die ein immer wichtigerer Eckpfeiler der individuellen Alterssicherung werden wird.

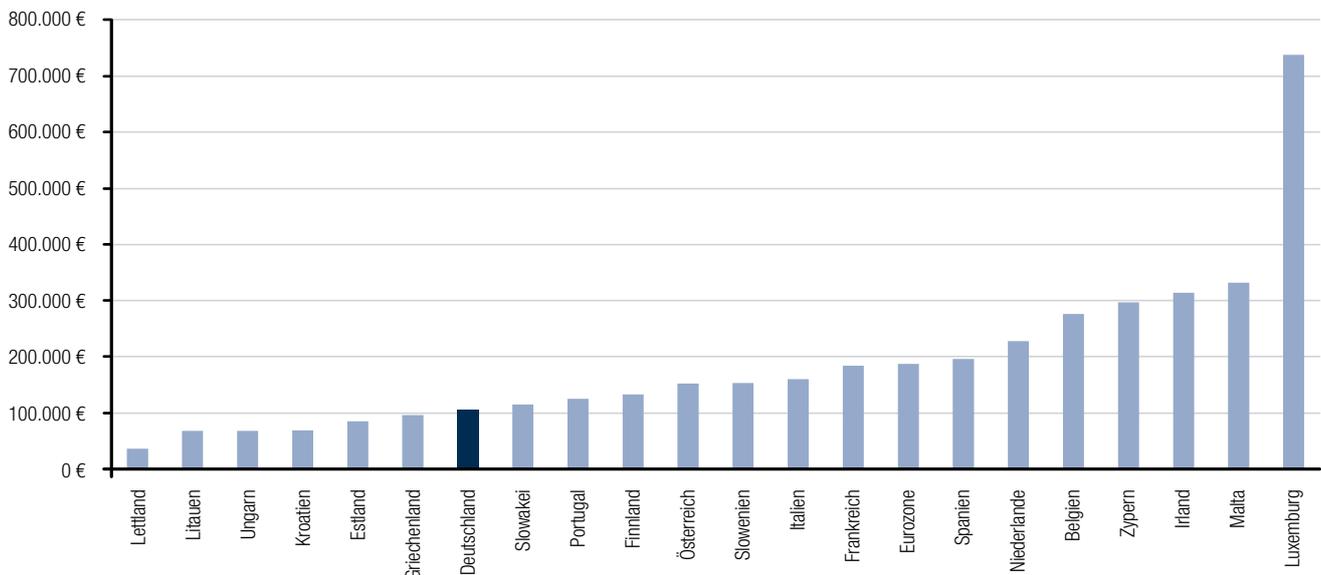
2 Die aktuelle Vermögenssituation in Deutschland

Das Nettovermögen der deutschen Haushalte liegt im Vergleich mit den anderen Euroländern im Jahr 2023 nur im Mittelfeld (vgl. Abbildung 1). Während Deutschland beim Bruttoinlandsprodukt (BIP) pro Kopf hinter Luxemburg, Irland, den Niederlanden, Belgien und Finnland den sechsten Platz einnimmt, erreicht es hinsichtlich des Nettovermögens seiner Haushalte¹ im Medianvergleich² lediglich Platz 15. Be-

merkenswert ist vor allem, dass die Haushalte in anderen großen Ländern der Eurozone wie Frankreich, Italien und Spanien über deutlich höhere Vermögen verfügen. So beträgt der Medianwert des Nettovermögens der deutschen Haushalte lediglich 106.000 Euro, während er in Italien mit 161.000 Euro, in Frankreich mit 185.000 Euro und in Spanien mit 197.000 Euro deutlich höher liegt.

Abbildung 1:
Deutschland nur im hinteren Mittelfeld – Median der Haushaltsnettovermögen in der Eurozone

Quelle: Europäische Zentralbank (2024).



Gleichzeitig belegt Deutschland bei der Sparquote der privaten Haushalte in der Eurozone den ersten Platz (siehe Abbildung 2), was bedeutet, dass diese Sparanstrengungen hierzulande nicht in einen breiteren Vermögensaufbau münden. Wie in Kapitel 5 aufgezeigt wird, ist dies insbesondere

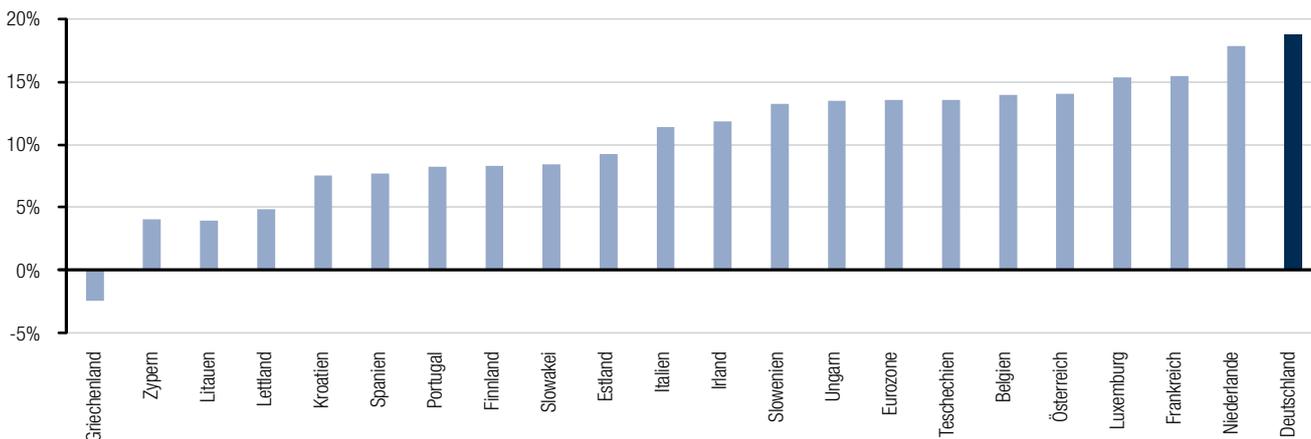
re darauf zurückzuführen, dass die vermehrte Anlage von Mitteln in Spareinlagen und andere Anlageklassen mit langanhaltender geringer Verzinsung in Deutschland den langfristigen privaten Vermögensaufbau – und damit auch eine private Altersvorsorge – erschwert (siehe Kapitel 5).

1 An dieser Stelle ist anzumerken, dass die Haushaltsgröße je nach Land variiert. Vor allem in den südeuropäischen Ländern leben durchschnittlich mehr Personen in einem Haushalt als in den mittel- und nordeuropäischen Ländern. Bei einer Pro-Kopf-Betrachtung würden die Unterschiede zwischen den Ländern daher tendenziell etwas geringer ausfallen als bei der Analyse des Nettovermögens der privaten Haushalte, wie sie hier vorgenommen wird.

2 In der Analyse wird der Median und nicht der Mittelwert des Vermögens verwendet, da der Median unempfindlich gegenüber Extremwerten ist und die Verteilung des Vermögens in einer Grundgesamtheit berücksichtigt. Im Gegensatz zum Durchschnitt ist der Median der Wert, der genau in der Mitte der Verteilung liegt, sodass die Hälfte der Bevölkerung mehr und die andere Hälfte weniger Vermögen besitzt als der Median. Einige wenige Personen mit extrem hohem oder niedrigem Vermögen können den Durchschnitt stark beeinflussen, haben aber keinen Einfluss auf den Median.

Abbildung 2:
Die Deutschen sparen viel, haben aber wenig Vermögen –
Sparquote der privaten Haushalte im europäischen Vergleich im Jahr 2022

Quelle: Eurostat (2023).

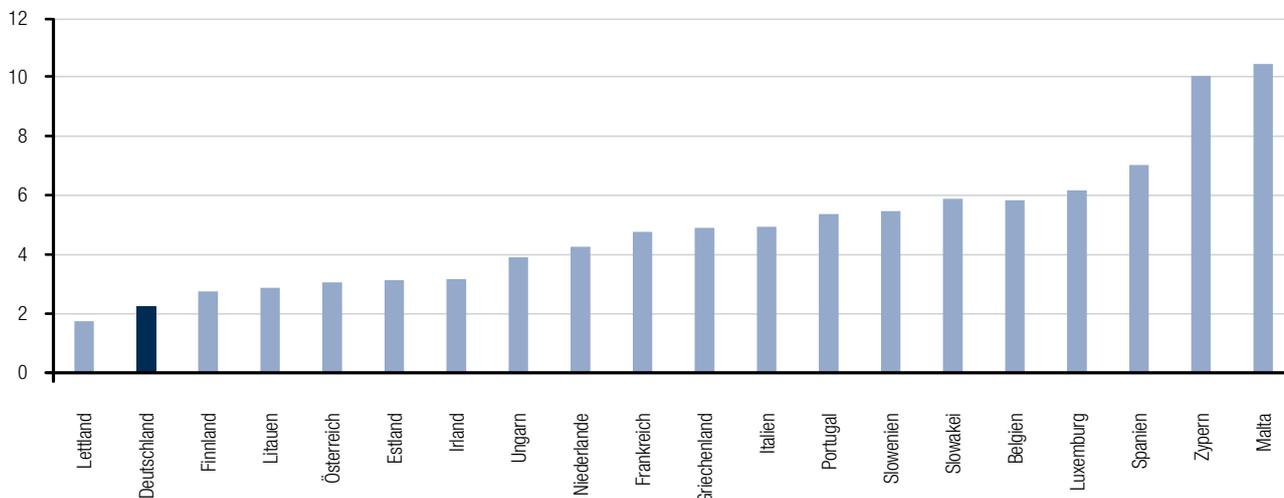


Betrachtet man das Verhältnis des Median-Pro-Kopf-Vermögens zum BIP pro Kopf, schneidet Deutschland im Vergleich mit den anderen Mitgliedstaaten der Eurozone mit dem vorletzten Platz noch schlechter ab, wie Abbildung 3 zeigt. Während das Verhältnis des Pro-Kopf-Vermögens der Deut-

schen zur Pro-Kopf-Wirtschaftsleistung im Jahr 2023 bei knapp 1,2 zu 1 liegt – und damit das Vermögen gerade einmal 1,2-mal so hoch ist wie die Wirtschaftsleistung in einem Jahr –, entspricht der Durchschnittswert in den Euroländern dem 2,1-Fachen der Wirtschaftsleistung pro Kopf.

Abbildung 3:
Deutschland auf vorletztem Platz – das Verhältnis vom Medianwert der Pro-Kopf-Vermögen zum BIP pro Kopf

Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis von Europäische Zentralbank (2024).



Aufgrund des durch den demografischen Wandel verursachten Drucks auf die Gesetzliche Rentenversicherung (GRV) wird die private Vermögensbildung und die damit verbundenen Kapitalerträge für breite Bevölkerungsschichten immer wichtiger (Raffelhüschen et al. 2023). Nachdem Deutschland bereits 2009 den Titel des Exportweltmeisters abgeben musste, wird der Exportüberschuss in Zukunft allein aufgrund der Bevölkerungsalterung sinken. Da die geburtenstarken Jahrgänge zunehmend in Rente gehen und damit dem Arbeitsmarkt nicht mehr zur Verfügung stehen, ist davon auszugehen, dass in Deutschland zukünftig weniger produziert und damit auch weniger exportiert wird. Damit fehlt zum einen das Geld für die ins Ausland verkauften Waren und zum anderen stehen weniger Mittel zur Verfügung, um die geringere Produktion im Inland durch Importe zu ersetzen. Es ist unwahrscheinlich, dass diese Entwicklung durch Produktivitätssteigerungen kompensiert werden kann. Vielmehr geht die Bundesbank (2021) davon aus, dass die Alterung der Bevölkerung das Produktivitätswachstum in Zukunft weiter schwächen könnte. Das heißt, die alternde deutsche Bevölkerung wird zunehmend von der Substanz leben, also mehr konsumieren als verdienen. Dies macht einmal mehr deutlich, wie dringlich der Handlungsbedarf beim Thema Vermögensbildung für breite Bevölkerungsschichten – sowohl aus gesellschaftlicher wie auch volkswirtschaftlicher Notwendigkeit heraus – ist.

Aus ökonomischer Sicht dient Sparen grundsätzlich der intertemporalen Verschiebung des Konsums entsprechend den individuellen Zeitpräferenzen über einen langen Planungshorizont. Vereinfacht ausgedrückt ist Sparen der Verzicht auf gegenwärtigen Konsum, dem eine Ausweitung zukünftiger Konsummöglichkeiten durch das angesparte Kapital und dessen Erträgen gegenübersteht. Bei schwankenden Periodeneinkommen erreichen die Individuen die nach ihren Präferenzen optimale Konsumglättung über den Lebenszyklus durch positive und negative Ersparnis. Der idealtypische Verlauf von Konsum, Ersparnis und Vermögen kann zur Veranschaulichung in drei Phasen unterteilt werden: In einer Bildungsphase mit sehr niedrigem Einkommen nehmen die Haushalte auf einem vollkommenen Kapitalmarkt Kredite auf, um das optimale Konsumniveau zu erreichen. Die höheren und steigenden Einkommen in der Erwerbsphase werden zunehmend gespart: zunächst zur Schuldentilgung, dann zur Vermögensbildung. Das Vermögen wird schließlich im Alter konsumiert, um das Konsumniveau trotz fehlenden Erwerbseinkommens aufrechterhalten zu können. Vor diesem Hintergrund wird unter Altersvorsorge ein isolierter Sparprozess mit einem bestimmten Zahlungsstromprofil verstanden: Es handelt sich um eine Investition, die in der Erwerbsphase

zu Auszahlungen und in der Ruhestandsphase zu Einzahlungen führt. Aus dieser Perspektive kann ein wesentlicher Teil der theoretisch implizierten Konsumglättung über den Lebenszyklus als Altersvorsorge bezeichnet werden, wenn man davon ausgeht, dass am Ende der Erwerbsphase keine oder zumindest deutlich geringere periodische Einkommen zur Verfügung stehen (Leifels 2014).

3 Einkommen und Besteuerung

Im Kontext der Vermögensbildung kommt der Ausgestaltung der Einkommensteuer – als einer der zentralen Säulen des deutschen Steuersystems – eine entscheidende Bedeutung zu, da sie direkten Einfluss auf die finanzielle Handlungsfähigkeit und die langfristige wirtschaftliche Stabilität breiter Bevölkerungsschichten hat. Die vergleichsweise hohe Steuer- und Abgabenlast in Deutschland hindert insbesondere Haushalte mit kleinen und mittleren Einkommen daran, nennenswerte Anteile ihres verfügbaren Einkommens zu sparen. Vor diesem Hintergrund werden im Folgenden Reformoptionen der Einkommensteuer aufgezeigt, die darauf abzielen, die Einkommensteuer als Instrument zur nachhaltigen Vermögensbildung breiter Bevölkerungsschichten zu sehen.

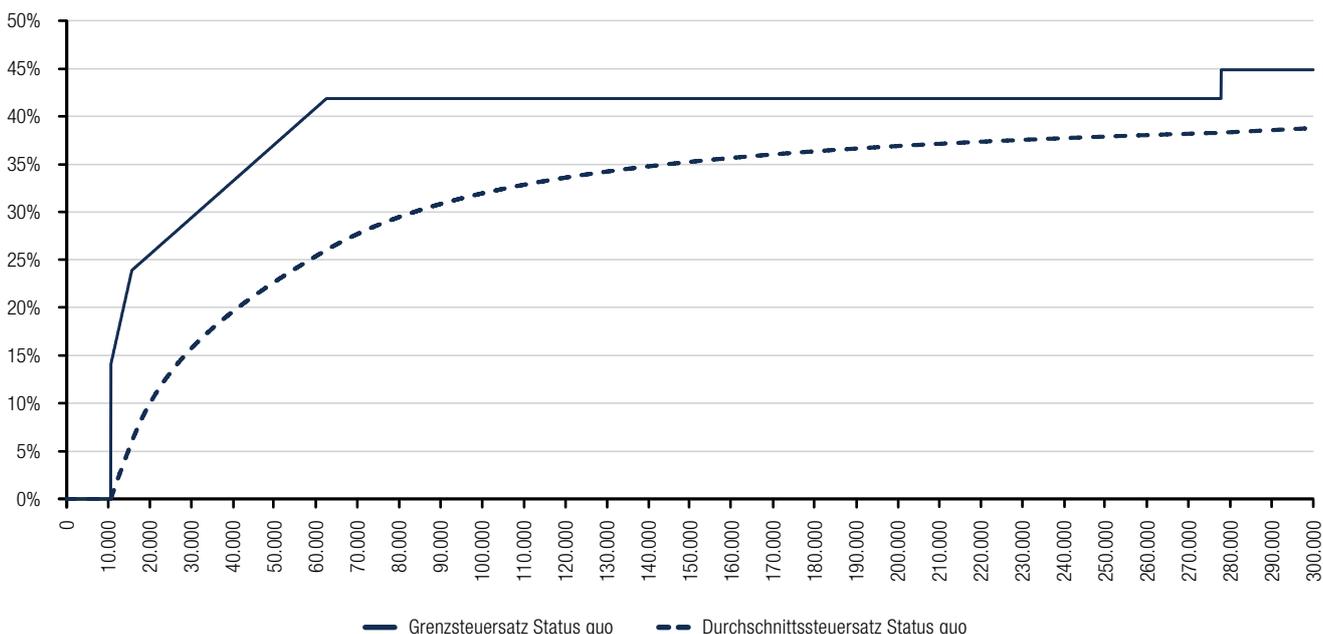
Die steuerliche Belastung kleiner und mittlerer Einkommen steht häufig im Mittelpunkt steuer- und wirtschaftspolitischer Diskussionen. Dabei geht es zum einen um die kalte Progression, also das Hineinrutschen der Steuerpflichtigen in höhere Grenzsteuersätze, wenn ihr Einkommen mit der Inflationsrate steigt, ohne dass sich daraus für sie reale Einkommenszuwächse und eine Erhöhung ihrer ökonomischen Leistungsfähigkeit ergeben. Da die Einkommensteuer in Deutschland

nominale Einkommen erfasst und die Eckwerte des progressiven Steuertarifs nicht automatisch an die Inflation angepasst werden, kommt es zu Steuer Mehrbelastungen. Wenn das Steueraufkommen relativ zur Bemessungsgrundlage überproportional wächst, handelt es sich um sogenannte heimliche Steuererhöhungen. Um diese Mehrbelastung auszugleichen, hat die Bundesregierung im Oktober 2022 beschlossen, die Eckwerte des Einkommensteuertarifs in den Jahren 2023 und 2024 um die erwartete Inflationsrate des jeweiligen Jahres nach rechts zu verschieben (Bundesministerium der Finanzen 2023a). Dies ist gerade in Zeiten hoher Inflation zu begrüßen. Allerdings sollte dem Missverständnis vorgebeugt werden, dass es sich hierbei um eine Steuerentlastung handelt. Es werden lediglich die steuerlichen Nachteile der Inflationsentwicklung ausgeglichen. Aus diesem Grund sollten nach dem sogenannten „Tarif auf Rändern“ die Schwellenwerte der Progressionszonen, die den Einkommensteuertarif definieren, im Zeitablauf automatisch an das Preisniveau bzw. die Lohnentwicklung angepasst werden.

Zum anderen wird aber auch der Tarif des § 32a des Einkommensteuergesetzes (EstG) an sich kritisiert, insbesondere der „Mittelstandsbauch“, der durch den schnellen Anstieg des

Abbildung 4:
Rasanter Anstieg der Grenzbelastung im Einkommensteuertarif 2023

Quelle: Forschungszentrum Generationenverträge.



Grenzsteuersatzes bei niedrigen und mittleren Einkommen entsteht. Im Hinblick auf die Vermögensbildung breiter Bevölkerungsschichten in Deutschland spielt dieser schnelle Anstieg eine wesentliche Rolle. Konsumverzicht und Sparen für den Vermögensaufbau stellen die Bezieher kleiner und mittlerer Einkommen wegen der rasch steigenden Steuer- und Abgabenbelastung vor erhebliche Herausforderungen. Da aufgrund des demografischen Wandels eine spürbare Senkung der Abgabenbelastung unrealistisch ist (Raffelhüschen et al. 2023), muss an den Stellschrauben der Einkommensteuer gedreht werden, wenn privater Vermögensaufbau erleichtert werden soll. Abbildung 4 zeigt den aktuellen Einkommensteuertarif für Deutschland im Jahr 2023.

Der steile Anstieg im Bereich der ersten und zweiten Progressionszone zwischen dem Eingangssteuersatz von 14 Prozent und dem Spitzensteuersatz von 42 Prozent hat in den letzten Jahren aufgrund der fehlenden Anpassung der Tarifeckwerte zu einer höheren Steuerbelastung der privaten Haushalte geführt, die die entlastende Steuerreform der rot-grünen Koalition aus dem Jahr 2000 konterkarierte. Das Verhältnis zwischen Durchschnittseinkommen und Spitzensteuersatz hat sich dadurch in den letzten Jahren verringert, wie Abbildung 5 zeigt. Musste man 2006 noch fast das Doppelte des Durchschnittseinkommens verdienen, um den Spitzensteuersatz zu zahlen, so reicht am aktuellen Rand bereits das 1,6-fache des Durchschnittseinkommens.

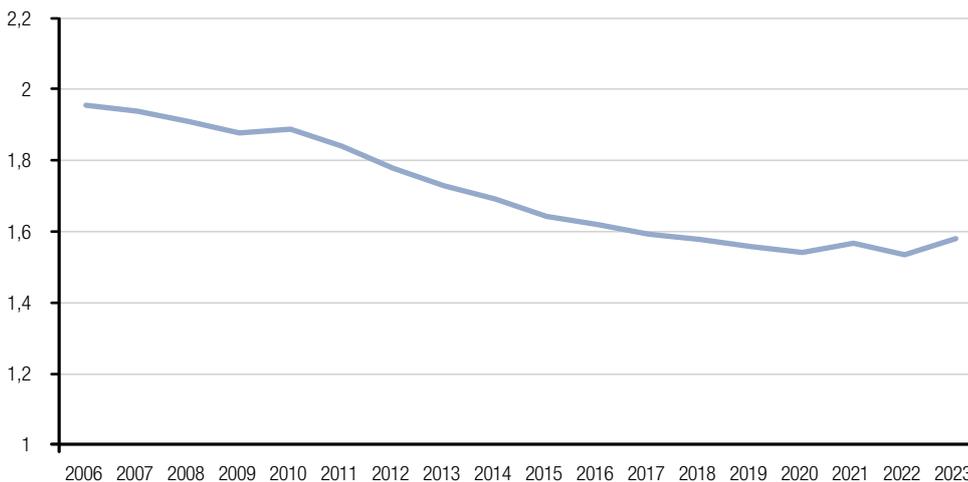


Abbildung 5:
Der Spitzensteuersatz setzt immer früher an – Spitzensteuersatz in Relation zum Durchschnittseinkommen im Zeitverlauf

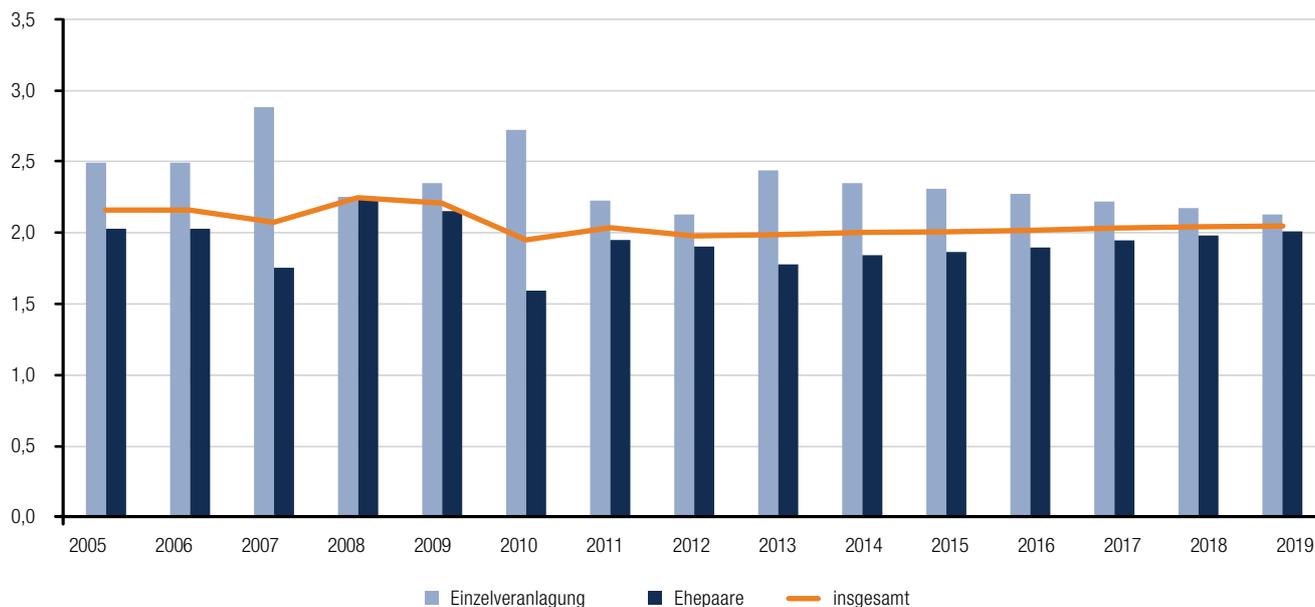
Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis des Bundesministeriums der Finanzen (2023b).

Betrachtet man hingegen das durchschnittliche zu versteuernde Einkommen, das aufgrund von Werbungskosten und Sonderausgabenabzügen etc. stets unter dem Durchschnittseinkommen liegen muss, schwächt sich dieses Bild etwas ab. Dies liegt daran, dass beispielsweise durch das Bürgerentlastungsgesetz zur besseren Absetzbarkeit von Krankenversicherungsbeiträgen aus dem Jahr 2010 das zu versteuernde Einkommen gesenkt werden konnte (Beznoska und Hentze 2017a) oder Steuerpflichtige seit 2021 die im Zuge der Corona-Pandemie eingeführte Pauschale für häusliche Arbeitszimmer nutzen können. Dennoch betrifft der Spitzensteuersatz jeden elften Steuerpflichtigen in Deutschland und damit rund 4,2 Millionen Menschen (Beznoska und Hentze 2017b). Dabei zeigt sich vor allem eine Differenzierung zwischen einzeln veranlagten Steuerpflichtigen (Singles) und

zusammen veranlagten Steuerpflichtigen (Ehepaare), wie Abbildung 6 verdeutlicht. Während sich bei Alleinstehenden das Verhältnis vom Einkommen, ab dem der Spitzensteuersatz greift, zum durchschnittlich zu versteuernden Einkommen von 2,5 im Jahr 2005 auf 2,1 im Jahr 2019 verschlechtert, bleibt es bei Ehepaaren – abgesehen von einigen Schwankungen zwischen 2005 und 2019 – konstant bei etwa dem Faktor 2. Dies ist unter anderem darauf zurückzuführen, dass die im Durchschnitt höheren Bruttoeinkommen Alleinstehender aufgrund der im Mittel höheren Wochenarbeitszeit höher sind. Alleinstehende sind eher vollzeiterwerbstätig als Ehepaare, welche vom Ehegattensplitting profitieren. Zudem leben bei Ehepaaren häufiger Kinder, so dass sich z. B. durch Kinderfreibeträge oder Sonderausgaben wie Kinderbetreuungskosten das zu versteuernde Einkommen mindern lässt.

Abbildung 6:
Relation vom Einsetzen des jeweiligen Spitzensteuersatzes und dem durchschnittlich zu versteuernden Einkommen bei unterschiedlicher Veranlagung

Quelle: Forschungszentrum Generationenverträge.



Reformvorschlag

Eine Möglichkeit, dem Mittelstandsbauch entgegenzuwirken, wäre eine Abflachung des Grenzsteuersatzes zwischen Freibetrag und Spitzensteuersatz, wie bereits mehrfach, aber erfolglos vorgeschlagen wurde (z.B. Peters 2017). In diesem Fall würden die ersten beiden linear-progressiven Zonen zusammengefasst und zu einem Spitzensteuersatz bei einem zu versteuernden Einkommen von 84.000 Euro führen, wie in Abbildung 7 dargestellt. Die proportionalen Zonen ab 42 Prozent sowie ab 45 Prozent bleiben erhalten. Der Grenzsteuersatz liegt ab einem zu versteuernden Einkommen von 278.826 Euro weiterhin bei 45 Prozent. Durch diese Reform würden alle Steuerpflichtigen entlastet. Die maximale jährliche Steuerersparnis gegenüber dem derzeit geltenden Steuertarif beträgt ab einem zu versteuernden Jahreseinkommen von 84.000 Euro rund 5.355 Euro. Insgesamt würde die Reform Steuermindereinnahmen und damit eine Entlastung der Bürger von 63,5 Mrd. Euro bedeuten.

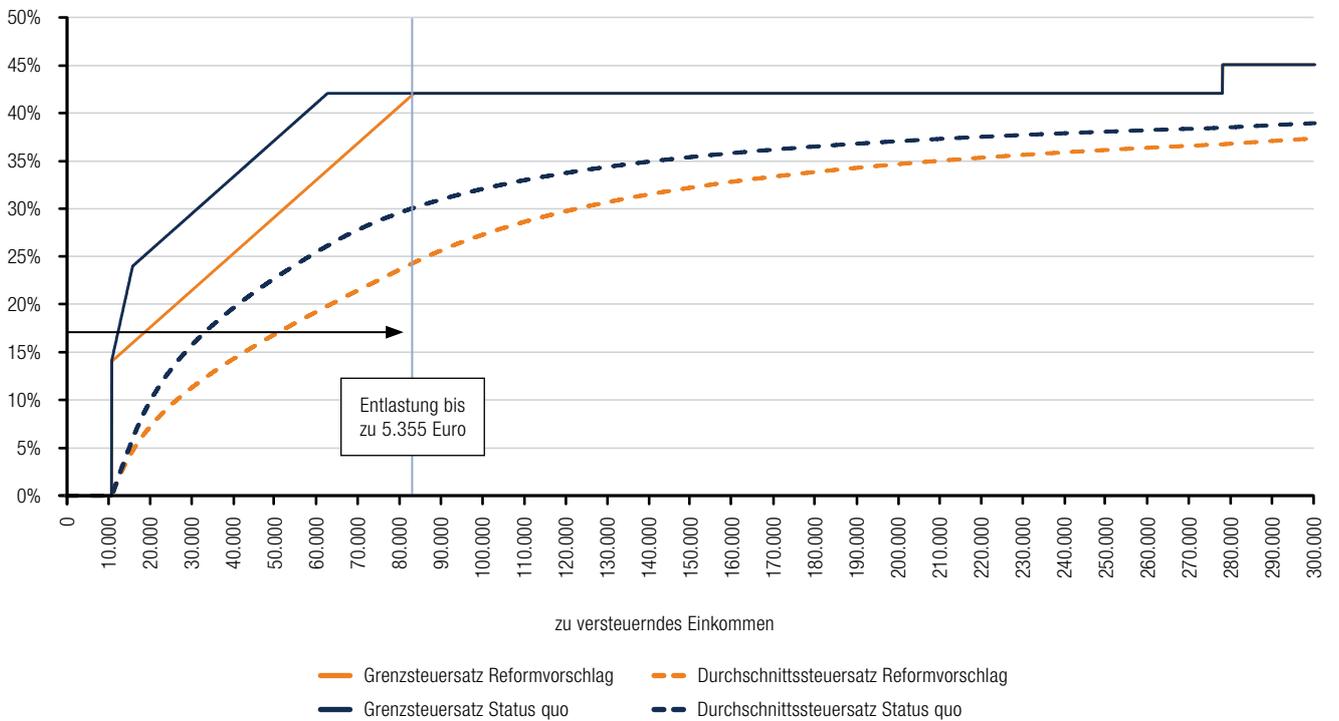
Bei diesem Reformvorschlag ist zu beachten, dass es sich bei der Berechnung um eine komparativ-statische Analyse handelt, die keine Verhaltensänderungen berücksichtigt und damit ökonomische Rückkopplungseffekte auf z.B. das Konsumverhalten oder das Arbeitsangebot ausschließt. Das heißt, es wird angenommen, dass sich die Steuerzahler aufgrund der Reformvorschläge nicht anders verhalten als vorher. Diese Annahme ist wichtig, da sie praktisch die maximal möglichen Steuerausfälle beschreibt und somit als konservative Schätzung zu verstehen ist. Zudem ist damit eine leichtere Vergleichbarkeit gegeben, da eine dynamische allgemeine Gleichgewichtsanalyse auf deutlich mehr Annahmen beruhen würde. Realistischerweise ist somit davon auszugehen, dass die Steuerausfälle durch die Reform in der Praxis geringer ausfallen würden. Zum einen würde der Konsum durch die höhere Kaufkraft der Steuerzahler gestärkt, was zu höheren Umsatzsteuereinnahmen und höheren Gewinnsteuern führen würde. Andererseits würde ein Teil der Einkommensteuerausfälle durch eine Ausweitung

des Arbeitsangebots kompensiert, da die Erwerbstätigen einen größeren Teil ihres zusätzlich verdienten Einkommens behalten könnten. Steigt das Güterangebot nicht im gleichen Maße wie die Nachfrage, könnten sich die Konsumimpulse

zudem in inflationären Effekten niederschlagen. Der errechnete Ausfall ist somit ein Worst-Case-Szenario, das nur eintritt, wenn die Steuerentlastungen komplett unter das Kopfkissen gelegt werden.

Abbildung 7:
Deutliche Entlastung durch Abschaffung des Mittelstandsbauchs

Quelle: Forschungszentrum Generationenverträge.



4 Immobilien und Wohneigentum

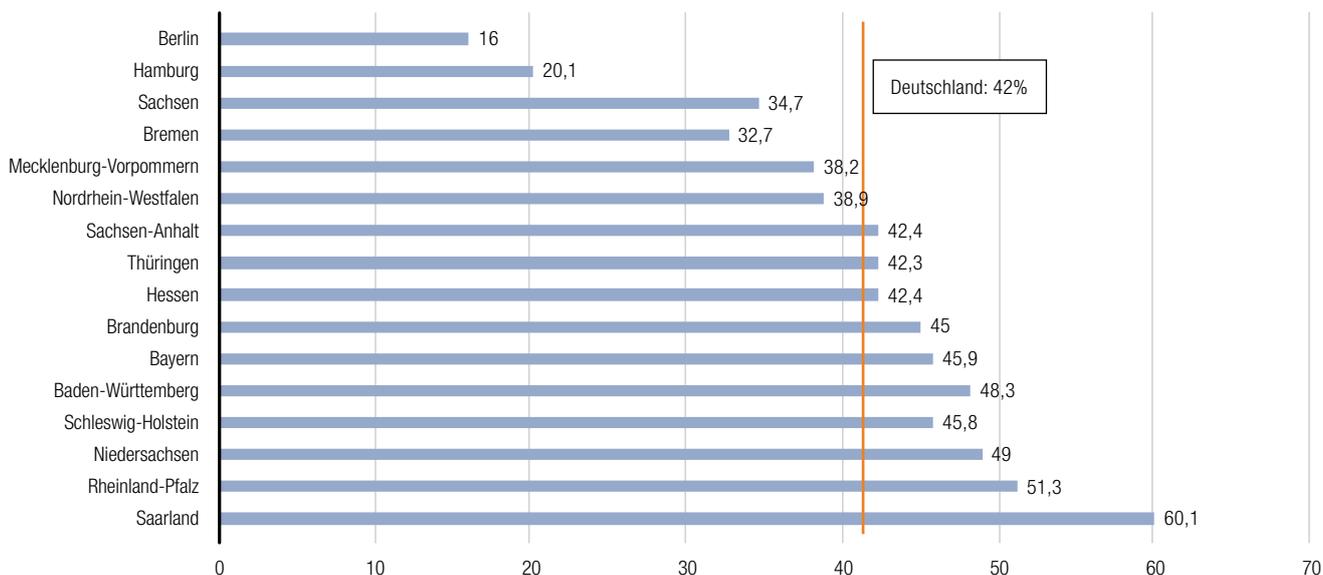
4.1 Wohneigentum in Deutschland

Deutschland hat mit 42 Prozent nach der Schweiz die niedrigste Wohneigentumsquote in Europa (Destatis 2023), die das Verhältnis von Haushalten mit selbstgenutztem Wohneigentum zur Summe aller Wohnungen darstellt. Diese Quote bezieht sich allerdings nur auf die Haushalte. Da Eigentümerhaushalte häufig aus mehreren Personen (vor allem Familien) bestehen und daher im Durchschnitt größer sind als ein durchschnittlicher Mieterhaushalt, liegt der Anteil aller Personen, die in selbstgenutztem Wohneigentum leben, in Deutschland bei über 50 Prozent.

Bezüglich der Wohneigentumsquote gibt es in Deutschland große Unterschiede zwischen den Bundesländern (siehe Abbildung 8), wie auch zwischen Städten und ländlichen Regionen. In den sieben größten deutschen Städten werden rund vier Millionen Wohnungen vermietet, das umfasst 17,5 Prozent aller Mieter. In den kreisfreien Großstädten wohnen fast drei Viertel der Bevölkerung zur Miete, während in den Stadt- und Landkreisen mehr als die Hälfte der Bevölkerung im Wohneigentum lebt. In ländlichen Gebieten wie den Landkreisen Straubing-Bogen oder Altenkirchen sind die Eigentümerquoten mit 72,1 bzw. 66,8 Prozent am höchsten, in Berlin oder München mit 15,9 bzw. 24,4 Prozent am niedrigsten (Schürt 2017).

Abbildung 8: Wohneigentumsquote nach Bundesländern in Prozent

Quelle: Destatis (2023).



Mieter- und Eigentümerhaushalte unterscheiden sich vor allem darin, dass Eigentümer mit rund 80 Prozent überwiegend in Einfamilienhäusern wohnen, während Mieter mit 81 Prozent überwiegend in Geschosswohnungen leben. In den Großstädten ist der Anteil der Eigentümer von Geschosswohnungen mit 42 Prozent höher als im Bundesdurchschnitt (Held und Waltersbacher 2015). Folglich liegen in Städten auch die größten Potentiale für eine Erhöhung der Wohneigentumsquote.

4.2 Immobilien als Altersvorsorge

Selbstgenutztes Wohneigentum spielt neben der klassischen Altersvorsorge im Drei-Schichten-Modell (siehe Kapitel 5.3) eine wichtige Rolle für die Alterssicherung, da es nicht nur als Wohnraum dient, sondern auch als langfristige Kapitalanlage betrachtet werden kann. Dabei sind folgende Aspekte zentral:

Wertstabilität und Inflationsschutz

Die Wertstabilität selbstgenutzter Wohnimmobilien ist im Kontext der Altersvorsorge von besonderem Interesse, da sie einen wesentlichen Einfluss auf den langfristigen Werterhalt des Vermögens hat. Im Vergleich zu anderen Anlageklassen wie Aktien oder Anleihen zeichnen sich Wohnimmobilien durch eine vergleichsweise geringe Volatilität aus. Diese Eigenschaft macht sie zu einem verlässlichen Baustein, um Kapital vor den Auswirkungen abrupter Marktschwankungen zu schützen. Der Immobilienmarkt neigt wie anderes Realkapital zudem dazu, im Laufe der Zeit Preissteigerungen zu verzeichnen, die häufig über der allgemeinen Inflationsrate liegen. Dieser natürliche Anstieg der Immobilienpreise bietet einen inhärenten Schutz gegen eine schleichende Geldentwertung. Inflation ist eine reale Bedrohung für die finanzielle Stabilität, da sie die Kaufkraft des Geldes verringert. Selbstgenutztes Wohneigentum stellt in diesem Zusammenhang einen Sachwert dar, der durch die physische Existenz und den Nutzen der Immobilie einen inneren Wert besitzt. Diese inhärente Wertbeständigkeit trägt dazu bei, die Auswirkungen der Inflation zu mildern und dem Eigentümer eine gewisse Sicherheit in Bezug auf den Sachwert zu geben.

Darüber hinaus ist die Wertstabilität von selbstgenutztem Wohneigentum in wirtschaftlich unsicheren Zeiten von Vorteil. Tendenziell ist der Immobilienmarkt weniger anfällig für abrupte Einbrüche als z. B. der Aktienmarkt. Dies macht Immobilien zu einem potenziell stabilen Vermögenswert in turbulenten Zeiten und bietet eine gewisse Sicherheit für die langfristige Finanzplanung im Rahmen der Altersvorsorge. Insgesamt lässt sich festhalten, dass die Wertstabilität von selbstgenutztem Wohneigentum ein entscheidender Faktor für dessen Rolle in der Altersvorsorge ist. Die Absicherung gegen Preissteigerungen und eine gewisse Resilienz gegenüber Marktvolatilitäten machen das Wohneigentum zu einem attraktiven Baustein in einem diversifizierten Vorsorgeportfolio.

Mietfreiheit im Alter

Die Mietfreiheit im Alter ist ein wesentliches Element, das selbstgenutztes Wohneigentum zu einem wertvollen Baustein

der Altersvorsorge macht. Der entscheidende Vorteil besteht darin, dass nach der Tilgung des Hypothekendarlehens im Rentenalter keine monatlichen Mietzahlungen mehr anfallen. Diese Mietfreiheit ermöglicht eine deutliche Reduzierung der laufenden Lebenshaltungskosten und trägt damit wesentlich zur finanziellen Entlastung im Alter bei. Zudem wird eine bessere Planbarkeit der finanziellen Mittel im Alter ermöglicht. Renteneinkommen und andere Altersvorsorgeleistungen können gezielter für den persönlichen Bedarf eingesetzt werden, ohne dass ein großer Teil für Mietzahlungen abgezweigt werden muss. Dies trägt nicht nur zu einem komfortablen Lebensabend bei, sondern bietet auch finanzielle Sicherheit in Zeiten knapper werdender Einkommensquellen. Ein weiterer wichtiger Aspekt ist die Stabilität der Wohnsituation im Alter. Mietverhältnisse können sich ändern und Vermieter Mieterhöhungen oder sogar Kündigungen durchsetzen. Demgegenüber bietet das Wohnen in den eigenen vier Wänden eine gewisse Kontinuität und Sicherheit, denen allerdings Renovierungs- und Sanierungskosten gegenüberstehen.

Eigenkapitalaufbau

Ein weiterer Aspekt, der selbstgenutztes Wohneigentum zu einem wirksamen Baustein der Altersvorsorge macht, ist der Prozess der Eigenkapitalbildung durch die Tilgung eines Hypothekarkredits. Der Erwerb von Wohneigentum erfolgt in den meisten Fällen über die Aufnahme eines Darlehens, dessen schrittweise Rückzahlung im Laufe der Zeit zu einer stetigen Erhöhung des Eigenkapitals des Wohneigentümers führt. Die Rückzahlung erfolgt in der Regel in monatlichen Raten, die sich aus einem Zins- und einem Tilgungsanteil zusammensetzen. Während die Zinsen die Kosten der Kreditaufnahme darstellen, fließt die Tilgung direkt in die Reduzierung der Restschuld. Dies wirkt sich nicht nur positiv auf die langfristige finanzielle Gesundheit aus, sondern trägt auch dazu bei, das Risiko zu minimieren, dass die Immobilie im Alter noch hoch verschuldet ist. Zudem steht das Eigenkapital dem Immobilienbesitzer im Alter zur Verfügung. Dies kann durch den Verkauf der Immobilie zur Generierung liquider Mittel oder durch die Aufnahme eines weiteren Darlehens, z. B. in Form einer Leibrente³ oder eines Umkehrdarlehens⁴, erfolgen. Diese Flexibilität schafft Spielraum für individuelle

3 Eine Leibrente ist die Verrentung einer selbstgenutzten Immobilie, bei der für die restliche Lebenszeit des Berechtigten bis zu dessen Tod wiederkehrende Zahlungen in gleichbleibender Höhe vereinbart werden. Dies kann bei der Übergabe einer Wohnimmobilie vereinbart werden und dient der finanziellen Versorgung des Leibrentenberechtigten. Die Höhe der Zahlungen bemisst sich zum einen nach dem geschätzten Wert der Immobilie und zum anderen nach der erwarteten Lebenserwartung des Berechtigten.

4 Im Gegensatz zur Leibrente verkauft der Eigentümer seine Immobilie nicht, sondern beleihet sie gegen eine monatliche Rente oder einen Einmalbetrag an die kreditgebende Bank. Im Grundbuch ändert sich demnach nichts, die Immobilie bleibt Eigentum des Kreditnehmers und wird mit der Summe der aufgelaufenen Zahlungen inklusive Zinsen belastet. Der Kreditnehmer muss den Kredit zu Lebzeiten in der Regel nicht zurückzahlen. Bei seinem Tod (oder wenn er auszieht oder die Immobilie verkauft) wird das Umkehrdarlehen samt Zinsen getilgt.

finanzielle Entscheidungen im Alter. Dabei fällt das Sparen in der Regel denjenigen leichter, die ein entsprechendes Ziel vor Augen haben. So wirkt sich Wohneigentum positiv auf das Sparverhalten aus, da Eigentümerhaushalte in Form von Tilgungsverpflichtungen sparen müssen, wenn sie eine Immobilie mit einem Kredit erworben haben. Bei keiner anderen privaten Investition wird im Durchschnitt in einem so hohen Umfang auf Konsum verzichtet, so dass langfristig ein höheres Vermögen aufgebaut wird als bei einem vergleichbaren Mieterhaushalt. Dieser Effekt gilt auch, wenn für Einkommenseffekte kontrolliert wird und Haushalte mit ähnlichen Nettoeinkommen verglichen werden (Helbrecht und Geilenkeuser 2012).

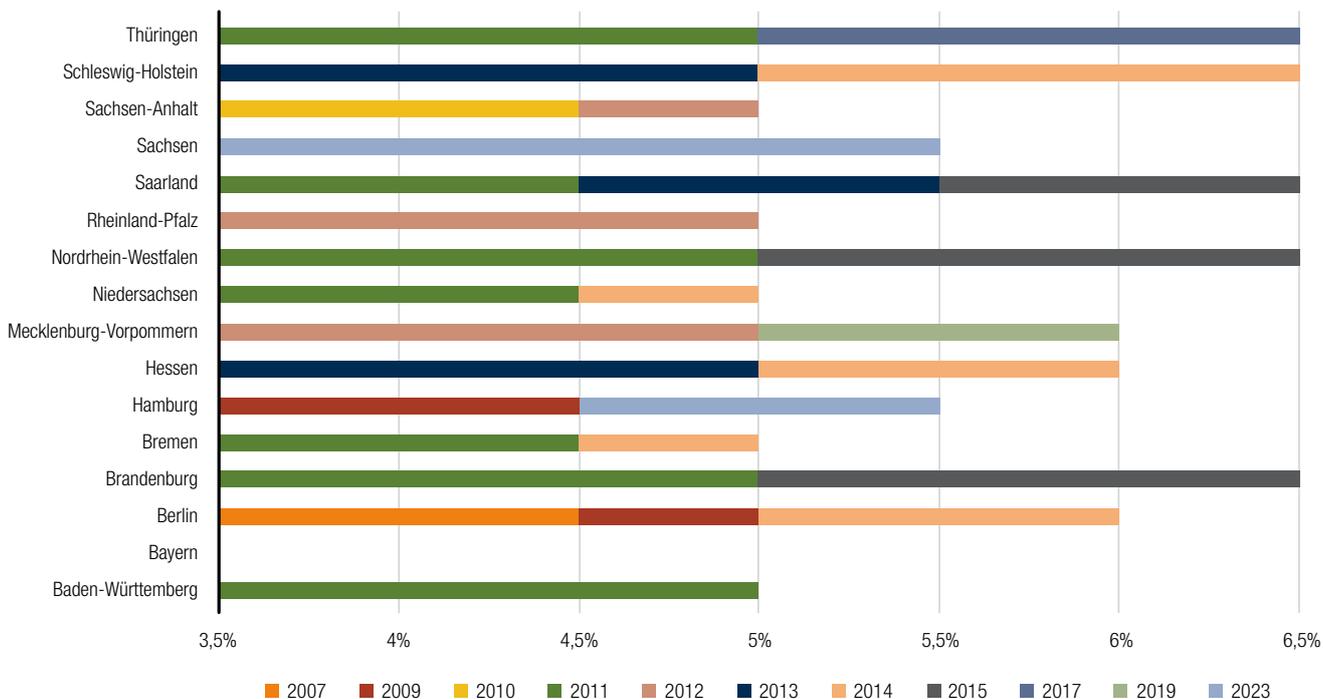
Neben den Immobilienpreisen spielen die Erwerbsnebenkosten eine wichtige Rolle für die Erschwinglichkeit von Wohneigentum. Ein wesentlicher Teil davon ist die Grunderwerbsteuer, die je nach Ausgestaltung die Bildung von Wohneigentum behindern oder fördern kann.

4.3 Die Grunderwerbsteuer

Die Grunderwerbsteuer gehört zu den Verkehrsteuern und fällt beim Erwerb eines Grundstücks an. Bemessungsgrundlage ist nach § 8 Grunderwerbsteuergesetz (GrEStG) die zwischen Käufer und Verkäufer vereinbarte Gegenleistung. Um eine Doppelbesteuerung zu vermeiden, hat der Gesetzgeber eine klare Abgrenzung zur Umsatzsteuer und zur Erbschaftsteuer geschaffen. Unentgeltliche Übertragungen unterliegen regelmäßig nicht der Grunderwerbsteuer, sondern der Erbschaftsteuer. Die vom GrEStG erfassten Vorgänge stellen grundsätzlich einen steuerbaren Vorgang dar, sind aber nach § 4 Nr. 9 a Umsatzsteuergesetz (UStG) von der Umsatzsteuer befreit. Wegen der ähnlichen Systematik wird die Grunderwerbsteuer auch als besondere Umsatzsteuer für den Grundstückserwerb bezeichnet. Steuerschuldner sind nach § 13 GrEStG die am Erwerbsvorgang Beteiligten,

Abbildung 9: Stetige Erhöhung der Grunderwerbsteuersätze seit 2007

Quelle: Bundesministerium der Finanzen (2023c).

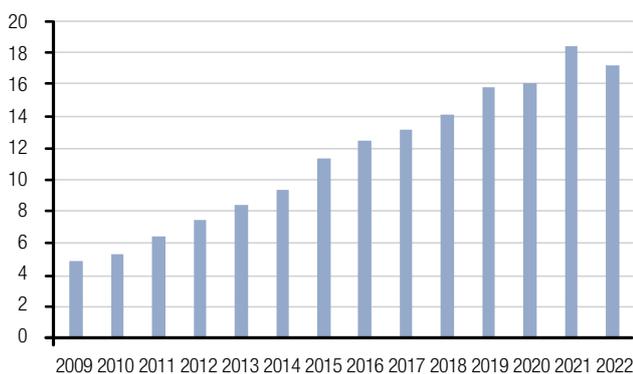


also Käufer und Verkäufer (Scherf und Dresselhaus 2016). Die Steuerschuld wird ermittelt, indem der Steuersatz des jeweiligen Landes mit dem Kaufpreis der Immobilie als Bemessungsgrundlage multipliziert wird. Im Zuge der Föderalismusreform 2006 wurde den Ländern die Möglichkeit eingeräumt, den Grunderwerbsteuersatz selbst festzulegen. Damit ist die Grunderwerbsteuer die einzige Ländersteuer, bei der die Länder den Steuersatz selbst bestimmen können. Von diesem Recht haben alle Länder mit Ausnahme Bayerns ausgiebig Gebrauch gemacht. Abbildung 9 zeigt die Entwicklung des Steuersatzes für alle Länder bis zum Jahr 2023.

Aufgrund der Steuersatzerhöhungen sowie der gestiegenen Immobilienpreise hat sich das Aufkommen der Grunderwerbsteuer zwischen den Jahren 2009 und 2022 von 4,86 Mrd. Euro auf 17,12 Mrd. Euro mehr als verdreifacht, wie Abbildung 10 zeigt. Die Einnahmen aus der Grunderwerbsteuer machen damit knapp fünf Prozent der gesamten Steuereinnahmen der Länder aus. Auch im Verhältnis zum nominalen BIP hat sich das Grunderwerbsteueraufkommen zwischen den Jahren 2009 und 2022 mehr als verdoppelt.

Abbildung 10:
Stetig steigendes Grunderwerbsteueraufkommen
in Mrd. Euro

Quelle: Bundesministerium der Finanzen (2023c).



4.3.1 Fehlende Rechtfertigung der Grunderwerbsteuer

Neben der fiskalischen Zielsetzung erfolgt die Legitimation einer Steuer über die Erfüllung finanzwissenschaftlicher Al-

lokations-, Distributions- und Stabilisierungsziele. Für die Rechtfertigung der Grunderwerbsteuer spielen aus distributiver Sicht das Leistungsfähigkeitsprinzip und das Äquivalenzprinzip als grundlegende Gerechtigkeitsnormen eine zentrale Rolle. Die Beurteilung der Grunderwerbsteuer anhand dieser Grundprinzipien ist entscheidend für ihre Stellung im deutschen Steuersystem. Zur Stabilisierung der Wirtschaft kann die Grunderwerbsteuer aufgrund der schmalen Bemessungsgrundlage und des fehlenden Bezugs zur laufenden Nachfrage allerdings keinen nennenswerten Beitrag leisten, so dass dieser Zielbereich unberücksichtigt bleibt.

Das Äquivalenzprinzip im Steuerrecht ist ein Grundsatz, der besagt, dass die Höhe der von einem Steuerpflichtigen zu zahlenden Steuern in einem angemessenen Verhältnis zu den staatlichen Leistungen stehen soll, die dieser Steuerpflichtige direkt oder indirekt in Anspruch nimmt. Das Äquivalenzprinzip hat somit eine wichtige allokativen Dimension, da es die Steuerzahlung an die vom Staat erbrachten Leistungen koppelt. Ziel ist es, Entscheidungen zu Lasten Dritter zu vermeiden und eine effizientere Politikgestaltung zu ermöglichen.

Im Zusammenhang mit Immobilien ist darauf hinzuweisen, dass die feste Bindung von Immobilien an einen bestimmten Standort eine direkte, wenn auch unspezifische Verbindung zwischen den Immobilieneigentümern und den regional verfügbaren öffentlichen Leistungen schafft. Ein Immobilienkäufer trägt zur Finanzierung der Ausgaben des Landes bei und hat, wenn er die Immobilie selbst nutzt, ein Wahlrecht und einen indirekten Einfluss auf die Verwendung der Grunderwerbsteuer. Trotz dieses Zusammenhangs ist es schwierig, einen belastbaren Zusammenhang zwischen den Ausgaben eines Landes und der Zahlung der Grunderwerbsteuer herzustellen. Im Aufgabenspektrum der Länder fehlen spezifische Leistungen für die Grundstückseigentümer, insbesondere in einer nach Ländern differenzierten Höhe, die unterschiedliche Steuersätze rechtfertigen würden. Die Grunderwerbsteuer erscheint grundsätzlich ungeeignet zur Finanzierung laufender Nutzervorteile, da sie nur einmalig beim Erwerber erhoben wird. Die Kommunen verfügen bereits über geeignete Instrumente, wie z. B. die Grundsteuer, um Leistungen für Grundstückseigentümer zu finanzieren. Eine Rechtfertigung der Grunderwerbsteuer über das Äquivalenzprinzip ist daher nicht gegeben (Scherf und Dresselhaus 2016).

Das Leistungsfähigkeitsprinzip stellt einen zentralen normativen Grundsatz des deutschen Steuerrechts dar, der postuliert, dass sich die Steuererhebung an der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der Steuerpflichtigen zu orientieren hat.

Dies impliziert, dass Personen mit höherer wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit im Vergleich zu Personen mit geringerer wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit einen überproportionalen Beitrag zum Steueraufkommen leisten sollen. Dabei wird zwischen horizontaler und vertikaler Leistungsfähigkeit unterschieden:

Das Kriterium der horizontalen Leistungsfähigkeit verlangt die gleiche Besteuerung von Steuersubjekten mit gleicher wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit. Konkret bedeutet dies, dass zwei Individuen mit gleichem Einkommen oder Vermögen gleich besteuert werden sollen, unabhängig von der Herkunft ihres Einkommens oder der Art ihres Vermögens. Ziel dieses Unterprinzips ist es, eine kohärente und diskriminierungsfreie Besteuerung zu gewährleisten, die willkürliche Belastungsunterschiede beseitigt. Demgegenüber postuliert das Prinzip der vertikalen Leistungsfähigkeit, dass Individuen mit höherer wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit einen prozentual höheren Anteil ihres Einkommens oder Vermögens als Steuern zu entrichten haben als Individuen mit geringerer wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit. Dies führt zu einem progressiven Steuersystem, bei dem der Steuersatz mit steigendem Einkommen oder Vermögen zunimmt. Die Progressivität des Steuertarifs soll die unterschiedliche Leistungsfähigkeit der Steuerpflichtigen widerspiegeln und eine sozial gerechte Verteilung der Steuerlast gewährleisten.

Im Hinblick auf die Grunderwerbsteuer ist fraglich, ob der Erwerb von Immobilien tatsächlich eine Steigerung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit darstellt. Der Erwerb einer Immobilie kann als Umwandlung vorhandenen Geldvermögens und oft als erhebliche Verschuldung verstanden werden, ohne dass damit eine Steigerung der Leistungsfähigkeit einhergeht. Der Wertzuwachs, den der Verkäufer erzielen kann, ist ungewiss und steht nicht unbedingt in direktem Zusammenhang mit dem Kaufpreis. Die Grunderwerbsteuer berücksichtigt diese Aspekte nicht und legt den Bruttowert als Bemessungsgrundlage fest, unabhängig von Wertveränderungen. Im Gegensatz zur Umsatzsteuer, die einen ähnlichen Charakter hat, gibt es bei der Grunderwerbsteuer keinen Vorsteuerabzug, was zu einer möglichen Besteuerung der Steuer selbst führt. Dieser Kaskadeneffekt wird als Hemmnis für Immobilientransaktionen auf den Märkten beschrieben (Scherf und Dresselhaus 2016).

Die oft postulierte Progressivität der Grunderwerbsteuer wird damit begründet, dass sich Individuen mit höheren Einkommen größere Immobilien leisten können. Dies trifft jedoch nicht immer zu, dass die Einkommensteuer bereits die Leistungsfähigkeit auch bei niedrigen Einkommen berücksichtigt. Zudem bedeutet ein höherer Kaufpreis nicht zwangsläufig ein höheres Einkommen, da verschiedene Faktoren wie familiäre Bedürfnisse oder besondere Anforderungen an die Immobilie zu regressiven Effekten führen können. Die derzeitige Form der Besteuerung des Immobilienerwerbs ist daher sowohl mit dem Äquivalenz- als auch mit dem Leistungsprinzip unvereinbar (Scherf und Dresselhaus 2016).

4.3.2 Probleme der Grunderwerbsteuer

Mit dem Anstieg des Grunderwerbsteueraufkommens in den letzten Jahren sind verschiedene negative Begleiterscheinungen der Steuer stärker in den Vordergrund gerückt. Ausweichreaktionen und Preiseffekte auf dem Immobilienmarkt haben in den letzten Jahren dazu geführt, dass für jedes Prozent Steuersatzerhöhung nur etwa 0,6 Prozent zusätzliches Steueraufkommen generiert wurde (Petkova und Weichenrieder 2017), während ohne Marktreaktionen ein Aufkommenszuwachs von einem Prozent zu erwarten gewesen wäre. Verhaltens- und Preisreaktionen führten somit zu erheblichen Sickerverlusten beim Steueraufkommen und deuten auf potenziell hohe Effizienzkosten der Steuer hin (Büttner, 2017). Darüber hinaus zeigen die Ergebnisse von Boysen-Hogrefe (2023), dass eine Senkung der Grunderwerbsteuersätze den Wohnungsbau stimulieren kann.

Der Charakter der Grunderwerbsteuer als so genannte „Stempelsteuer“⁵ kann zudem dazu führen, dass die Besteuerung vom unbebauten Grundstück, über einen Projektentwickler bis zum selbstgenutzten Wohneigentum mehrfach erhoben und – je nach Inzidenz – an den letzten Endabnehmer der Immobilie weitergegeben wird. So werden neben dem Grunderwerbsteuersatz auch die zuvor angefallenen Steuern im Wege der Überwälzung in den Kaufpreis einbezogen, was zu höheren Immobilienpreisen führt. Dies liegt daran, dass die Grunderwerbsteuer analog zur Bruttoallphasenumsatzsteuer und nicht zur Nettoallphasenumsatzsteuer ausgestaltet ist, so dass kein Vorsteuerabzug möglich

⁵ Als Stempelsteuer werden Steuern bezeichnet, die auf bestimmte Dokumente erhoben wird. Historisch gesehen musste ein physischer Stempel oder ein Stempelpapier verwendet werden, um das Dokument als steuerpflichtig zu kennzeichnen. Die Steuer wird in der Regel auf amtliche Dokumente erhoben, die sich auf Rechtsgeschäfte beziehen, wie z. B. die Übertragung von Immobilien, die Ausstellung von Urkunden und Zertifikaten, die Übertragung von Aktien und manchmal auch auf Handelsverträge.

ist. Während die Mehrwertsteuer nur auf die hinzugekommene Wertschöpfung (den Mehrwert) erhoben wird, fällt die Grunderwerbsteuer bei jedem Kauf in voller Höhe des gesamten Kaufpreises der Immobilie an. Jeder Eigentümerwechsel führt zu einer Steuerschuld, die sich immer – auch bei Verlusten – auf den Gesamtwert des Grundstücks bemisst (Hentze 2017).

Die Grunderwerbsteuer senkt als Transaktionssteuer empirisch belegbar die Zahl der Immobilientransaktionen (Lock-in-Effekt), wodurch das Wohnraumproblem verschärft und die räumliche Mobilität der Arbeitskräfte behindert wird. Die verringerten Immobilientransaktionen können auch dazu führen, dass die niedrige deutsche Wohneigentumsquote zementiert wird (Petkova und Weichenrieder 2019). Dies liegt zum einen daran, dass die Grunderwerbsteuer Investitionsentscheidungen verzerrt und zum anderen daran, dass sie Hemmnisse für den Erwerb von Wohneigentum schafft. Im Gegensatz zum Immobilienwerb sind die Aufwendungen für die Grunderwerbsteuer nicht finanzierbar, was dazu führen kann, dass sich potentielle Käufer die Immobilie nicht mehr leisten können oder aufgrund eines geringen Eigenkapitaleinsatzes mit höheren Finanzierungskosten rechnen müssen (Hentze 2017).

4.3.3 Reformoptionen der Grunderwerbsteuer

Um die Wohneigentumsquote im Sinne einer Steigerung der Vermögensbildung breiter Bevölkerungsschichten zu fördern, wäre neben einer Integration der Grunderwerbsteuer in die Grundsteuer (Petkova und Weichenrieder 2019) oder einer vollständigen Abschaffung der Grunderwerbsteuer auch eine Steuerbefreiung des Neubaus oder die Einführung eines Stufentarifs denkbar.

Die Grunderwerbsteuer belastet den Neubau in besonderer Weise, da Grundstücke sowohl beim Erwerb als auch beim Verkauf, z.B. durch Projektentwickler, besteuert werden. Zudem unterliegen Bauleistungen bereits der Umsatzsteuer, so dass die Grunderwerbsteuer zusätzlich anfällt (Hentze 2017). Voigtländer und Hentze (2016) konnten zeigen, dass durch die kumulierte Belastung dieser Faktoren die Steuerbelastung des Neubaus auf über 20 Prozent ansteigen kann. Problematisch ist vor allem die Doppelbelastung durch Umsatzsteuer und Grunderwerbsteuer, da die Grunderwerbsteuer eigentlich als Ersatz für die Umsatzsteuer gedacht ist. Da der Grundstückserwerb bereits besteuert wurde und die Bauleistungen der Umsatzsteuer unterliegen, für die auch kein Vorsteuerabzug möglich ist, wäre es folgerichtig, den

Neubau von der Grunderwerbsteuer zu befreien. Diesen Weg haben beispielsweise die Niederlande und Belgien gewählt und damit Anreize für mehr Wohnungsbau geschaffen (Hentze 2017). Von einer Ausweitung des Wohnungsangebots profitieren nicht nur die Erwerber von Neubauwohnungen, sondern auch alle anderen Käufer, da eine Ausweitung des Angebots zu einem Rückgang der Immobilienpreise führt oder zumindest den Preisanstieg dämpft.

Eine weitere Möglichkeit bestünde in der Einführung eines Stufentarifs der Grunderwerbsteuer wie im Vereinigten Königreich, der wie folgt ausgestaltet ist:

- **Freibeträge:** Es gibt einen Grundfreibetrag von derzeit 125.000 Pfund, bis zu dem keine Grunderwerbsteuer zu zahlen ist.
- **Stufenweise Steuersätze:** Oberhalb des Freibetrags gelten unterschiedliche Steuersätze für verschiedene Immobilienpreisklassen. Diese Steuersätze sind gestaffelt, d.h. für jeden Teil des Kaufpreises, der in eine höhere Preiskategorie fällt, gilt ein höherer Steuersatz. Zwischen 125.000 und 250.000 Pfund werden 2 Prozent, zwischen 250.001 und 925.000 Pfund 5 Prozent, zwischen 925.001 und 1,5 Millionen 10 Prozent und ab 1,5 Millionen Pfund 12 Prozent fällig.
- **Verschiedene Sätze für verschiedene Käufergruppen:** Unterschiedliche Steuersätze können für Erstkäufer, Käufer von Zweitwohnungen oder Anlageimmobilien gelten. Für Erstkäufer können z. B. höhere Freibeträge oder niedrigere Steuersätze anfallen. Alternativ könnte die Grunderwerbsteuer auf das erste erworbene und selbstgenutzte Wohneigentum entfallen, um einen Anreiz zur Steigerung der Wohneigentumsquote zu schaffen.

Eine analoge Übertragung dieses Stufentarifs hätte zur Folge, dass die Grunderwerbsteuer wieder dem Leistungsfähigkeitsprinzip entsprechen würde, so dass diejenigen, die eine unterdurchschnittlich teure Immobilie erwerben wollen, steuerlich deutlich entlastet würden. Wer eine teure Immobilie erwerben will, müsste mehr bezahlen. Dies hätte den Vorteil, dass Wohneigentum in Regionen mit weniger angespanntem Wohnungsmarkt und damit niedrigeren Grundstückspreisen relativ günstiger würde, was den Anreiz zum Erwerb von Wohneigentum in diesen Gegenden erhöhen würde. Davon würden vor allem Ersterwerber profitieren, die im Durchschnitt deutlich weniger für Wohneigentum ausgeben (können).

5 Beteiligungen am Kapitalmarkt

5.1 Staatlich organisierte Beteiligung am Kapitalmarkt

Die Frage nach einer soliden Vermögensbildung als Altersvorsorge gewinnt vor dem Hintergrund des demografischen Wandels und der zukünftig abnehmenden Leistungsfähigkeit der Gesetzlichen Rentenversicherung (GRV) an Bedeutung. Der Aufbau einer kapitalgedeckten Altersvorsorge kann die Probleme, die sich für die umlagefinanzierte GRV aus der sinkenden Zahl der Beitragszahler und der längeren Ren-

tenbezugsdauer ergeben, nicht lösen. Sie kann aber zusätzliche Alterseinkommen generieren und damit die umlagefinanzierte Rente sinnvoll ergänzen, deren Leistungen in den kommenden Jahrzehnten aus demografischen Gründen langsamer wachsen werden als das reale Lohnwachstum.

Grundsätzlich lassen sich Alterssicherungssysteme anhand von fünf Dimensionen kategorisieren: Refinanzierungsverfahren, Organisationsform, Freiwilligkeit, Umverteilung und Risikoausgleich. Tabelle 1 zeigt diese Dimensionen mit den entsprechenden Ausprägungen der GRV und den jeweiligen Gegenausprägungen auf.

Dimension	GRV	Gegenausprägung
Organisationsform	staatlich	privat
Refinanzierungsverfahren	Umlageverfahren	Kapitaldeckungsverfahren
Teilnahme	verpflichtend	freiwillig
Umverteilung	gegeben	nicht gegeben
Risikoausgleich	gegeben	nicht gegeben

Tabelle 1:
Kategorisierung von Alterssicherungssystemen

Quelle: Homburg (1988).

Hinsichtlich der Organisationsform ist zwischen staatlichen und privaten Alterssicherungssystemen zu unterscheiden. Homburg (1988) definiert staatliche Alterssicherungssysteme über die staatliche Festlegung von Beiträgen und Leistungen, unabhängig davon, ob die Verwaltung (para-)fiskalisch oder privatwirtschaftlich erfolgt. Bei privaten Alterssicherungssystemen ohne staatliche Leistungsvorgaben ist weiterhin zu unterscheiden, ob die Organisation auf familiärer oder privatwirtschaftlicher Ebene erfolgt. Die Unterscheidung von Alterssicherungssystemen mit und ohne Risikoausgleich bezieht sich auf die Gleichbehandlung unterschiedlicher Risikogruppen und nicht auf die versicherungsimmanente Vergemeinschaftung des Risikos (Seuffert 2022). Systeme mit Risikoausgleich tendieren dazu, alle Versicherten gleich zu behandeln und ihre Beiträge auf Durchschnittswerten zu basieren, was zu einer Quersubventionierung von langlebigen zu weniger langlebigen Versicherten führt. Systeme ohne Risikoausgleich hingegen versuchen, Beiträge oder Leistungen stärker an individuelle Risikoprofile anzupassen, was zu einer differenzierteren Behandlung der Versicherten führt.

Die sich gegenüberstehenden Finanzierungsverfahren der Alterssicherungssysteme – das Kapitaldeckungsverfahren und das Umlageverfahren – weisen in ihrer Struktur und

Funktionsweise wesentliche Unterschiede auf. Das Umlageverfahren basiert auf dem so genannten Generationenvertrag, bei dem die erwerbstätige Bevölkerung mit ihren Beiträgen unmittelbar die Renten der aktuellen Rentnergeneration finanziert. Die Stabilität des Systems ist eng mit der demografischen Struktur und der Erwerbsquote verknüpft. Die Nachhaltigkeit des Umlageverfahrens hängt somit stark von der demografischen Entwicklung ab. Sinkende Geburtenraten oder eine steigende Lebenserwartung können das Gleichgewicht zwischen Beitragszahlern und Rentenempfängern stören, indem Einnahmen und Ausgaben auseinanderklaffen. Das System ist weniger anfällig für Kapitalmarktrisiken, hängt aber stark von der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung und der Bevölkerungsstruktur ab. Ein Vorteil des Umlageverfahrens ist seine hohe Anpassungsfähigkeit. Es kann jederzeit, auch ohne vorherige Beitragszahlung, eingeführt oder erweitert werden.

Im Rahmen des Kapitaldeckungsverfahrens werden individuelle Beiträge der Versicherten auf persönlichen Konten akkumuliert und in diversifizierte Anlageportfolios investiert, um über die Zeit Kapitalerträge zu generieren. Die endgültige Rentenzahlung ist somit eine Funktion der kumulierten Beiträge und der erzielten Kapitalerträge. Das Verfahren ermög-

licht eine intertemporale Umverteilung von Ressourcen, indem Beiträge in wirtschaftlich produktiven Zeiten angespart und in der Rentenphase konsumiert werden. Das Kapitaldeckungsverfahren ist weniger von der demografischen Entwicklung abhängig, dafür aber anfälliger für Schwankungen auf den Kapitalmärkten.

Die Einführung eines Umlageverfahrens führt zu einem sogenannten Windfall-Profit für die Generation, die die Rentenleistungen ohne vorherige Beitragszahlung erhält. In Deutschland war das im großen Umfang zuletzt im Jahr 1995 bei Einführung der Sozialen Pflegeversicherung der Fall. Dies steht im Gegensatz zum Kapitaldeckungsverfahren, das sich direkt positiv auf die gesamtwirtschaftliche Ersparnis auswirkt. Zudem erlaubt das Kapitaldeckungsverfahren eine internationale Diversifizierung der Kapitalanlagen, während das Umlageverfahren stark von der inländischen Produktivitätsentwicklung abhängig ist (Seuffert 2022). Eine Kombination beider Verfahren bietet folgende Vorteile:

Diversifikation von Risiken

Es wird eine Diversifizierung der mit der Altersvorsorge verbundenen Risiken ermöglicht. Kapitalmärkte sind inhärent volatil, was bei reinen Kapitaldeckungsverfahren zu Schwankungen der Rentenhöhe führen kann. Während das Kapitaldeckungsverfahren Marktrisiken unterliegt, ist das Umlageverfahren besonders anfällig für demografische Risiken und politische Unsicherheiten. Das Umlageverfahren bietet allerdings auch eine stabilere, wenn auch möglicherweise anpassungsbedürftige Rentenzahlung, die nicht direkt von Marktvolatilitäten beeinflusst wird. Ein Mischsystem kann die Abhängigkeit von einem einzelnen Risikofaktor reduzieren und damit die Stabilität und Sicherheit des Rentensystems insgesamt erhöhen.

Demografische Flexibilität

Angesichts der Alterung der Bevölkerung in vielen Ländern und des daraus resultierenden Drucks auf reine Umlagesysteme bietet die Integration eines Kapitaldeckungsverfahrens eine Möglichkeit, den demografischen Herausforderungen zu begegnen. Indem ein Teil der Altersvorsorge auf individueller Kapitalbildung basiert, kann der Druck auf das Umlagesystem verringert und die Nachhaltigkeit des Gesamtsystems verbessert werden.

Inter- und intragenerative Gerechtigkeit

Ein Mischsystem kann zu einer ausgewogeneren Verteilung

der Lasten und Vorteile sowohl zwischen den Generationen (intergenerativ) als auch innerhalb einer Generation (intragenerativ) beitragen. Während das Umlageverfahren den solidarischen Ausgleich zwischen den Generationen fördert, ermöglicht das Kapitaldeckungsverfahren eine stärkere Abhängigkeit der Rentenhöhe von den individuellen Beiträgen, die nicht durch politische Entscheidungen verändert werden können.

Kapitalbildung und Investitionen

Das Kapitaldeckungsverfahren kann positive Auswirkungen auf die Kapitalmärkte und die Investitionstätigkeit haben. Die Anlage der angesparten Mittel kann das Wirtschaftswachstum fördern, indem Unternehmen und Staaten zusätzliches Kapital für Investitionen und Entwicklung zur Verfügung gestellt wird. Dies kann zu einer Steigerung der Produktivität, der Schaffung von Arbeitsplätzen und der Generierung von Einkommen führen. Da Rentensysteme in der Regel einen langfristigen Anlagehorizont haben, können sie zur Stabilisierung der Finanzmärkte beitragen, indem sie kurzfristigen Volatilitäten entgegenwirken und langfristige Investitionen fördern. Ein gemischtes System, das auch Kapitalakkumulation umfasst, kann daher nicht nur zur individuellen Alterssicherung beitragen, sondern auch positive Effekte auf die Gesamtwirtschaft haben.

Der Aufbau eines staatlichen Kapitalstocks zur Anlage auf den Kapitalmärkten, die Verpflichtung der Erwerbstätigen zum Sparen oder die Einrichtung eines öffentlich verantworteten Fonds mit einem Standardprodukt werfen die Frage nach der ökonomischen Rechtfertigung solcher staatlichen Eingriffe auf. Letztlich geht es um die Entscheidung, wie viel Geld jeder Haushalt in der Erwerbs- bzw. Ruhestandsphase zur Verfügung haben will, wie dieses Geld im Zeitablauf angespart werden soll und welches Risiko er dabei eingeht. Grundsätzlich könnte der Staat diese Entscheidungen jedem Einzelnen überlassen und darauf vertrauen, dass die privaten Haushalte auch ohne staatliche Intervention Ersparnisse bilden, um über ein ausreichendes Alterseinkommen zu verfügen. Es gibt jedoch verschiedene Gründe, die ein staatliches Eingreifen rechtfertigen können. Neben fehlenden Kenntnissen und Informationen in weiten Teilen der Bevölkerung (Hastings et al. 2013) und Liquiditätsgaps kann ein staatlich organisierter Aktienfonds das sogenannte Samariterdilemma (Wissenschaftlicher Beirat des Bundesministeriums der Finanzen 2022) überwinden, nach dem diejenigen, die – aufgrund niedriger gesetzlicher und betrieblicher Renten – am meisten vorsorgen sollten, die geringsten Anreize zur Teilnahme haben, weil der Staat aus sozialpoli-

tischen Gründen niedrige Alterseinkommen aufstockt. Durch eine Sparpflicht kann sich der Staat aus dem Dilemma befreien, auch denjenigen helfen zu müssen, die freiwillig nicht vorgesorgt haben.

Die genaue Art der jeweils erforderlichen Intervention ist jedoch sehr unterschiedlich. Im ersten Fall ist die Bereitstellung von Informationen notwendig und die Bildungspolitik gefordert. Im zweiten Fall, der Kreditrationierung, könnte der Staat einen individuellen Kredit gewähren, der dann in einem regulierten, breit diversifizierten Portfolio angelegt wird, das vor dem Zugriff des Investors geschützt ist. Bei Eintritt in den Ruhestand würde das Portfolio aufgelöst und der Kredit zurückgezahlt – eine Sparverpflichtung wäre hier nicht erforderlich. Im dritten Fall des Samariterdilemmas ist die Sparpflicht das wesentliche Element, während die Art der Anlage eine untergeordnete Rolle spielt. Eine zwingende Notwendigkeit für flächendeckende Pflichtbeiträge zu einem staatlich verwalteten, kapitalgedeckten Fonds lässt sich daher aus den genannten Dilemmata nicht begründen. Staatliche Eingriffe können allerdings durchaus gerechtfertigt sein, wenn der Staat die Vermögensbildung breiter Bevölkerungsschichten aktiv fördern will.

5.2 Ausgestaltungsmöglichkeiten

Die Bundesregierung plant derzeit eine ergänzende Kapitaldeckung der GRV durch einen staatlich aufgelegten Fonds „Generationenkapital“. Die Mittel sollen vom Fonds zur Finanzierung der kerntechnischen Entsorgung (KENFO) verwaltet und am Aktienmarkt angelegt werden (Bundesministerium der Finanzen 2023d). Die Finanzierung soll aus dem Bundeshaushalt und nicht wie im Umlageverfahren aus den Beiträgen der gesetzlich Versicherten in Höhe von 12 Mrd. Euro jährlich in Form von Darlehen erfolgen. Hinzu kommen Dividenden aus dem Aktienportfolio des Fonds, die zunächst reinvestiert werden. Da die Kreditaufnahme als Darlehen zur Refinanzierung von Investitionsausgaben verbucht wird, handelt es sich – zumindest nach der Finanzstatistik – nicht um eine für die Schuldenbremse relevante Nettokreditaufnahme. Das Ende der Ansparphase sowie Ausschüttungen an die GRV sollen nicht vor Mitte der 2030er Jahre erfolgen. Ausgeschüttet werden soll nicht der Kapitalstock als solcher, sondern nur die jährlich erwirtschafteten Überschüsse. Da der deutsche Staat derzeit und in der Vergangenheit niedrigere Zinsen für Anleihen zahlen muss als die durchschnittliche Rendite eines breit gestreuten Aktienfonds, ergibt sich aus Sicht des Bundesfinanzministeriums langfristig ein Gewinngeschäft.

Eine Kreditfinanzierung der Aktienfonds ist ökonomisch nur sinnvoll, solange die Nettoerträge der Fonds höher sind als die Zinszahlungen für die Kredite und das Kapital von der Politik nicht zweckentfremdet wird. Ziel ist es, Zinseszinsseffekte zur langfristigen Dämpfung der Beitragssätze zu nutzen. Bei einer jährlichen Einzahlung von 12 Mrd. Euro bis 2037 und einer angenommenen Rendite von 5 Prozent entstünde ein Kapitalstock von knapp 259 Mrd. Euro, dessen Ausschüttung den Beitragssatz um 0,6 Prozentpunkte senken könnte (SVR 2023). Zum Vergleich: Der Beitragssatz liegt derzeit bei 18,6 Prozent und wird bis 2060 voraussichtlich auf knapp 23 Prozent steigen – bei der derzeit geplanten Rentenniveaualteinie von 48 Prozent sogar auf über 24 Prozent (SVR 2023). Würde eine Beitragssatzsenkung um einen Prozentpunkt angestrebt, wäre dafür im Jahr 2037 ein Kapitalstock von knapp 455 Mrd. Euro erforderlich, der durch jährliche Einzahlungen von 21,1 Mrd. Euro aufgebaut werden könnte (SVR 2023).

Bei der Entscheidung für einen Staatsfonds sollten bei der Ausgestaltung einer staatlich organisierten Aktienrente folgende Punkte im Vordergrund stehen:

- Um einen nennenswerten Beitrag zur kapitalgedeckten Ergänzung der GRV zu leisten, müssten die Beiträge für die Aktienrente deutlich höher ausfallen als derzeit geplant.
- Die Governance-Struktur des Fonds muss hohe Standards in Bezug auf Transparenz, Rechenschaftspflicht und Integrität genügen. Die Einrichtung eines unabhängigen Aufsichtsrates, der sich aus Experten aus der Finanzwirtschaft und der Wissenschaft zusammensetzt, ist von wesentlicher Bedeutung. Dieser Aufsichtsrat überwacht die Einhaltung der Anlagestrategie, die Performance des Fonds und das Risikomanagement.
- Die Anlagestrategie des Fonds sollte auf einer breiten Diversifizierung basieren, um das unsystematische (idiosynkratische) Risiko zu minimieren. Dies beinhaltet eine Allokation in verschiedene Assetklassen (Aktien, Anleihen, Immobilien) und geografische Regionen sowie Branchen. Die strategische Asset-Allokation muss regelmäßig überprüft und den Marktgegebenheiten angepasst werden. Die Auswahl der Anlageinstrumente erfolgt auf Basis einer fundierten Analyse der Renditeerwartungen unter Berücksichtigung des jeweiligen Risikoprofils. Die Anwendung moderner Portfoliotheorien und -techniken zur Portfoliooptimierung sollte im Vordergrund stehen und nicht vermeintlich „grüne“ oder „soziale“ Kriterien bei der Auswahl der Anlageformen (König 2021).

Empfehlenswert wäre allerdings, auf ein kapitalgedecktes Beitragssystem zu setzen:

- Die eingezahlten Mittel würden, wie die Beiträge zur GRV, dem Eigentumsschutz unterliegen und wie im schwedischen System oder den amerikanischen 401k⁶ auf individuellen und einsehbaren Konten angelegt. In der Vergangenheit ist es in Deutschland immer wieder zur Auflösung von Staatsfonds aufgrund kurzfristiger Haushaltsengpässe gekommen, so etwa bei verschiedenen Versorgungsfonds für Beamte (Kohlstruck 2023). Jüngstes Beispiel ist der Pflegevorsorgefonds, für den Bundesgesundheitsminister Karl Lauterbach im Jahr 2023 die Zuschüsse gestrichen hat, weil aufgrund von Haushaltseinsparungen der Steuerzuschuss zur Pflegeversicherung ausgesetzt wurde. Ein solches Vorgehen sollte institutionell verhindert werden.
- Die Beitragszahler würden im Alter nicht nur von den Renten, sondern auch von den individuellen Kapitalansprüchen profitieren, so dass ein Großteil der Bevölkerung am Kapitalmarkt partizipiert. Im Gegensatz zu einer freiwilligen privaten Beteiligung wäre in diesem Fall die Verbindlichkeit deutlich höher.
- Analog zum schwedischen System sollten die Beiträge nicht über Schulden, sondern über eine Absenkung des Rentenniveaus finanziert werden. Auch wenn die Bonität des deutschen Staates noch sehr gut ist – vor einem schuldenfinanzierten Aktienkauf würde wohl jeder Finanzberater warnen.

5.3 Private Beteiligung am Kapitalmarkt

Unabhängig von einem staatlich organisierten Staatsfonds sollte die private Beteiligung am Kapitalmarkt in Deutschland gestärkt werden. Zur Klassifizierung unterschiedlicher Alterssicherungssysteme wird in der gängigen Literatur oft das Drei-Schichten-Modell der Alterssicherung verwendet, das aus dem Regelsicherungssystem, dem Zusatzsystem

der betrieblichen Altersvorsorge sowie der privaten Altersvorsorge besteht (Ehrentraut und Heidler 2006).

Das Drei-Schichten-Modell entstand mit der Einführung des Alterseinkünftegesetzes im Jahr 2005 und löste das bis dahin geltende Drei-Säulen-Modell der Altersvorsorge ab. Der Unterschied besteht im Wesentlichen darin, dass analog zur Beamtenversorgung die Alterseinkünfte in voller Höhe der Einkommensteuer unterliegen. Im Gegenzug werden die Beiträge zur Altersvorsorge durch Steuerbefreiung oder Sonderausgabenabzug von der Einkommensteuer freigestellt. Die Umstellung geht auf ein Urteil des Bundesverfassungsgerichts aus dem Jahr 2005 zurück. Das Gericht sah die bisherige Nichtbesteuerung von Renten und die Besteuerung von Pensionen im Sinne des Gleichbehandlungsgrundsatzes als rechtswidrig an. Die ersten beiden Schichten des Drei-Schichten-Modells bestehen aus Produkten der Basisversorgung wie der GRV, den landwirtschaftlichen Alterskassen oder der Rürup-Rente⁷ sowie der kapitalgedeckten Zusatzversorgung, die sich aus der betrieblichen Altersversorgung und der staatlich geförderten Zusatzversorgung wie der Riester-Rente⁸ zusammensetzt. Beide Schichten werden nachgelagert besteuert. Die dritte Schicht bildet die private Vorsorge in Form von privaten Kapitalanlageprodukten, wie privaten Rentenversicherungen, Kapitallebensversicherungen oder Fondssparplänen. Die Beiträge zur dritten Schicht werden aus bereits versteuertem Einkommen geleistet und somit vorgelagert besteuert⁹.

Die Ersatzquoten der derzeitigen Erwerbstätigen in den einzelnen Schichten der Altersvorsorgesysteme zeigen, dass Personen mit Vorsorgeleistungen aus der ersten Schicht (GRV) und einer Zusatzvorsorge aus der zweiten Schicht (Betriebs- und Riesterrente) sogar höhere Ersatzquoten aufweisen als Beamte (Abbildung 11). Zusammen mit der dritten Schicht (private Zusatzvorsorge) werden durchschnittlich sogar über 80 Prozent des letzten Bruttoeinkommens ersetzt.

6 Die 401(k)-Pläne in den USA sind ein wichtiges Instrument der Altersvorsorge, das es den Arbeitnehmern ermöglicht, einen Teil ihres Einkommens vor Steuern auf spezielle Konten einzuzahlen. Diese Konten werden von Finanzinstituten verwaltet und bieten eine breite Palette von Anlagemöglichkeiten, darunter Aktien, Anleihen und Investmentfonds an.

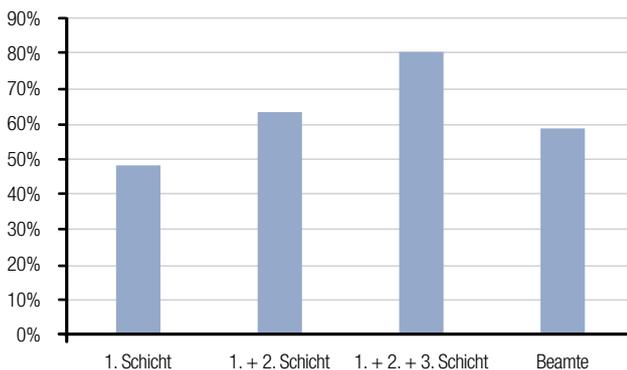
7 Die Rürup-Rente ist eine 2005 eingeführte staatlich geförderte Altersvorsorge in Deutschland, die vor allem für Selbstständige und Freiberufler, aber auch für Arbeitnehmer angeboten wird. Sie bietet steuerliche Vorteile durch die Absetzbarkeit der Beiträge als Sonderausgaben und garantiert eine lebenslange Rente ab dem 62. Lebensjahr. Eine Kapitalauszahlung ist nicht möglich und die Renten sind in der Auszahlungsphase steuerpflichtig. Die Rürup-Rente gibt es in verschiedenen Formen, z. B. als klassische oder fondsgebundene Rentenversicherung.

8 Die Riester-Rente ist eine durch staatliche Zulagen und Sonderausgabenabzug geförderte, privat finanzierte Rente. Sie soll die private Altersvorsorge zusätzlich zur gesetzlichen Rente fördern, um den Lebensstandard im Alter zu sichern. Die Förderung besteht aus Zulagen (Grundzulage und Kinderzulage) und Steuervorteilen in Abhängigkeit vom Eigenbeitrag des Sparers. Die Auszahlung erfolgt als lebenslange Rente ab dem 62. Lebensjahr, teilweise ist auch eine Einmalzahlung möglich. Dabei ist zu beachten, dass es eine Vielzahl unterschiedlicher Riester-Produkte gibt, die sich in ihrer Ausgestaltung zum Teil erheblich unterscheiden.

9 Für eine detailliertere Analyse siehe Raffelhüschen und Toussaint (2021) sowie Metzger und Schoder (2013).

Abbildung 11:
Ersatzquoten im Vergleich zwischen verschiedenen
Vorsorgeschichten

Quelle: Eigene Darstellung nach Raffelhüschen und Toussaint (2021).



Trotzdem stehen insbesondere die Riester-Renten immer wieder in der Kritik, vor allem hinsichtlich der Höhe und Transparenz der Kosten sowie der geringen Renditen in den letzten Jahren. Neben den hohen Verwaltungskosten ist insbesondere die gesetzlich vorgeschriebene Beitragsgarantie in Verbindung mit dem Niedrigzinsumfeld der zurückliegenden Dekade für die niedrigen Renditen verantwortlich. Die Beitragsgarantie zwingt zu einer konservativen Anlagestrategie, die im Niedrigzinsumfeld zu geringeren Renditepotenzialen führt, indem sie die Allokation in renditestärkere, aber volatilere Anlageklassen wie Aktien einschränkt. Dies verringert die Möglichkeit, von langfristigen Marktwachstumstrends zu profitieren sowie das Renditepotenzial des Portfolios zu maximieren und verursacht zusätzliche Kosten durch die Notwendigkeit, das Kapital abzusichern. Die daraus resultierende Inflexibilität verhindert eine schnelle Anpassung an Marktveränderungen und schränkt die Nutzung von Ertragschancen ein. Langfristig orientierten Anlegern entstehen Opportunitätskosten, da die absolute Priorisierung der Sicherheit nicht nur die Risikoexposition, sondern auch das Renditepotenzial des Portfolios begrenzt, was den langfristigen Vermögensaufbau im Rahmen der Altersvorsorge beeinträchtigt. So ist auch die Zahl der abgeschlossenen Verträge seit 2017 rückläufig (Werding et al. 2023). Insgesamt verfügen 17 Prozent der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten über keine zusätzliche Alterssicherung außerhalb der GRV (Leinert et al. 2020). Aus diesen Gründen sollte die Verpflichtung zur Beitragsgarantie bei der privaten kapitalgedeckten Altersvorsorge aufgehoben werden. Besonders geeignet erscheint eine Anlagestrategie, die stark

auf Aktien setzt, breit diversifiziert ist und nach einem Lebenszyklusmodell investiert. Eine solche Strategie schmälert die Renditeerwartungen nur geringfügig, verringert aber das Risiko, dass das angesparte Vermögen durch eine Finanzkrise kurz vor Beginn der Auszahlungsphase stark an Wert verliert (Werding et al. 2023, Bucher-Koenen et al., 2019).

Aufgrund des schlechten Rufes könnten die Riester-Renten durch eine neue kapitalgedeckte private Altersvorsorge ersetzt werden, die auf einem öffentlich verwalteten, aktienbasierten Fonds mit breiter Diversifizierung beruht. Dadurch würde die private kapitalgedeckte Altersvorsorge einem stärkeren Wettbewerb ausgesetzt. Individuelle und für die Kunden einsehbare Konten wären genauso nötig wie ein Eigentumsschutz, so dass die verwalteten Vermögen vor staatlichen Übergriffen geschützt sind. Die Teilnahme würde mit der Möglichkeit des Opt-Out automatisch erfolgen. Der Fonds würde als Standardanbieter neben privaten Anbietern fungieren und könnte aufgrund seiner Größe kosteneffizient arbeiten. Er könnte auch für die betriebliche Altersvorsorge geöffnet werden, insbesondere für kleinere Arbeitgeber. Bestehende Riester-Verträge würden Bestandsschutz genießen und könnten in das neue System überführt werden (SVR 2023). Der Sonderausgabenabzug sowie die allgemeine Förderzulage sollten erhalten bleiben.

Diese Form der Altersvorsorge würde auch dazu beitragen, den Renditeabstand zwischen Haushalten mit hohem und niedrigem Vermögen zu verringern. Diese Lücke entsteht nicht nur dadurch, dass Vermögende in risikoreichere Anlagen investieren als Geringverdiener (Bundesbank 2022). Auch bei Aktien führt die mangelnde Diversifikation von Haushalten mit geringem Vermögen zu einem unnötig schlechten Risiko-Rendite-Verhältnis und damit zu geringeren Renditen (Campbell et al. 2019), was auf mangelnde finanzmarktrelevante Bildung zurückzuführen ist. Ein einfacher Zugang zu einem breit diversifizierten Fonds mit geringen Kosten würde insbesondere Haushalten mit geringem Vermögen zugutekommen (SVR 2023). Unabhängig von der Organisationsform (privat oder öffentlich) sollte bei der Abgeltungsteuer eine Spekulationsfrist von beispielsweise 10 Jahren für langfristig orientierte Anleger eingeführt werden. Derzeit müssen alle realisierten Veräußerungsgewinne voll versteuert werden. Mit der Einführung einer Spekulationsfrist würden Veräußerungsgewinne nach 10 Jahren nicht mehr besteuert. Damit würde denjenigen geholfen, die ihr Vermögen langfristig in Aktien anlegen.

6 Fazit

Die Vermögensbildung breiter Bevölkerungsschichten zu ermöglichen, ist eine zentrale Aufgabe der Politik für eine funktionierende Soziale Marktwirtschaft. Aufgabe des Staates ist es, die Rahmenbedingungen so zu setzen, dass jeder Einzelne am Wirtschaftsleben teilnehmen und Vermögen bilden kann. Obwohl Deutschland bei der Sparquote einen Spitzenplatz einnimmt, führen die Sparanstrengungen nicht zu einer entsprechenden Vermögensbildung. Eine hohe Mittelbindung in Spareinlagen und anderen Anlageklassen mit Beitragsgarantie bei anhaltend niedrigen Zinsen erschwert zunehmend den langfristigen Vermögensaufbau und damit die private Altersvorsorge vieler Menschen. Insbesondere bei der Relation des medianen Haushaltsvermögens zum BIP pro Kopf schneidet Deutschland im Vergleich zu den anderen Mitgliedstaaten der Europäischen Währungsunion schlecht ab und liegt nur im hinteren Mittelfeld.

Um dieser Entwicklung entgegenzuwirken, muss insbesondere beim Steuersystem angesetzt werden, um den Bürgern einen selbstbestimmten Vermögensaufbau zu ermöglichen. Bei der Einkommensteuer geht es zum einen um die kalte Progression, also das Hineinrutschen der Steuerpflichtigen in höhere Grenzsteuersätze, wenn ihr Einkommen mit der Inflationsrate steigt. Zum anderen ist der so genannte „Mittelstandsbauch“ problematisch, der zu einem raschen Anstieg des Grenzsteuersatzes bei niedrigen und mittleren Einkommen führt. Im Hinblick auf die Vermögensbildung breiter Bevölkerungsschichten in Deutschland spielt dieser schnelle Anstieg eine wesentliche Rolle. Dem könnte durch ein späteres Einsetzen des Spitzensteuersatzes sowie durch einen Tarif auf Rädern entgegengewirkt werden.

Um der im internationalen Vergleich geringen Wohneigentumsquote entgegenzuwirken und auf diesem Wege die Vermögensbildung breiter Bevölkerungsschichten zu erleichtern, bietet sich eine Reform der Grunderwerbsteuer an. Diese wurde in den letzten Jahren in allen Bundesländern mit Ausnahme Bayerns zum Teil deutlich erhöht. Die Grunderwerbsteuer führt nicht nur zu einem Rückgang des Neubaus, sondern auch zu einem Anstieg der Immobilienpreise in einem ohnehin sehr angespannten Markt. Reformoptionen könnten neben einem Freibetrag auch die Einführung eines Stufentarifs beinhalten. Alternativ könnte die Grunderwerbsteuer auf das erste selbstgenutzte Wohneigentum entfallen, um einen Anreiz zur Erhöhung der Wohneigentumsquote zu schaffen.

Im Sinne einer stärkeren Kapitalmarktpartizipation könnte zum einen eine aktienbasierte staatliche Altersvorsorge mit Eigentumsschutz und nach dem Vorbild des schwedischen

Systems oder der amerikanischen 401k auf individuellen und einsehbaren Konten organisiert werden. Alternativ könnte die private kapitalgedeckte Altersvorsorge auf der Basis eines öffentlich verwalteten, breit diversifizierten und kostengünstigen Aktienfonds reformiert werden, der ähnlich wie Riester-Renten durch einen Sonderausgabenabzug steuerlich gefördert wird.

Literatur

- Beznoska, M. und Hentze, T.** (2017), Die Einkommensteuer im Zeitverlauf – Belastungswirkungen für verschiedene Haushaltstypen, Kurzexpertise, für die Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft.
- Boysen-Hogrefe, J.** (2023), Zum Einfluss der Grunderwerbsteuer auf den Wohnungsneubau in Deutschland, Kiel Policy Brief No. 165, Kiel Institut für Weltwirtschaft.
- Bucher-Koenen, T., Riedler J. und Weber, M.** (2019), Kapitalanlage eines staatlich organisierten Altersvorsorgefonds, ZEW-Gutachten für den Verbraucherzentrale Bundesverband (vzbv), ZEW – Leibniz Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung.
- Bundesbank** (2021), Zur Verlangsamung des Produktivitätswachstums im Euroraum, Monatsbericht Januar 2021.
- Bundesbank** (2022), Eine verteilungsbasierte Vermögensbilanz der privaten Haushalte in Deutschland – Ergebnisse und Anwendungen, Monatsbericht Juli 2022, S. 15-40.
- Bundesministerium der Finanzen** (2023a), Belastungen durch die kalte Progression vermeiden, <https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Schlaglichter/Entlastungen/inflationsausgleichsgesetz.html>.
- Bundesministerium der Finanzen** (2023b), Datensammlung zur Steuerpolitik 2023, https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Downloads/Broschueren_Bestell-service/datensammlung-zur-steuerpolitik-2023.html.
- Bundesministerium der Finanzen** (2023c), Grundsteuer & Grunderwerbsteuer, https://www.bundesfinanzministerium.de/Web/DE/Themen/Steuern/Steuerarten/Grundsteuer_Grunderwerbsteuer/Grundsteuer_Grunderwerbsteuer.html.
- Bundesministerium der Finanzen** (2023d), Das Generationenkapital: für Gerechtigkeit und solide Staatsfinanzen, BMF-Monatsbericht, Januar 2023.
- Buettner, T.** (2017), Welfare Cost of the Real Estate Transfer Tax, CESifo Working Paper 6321.
- Campbell, J. Y., Ramadorai, T. und Ranish, B.** (2019), Do the rich get richer in the stock market? Evidence from India, *American Economic Review: Insights* 1(2): 225-240.
- Destatis** (2023), Eigentümerquoten nach Bundesländern, <https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Wohnen/Tabellen/eigentuemerquote-nach-bundeslaender.html>.
- Ehrentraut, O. und Heidler, M.** (2006), Alterung und Altersvorsorge. Das deutsche Drei-Säulen-System der Alterssicherung vor dem Hintergrund des demografischen Wandels, *Sozialökonomische Schriften* 29, Peter Lang.
- Eurostat** (2023), Sparquote privater Haushalte, <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-datasets/-/teina500>.
- Europäische Zentralbank** (2024), Distributional Wealth Accounts, <https://data.ecb.europa.eu/data/datasets/DWA?dataset%5B0%5D=Distributional%20Wealth%20Accounts%20%28DWA%29&filterSequence=dataset&advFilterDataset%5B0%5D=Distributional%20Wealth%20Accounts%20%28DWA%29>.
- Hastings, J. S., Madrain, B. C. und Skimmyhorn, W. L.** (2013), Financial Literacy, Financial Education, and Economic Outcomes, *Annual Review of Economics*, 5(1): 347-373.
- Helbrecht, I. und Geilenkeuser, T.** (2012), Demographischer Wandel, Generationeneffekte und Wohnungsmarktentwicklung: Wohneigentum als Altersvorsorge?, *Raumforschung und Raumordnung*, 70(5): 425-436.
- Held, T. und Waltersbacher, M.** (2015), Wohnungsmarktprognose 2030, BBSR Analysen Kompakt, 07/2015, Berlin.
- Hentze, T.** (2017), Reformoptionen für die Grunderwerbsteuer, *IW policy paper*, 17/2017.
- Homburg, S.** (1988), Theorie der Alterssicherung. *Studies in Contemporary Economics*, Springer-Verlag.
- König, J.** (2021), EU-Taxonomie: Nachhaltigkeit oder grüner Schein? Kurzinformation, Stiftung Marktwirtschaft.
- Leinert, J., Schiel, S. und Südhof, S.** (2020), Verbreitung der Altersvorsorge 2019, Forschungsbericht 565, ifas Institut für angewandte Sozialwissenschaft im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales.
- Metzger, C. und Schoder, J.** (2013), Die Alterseinkommen von morgen: Zum Status der Altersvorsorge im Drei-Schichten-Modell, *Perspektiven der Wirtschaftspolitik*, 14(3): 262-278.
- Peters, F.** (2017), Der Ruf nach Steuersenkungen und seine

Folgen: Aufkommens- und Verteilungswirkung aktueller Einkommensteuerreformvorschläge, Sozialer Fortschritt, 66(6): 415-432.

Petkova, K. und Weichenrieder A. (2017), Price and Quantity Effects of the German Real Estate Transfer Tax, CESifo Working Paper No. 6538.

Petkova, K. und Weichenrieder A. (2019), Grunderwerbsteuer: Eine Steuer für das 21. Jahrhundert?, SAFE White Paper No. 58.

Scherf, W. und Dresselhaus, C. (2016), Plädoyer für einen Ersatz der Grunderwerbsteuer, Wirtschaftsdienst, 96(10): 704-747.

Schürt, A. (2017), Strukturen und Entwicklungen der deutschen Wohnimmobilienmärkte, in: Arnold D., N. B. Rottke und Winter, R. (Hrsg.): Wohnimmobilien Lebenszyklus, Strategie, Transaktion, Springer Gabler, S. 73-98.

Seuffert, S. (2022), Anwartschaftsbasierte Projektion der gesetzlichen Rentenversicherung in der Generationenbilanzierung, Nomos.

SVR (2023), Wachstumsschwäche überwinden – in die Zukunft investieren, Jahresgutachten des Sachverständigenrats zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung.

Raffelhüschen, B., Schulthis, S., Seuffert, S., Stramka, S. und Wimmesberger, W. (2023), Ehrbarer Staat? Die Generationenbilanz, Reformansätze für mehr Generationengerechtigkeit in der Kranken- und Pflegeversicherung, Argumente zu Marktwirtschaft und Politik Nr. 171, Stiftung Marktwirtschaft.

Raffelhüschen, B., und Toussaint, P. (2021), Vorsorgeatlas Deutschland 2021. Frankfurt: Union Asset Management Holding AG.

Voigtländer, M. und Hentze, T. (2016), Bedeutung der Grunderwerbsteuer für das Wohnungsangebot, Gutachten im Auftrag des Deutschen Verbandes für Wohnungswesen, Städtebau und Raumordnung e. V.

Werding, M., Schaffranka, C., Nöh, L. und Lembcke, F. K. (2023), Ergänzende Kapitaldeckung der Altersvorsorge: Gründe, Gestaltungsoptionen und Auswirkungen, Arbeitspapier den Sachverständigen Rates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, 02/2023.

Wissenschaftlicher Beirat des Bundesministeriums der Finanzen (2022), Kapitalgedeckte Rente: Ein neuer Anlauf?, Gutachten 02/2022.







Autoreninformation

Dr. Tobias Kohlstruck

Dr. Tobias Kohlstruck ist wissenschaftlicher Mitarbeiter der Stiftung Marktwirtschaft und Leiter des Bereichs Steuern und Staatsfinanzen.



Die Publikation ist auch über den QR-Code kostenlos abrufbar