

05.05.2023

**Gemeinsame Stellungnahme der Bausparkassenverbände
zum Entwurf eines Gesetzes zur Finanzierung von zukunftssichernden Investitionen
(Zukunftsfinanzierungsgesetz – ZuFinG)**

Mit der Arbeitnehmer-Sparzulage (ASZ) unterstützt der Staat die Vermögensbildung von Arbeitnehmern mit vergleichsweise kleinem Einkommen. Die ASZ wird in Form eines prozentualen Zuschusses zu den vermögenswirksamen Leistungen der Arbeitgeber gewährt.

Einkommengrenzen, Fördersatz und förderfähige Höchsteinzahlungen wurden bei der Arbeitnehmer-Sparzulage für wohnungswirtschaftliche Zwecke zuletzt 1999 erhöht. Seitdem sind die Verbraucherpreise um 54 Prozent gestiegen. Im Laufe der Zeit sind immer mehr Haushalte mit ihrem Einkommen nominal aus der Förderung „herausgewachsen“, ohne real mehr Geld in der Tasche zu haben. Dabei stellt die ASZ für viele Bezieher (anfangs) kleiner Einkommen einen wichtigen Anreiz zum Einstieg in die Vermögensbildung dar. Für Arbeitgeber bildet die Förderung auch eine Motivation, vermögenswirksame Leistungen anzubieten.

In Artikel 29 des ZuFinG ist nun auch eine massive Verbesserung der Arbeitnehmer-Sparzulage vorgesehen – allerdings ausschließlich zugunsten der Anlage von vermögenswirksamen Leistungen in Vermögensbeteiligungen. Neben einer Verdreifachung des Fördersatzes ist die Aufhebung der Einkommengrenzen beabsichtigt, also jenes Elements, das seit jeher eine soziale Treffsicherheit staatlicher Sparförderung garantiert.

Vor diesem Hintergrund weisen wir auf folgende Zusammenhänge hin:

1. **Die geplanten Änderungen an der Arbeitnehmersparzulage für die Anlageform Vermögensbeteiligung diskriminieren die Vermögensbildung durch Wohneigentum.** Wegen der deutlich besseren Förderkonditionen für das Wertpapiersparen dürfte das Bausparen bei der Anlageentscheidung dann de facto keine Rolle mehr spielen, die Ersparnisbildung für Wohneigentum mithilfe vermögenswirksamer Leistungen zum Erliegen kommen. Tatsächlich sollte die Förderung die Anlageformen aber neutral behandeln und die Entscheidung der Sparer nicht zugunsten einer Anlageform beeinflussen.

So wichtig die Förderung der Aktienkultur in Deutschland ist – für den Großteil der Menschen in Deutschland ist das selbst genutzte Wohneigentum nach wie vor die beliebteste Form der Vermögensbildung und Altersvorsorge. Die Diskriminierung der wohnungswirtschaftlichen Verwendung bei der Förderung der Vermögensbildung ist vor allem vor dem Hintergrund des ohnehin erschwerten Erwerbs von Wohneigentum sehr kritisch zu bewerten. Aufgrund des hohen Preisniveaus am Immobilienmarkt und der steigenden Baukosten können immer weniger Haushalte die Eigenkapitalanforderungen erfüllen. Dem frühzeitigen Sparen kommt also eine immer höhere Bedeutung zu – der Staat sollte keine gegenteiligen Signale aussenden.

Aufgrund des § 5 Abs. 5 LobbyRG weisen wir darauf hin, dass beide Bausparkassenverbände im Lobbyregister des Deutschen Bundestages eingetragen sind. Der Verband der Privaten Bausparkassen e.V. ist unter der Registernummer R000755 und die LBS-Bundesgeschäftsstelle unter der Registernummer R001752 registriert.

2. **Die Aufhebung der Einkommensgrenzen würde dazu führen, dass auch Arbeitnehmer mit hohen bis sehr hohen Einkommen eine staatliche Sparförderung erhalten würden.** Das ist nicht nur als Sparanreiz unnötig, sondern es entzieht auch Haushaltsmittel einer sinnvolleren Verwendung (siehe Ausführungen zu den Kosten unten). Im Übrigen ist es verteilungspolitisch nicht nachvollziehbar, weshalb die Vermögensbildung von Besserverdienenden gefördert werden soll.

Eine Studie des empirica Instituts von Februar 2023 im Auftrag der Bausparkassenverbände kommt mit Blick auf Status und Reformbedarf bei der Arbeitnehmer-Sparzulage zu folgenden Ergebnissen:

- Altersvorsorge erfolgt über das Ansparen von Vermögen und den Erwerb von Wohneigentum zum mietfreien Wohnen im Alter. Der Vorsorgebedarf bei Renteneintritt liegt nach empirica typischerweise bei ca. 1 bis 1,5 Jahreseinkommen (brutto), ebenso der Eigenkapitalbedarf von Ersterwerbenden – allerdings wird dieses Vermögen schon rund 25 Jahre vor Eintritt in den Ruhestand benötigt. Für junge Familien und Haushalte mit unterdurchschnittlichem Einkommen ist es nahezu unmöglich, beide Sparprozesse parallel zu bedienen. Deshalb bleibt es unverändert wichtig, dass der Staat für diese Zielgruppe Sparanreize setzt und dadurch auch die Arbeitgeber ermuntert, vermögenswirksame Leistungen anzubieten.
- Die Arbeitnehmer-Sparzulage wird generell nur noch selten genutzt – Arbeitnehmer bevorzugen jedoch die wohnungswirtschaftliche Verwendung, obwohl diese weniger gefördert wird und es weniger Berechtigte gibt: Stand 2018 (aktuelle Einkommens- und Verbrauchsstichprobe des Statistischen Bundesamts) waren 24 Prozent der abhängig Beschäftigten berechtigt, die Sparzulage zum Bausparen oder zur Tilgung eines Baukredits in Anspruch zu nehmen. Wegen der höheren Einkommensgrenzen konnten immerhin 28 Prozent die Sparzulage zum Wertpapier-Sparen bekommen. Umgekehrt verhält sich die Nutzung: Während 19 Prozent der Berechtigten die Förderung für die Anlage ihrer VL zu Wohnzwecken beziehen, nutzen trotz der besseren Förderkonditionen nur 3,9 Prozent der Berechtigten die Sparzulage für Vermögensbeteiligungen. Unter dem Strich erhielten 2018 rund 4,5 Prozent der abhängig Beschäftigten die ASZ zur wohnungswirtschaftlichen Verwendung und 1,1 Prozent jene zum Wertpapier-Sparen. Aufgrund des Anstiegs der Einkommen sind die Nutzungszahlen seither noch einmal deutlich gefallen, wie aus den Subventionsberichten der Bundesregierung und deren Fortschreibung durch empirica hervorgeht: Demnach dürften 2023 insgesamt nur noch 7,7 Millionen Arbeitnehmer sparzulagenberechtigt sein und 1,1 Millionen die Zulage bekommen – das ist gerade noch ein Viertel der Nutzungszahlen aus dem Jahr 2010.
- Eine Modellberechnung auf Grundlage der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe des Statistischen Bundesamts belegt, dass eine Anhebung der Einkommensgrenzen wegen der höheren Sparfähigkeit in diesem Grenzbereich signifikant positiv zur Vermögensbildung beiträgt. Bezieher von Einkommen knapp unterhalb der aktuellen Einkommensgrenze, die die ASZ in Anspruch nehmen, haben gegenüber sonst identischen Haushalten
 - eine um 1,6 Prozentpunkte höhere Sparquote und
 - ein fast 10.000 Euro höheres Geldvermögen,
 - was einem zusätzlichen Vermögenspuffer von gut drei Monatsnettoeinkommen entspricht.

Zu den Kosten des Gesetzesvorhabens:

Im Zukunftsfinanzierungsgesetz ist die volle Jahreswirkung der geplanten Änderungen des Fünften Vermögensbildungsgesetzes für den Staatshaushalt mit 400 Millionen Euro veranschlagt. Damit ist dies die teuerste Maßnahme im Gesetzespaket. Im Jahr 2021 lagen die Ausgaben des Staates für die Arbeitnehmersparzulage laut dem 28. Subventionsbericht der Bundesregierung nur bei 61 Millionen Euro. Nach Schätzungen von empirica dürften es 2023 aufgrund der weiter rückläufigen Inanspruchnahme gerade noch 49 Millionen Euro sein. Damit hätten die geplanten Reformen eine Verachtfachung der Kosten zur Folge. Verzichtet die Bundesregierung auf die unnötige Förderung von Arbeitnehmern mit ausreichender Sparfähigkeit, bestünde Spielraum für eine gleichwertige Verbesserung der ASZ für beide förderfähigen Sparformen.

Die deutschen Bausparkassen bitten daher darum, dass

- die Einkommensgrenzen für die Arbeitnehmersparzulage einheitlich auf 35.000 Euro (Alleinstehende) bzw. 70.000 Euro (Paare) erhöht und regelmäßig an die Inflation angepasst werden,
- die Fördersätze diskriminierungsfrei angeglichen werden, mindestens aber eine Erhöhung des Fördersatzes für Bausparen auf 10 Prozent erfolgt,
- der Höchstbetrag der förderfähigen Sparleistungen auf 700 Euro bzw. 1.400 Euro angepasst wird.

Durch diese Anpassungen würden gemäß der Studie von empirica wieder mehr als 4 Millionen abhängig Beschäftigte die Arbeitnehmersparzulage in Anspruch nehmen – die Nutzerzahlen würden sich also vervierfachen. Die Kosten dafür beliefen sich nach den Berechnungen von empirica auf 214 Millionen Euro pro Jahr – und damit lediglich auf gut die Hälfte der im Zukunftsfinanzierungsgesetz vorgesehen Änderungen am Fünften Vermögensbildungsgesetz.