

Günter Halbach

**Erfolge, Möglichkeiten und Grenzen
der Vermögenspolitik**

Ministerialrat Dr. Günter Halbach wurde 1928 in Remscheid geboren und studierte Rechts- und Staatswissenschaften in Köln und Bonn. Er ist seit 1961 im Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung tätig, zur Zeit als Referent für Vermögenspolitik und Sparförderung.

Von 1949 bis 1969, also fünf Legislaturperioden lang, wurde in der Bundesrepublik Deutschland das Problem der einseitigen, dem Sozialstaatsprinzip widersprechenden Vermögensverteilung diskutiert. Die Diskussion schärfte das öffentliche Bewußtsein für den „Skandal“ dieses Verteilungsprozesses, die Resultate blieben bescheiden. Zwar konnte 1965 gegen starken politischen Widerstand die Zulassung von Tarifverträgen über vermögenswirksame Leistungen im Zweiten Vermögensbildungsgesetz durchgesetzt und der erste Tarifvertrag von der Industriegewerkschaft Bau-Stein-Erden abgeschlossen werden, doch blieb der Erfolg in der Bauwirtschaft vereinzelt. Einem verstärkten Abschluß von Tarifverträgen über vermögenswirksame Leistungen stand einmal die damalige wirtschaftliche Situation entgegen, ferner der entschiedene Widerstand der Arbeitgeber und die zögernde Haltung der Gewerkschaften, aber auch die unzulänglichen Förderungsmaßnahmen des Zweiten Vermögensbildungsgesetzes. Vor allem die entgegen den Warnungen der Fachleute¹⁾ bewußt in Kauf genommenen Nachteile in der sozialen Sicherung und die bei den unteren Ein-

1) Vgl. Deutscher Bundestag, VI. Wahlperiode, Ausschuß für Arbeit, Sitzung vom 25. 2. 1965, Protokoll Nr. 105, S. 10.

kommensschichten unwirksame steuerliche Förderung der Vermögensbildung standen einer umfassenderen Anwendung des Zweiten Vermögensbildungsgesetzes im Wege. Das Erste, das von 1961 bis 1965 galt, fand insbesondere wegen der Ausschaltung der Gewerkschaften praktisch keinerlei Resonanz. 1964, drei Jahre nach Inkrafttreten des Ersten Vermögensbildungsgesetzes, machten lediglich 380 000 Arbeitnehmer von den Möglichkeiten dieses Gesetzes Gebrauch. 1969, vier Jahre nach Inkrafttreten des Zweiten Vermögensbildungsgesetzes, waren es zwar schon insgesamt 5,7 Millionen Arbeitnehmer, davon jedoch nur 1 Million auf Grund von tariflichen Leistungen.

Regierungserklärung zur Vermögenspolitik

Die Regierungserklärung vom 28. Oktober räumte deshalb der Vermögenspolitik einen vorrangigen Platz ein. Es heißt dort: „Zu den Schwerpunkten der Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik dieser Bundesregierung gehört das Bemühen um eine gezielte Vermögenspolitik. Die Vermögensbildung in breiten Schichten — vor allem in Arbeitnehmerhand — ist völlig unzureichend; sie muß kräftig verstärkt werden. Die Bundesregierung wird einen Entwurf zum Ausbau des Vermögensbildungsgesetzes vorlegen. Darin soll als nächster Schritt der Begünstigungsrahmen für vermögenswirksame Leistungen von 312 DM auf 624 DM erhöht werden. Die Bundesregierung erwartet, daß Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände diese Offerte annehmen. Darüber hinaus soll die Vermögensbildung so gestaltet werden, daß gleichzeitig die Kapitalbildung in der Wirtschaft und die Anlage in Beteiligungswerten erleichtert werden. Ein gesetzliches Zwangssparen entspricht jedoch nicht unserer freiheitlichen Gesellschaftsordnung. Nach der Absicht der Regierung sollen das Sparen im eigenen Betrieb in die allgemeine Sparförderung einbezogen und die Möglichkeiten des Bausparens erweitert werden. Weitere Vorschläge zur Vermögenspolitik, vor allem auch im Zusammenhang mit der notwendigen Reform der Sparförderung, werden geprüft. Die Verbesserung des Sparer-schutzes und die Reform des Börsenwesens sind dabei wichtige flankierende Maßnahmen.“

Keine Patentrezepte

Diese Aussage in der Regierungserklärung macht deutlich, daß die Bundesregierung das Ziel einer Verbesserung der Vermögensstruktur auf mehreren Wegen ansteuern will. Eine der wesentlichen Erkenntnisse der vermögenspolitischen Diskussion der sechziger Jahre ist die, daß es kein „Patentrezept“, keine „große Lösung“ geben kann, mit deren Hilfe das Ziel einer gerechteren Vermögensverteilung auf einen Schlag zu erreichen wäre. Heute besteht weitgehende Einigkeit darüber, daß es eines Bündels von Maßnahmen, einer Kombination verschiedener Möglichkeiten bedarf, um den vermögenspolitischen Zielen näherzukommen. Folgerichtig wurde die dringend notwendige Verbesserung des Vermögensbildungsgesetzes in der Regierungserklärung lediglich als „nächster Schritt“ bezeichnet.

Drittes Vermögensbildungsgesetz von 1970

Dieser „nächste Schritt“ wurde von der Bundesregierung bereits in den ersten vier Monaten ihrer Amtszeit vollzogen. Das im Februar 1970 vom Kabinett verabschiedete Dritte Vermögensbildungsgesetz brachte aber weit mehr als die Erhöhung des Begünstigungsrahmens für vermögenswirksame Leistungen von 312 DM auf 624 DM. Wichtiger noch ist die Beseitigung sozialer Ungerechtigkeiten, die mit dem bisherigen 312-DM-Gesetz verbunden waren: Jetzt werden die Renten aus der Sozialversicherung nicht mehr durch vermögenswirksame Leistungen vermindert. Auch sind jetzt die vier Millionen Arbeitnehmer, die wegen ihres niedrigen Einkommens oder der Zahl ihrer Kinder ohnehin keine Lohnsteuer zahlen, nicht mehr von den Vergünstigungen ausgeschlossen. Vielmehr erhalten jetzt die Arbeitnehmer bei Anwendung des Gesetzes zusätzlich zu den Spar- und Wohnungsbauprämien die neue Arbeitnehmer-Sparzulage von einheitlich 30 Prozent, kinderreiche Arbeitnehmer sogar von 40 Prozent.

Eine weitere Neuorientierung der Vermögenspolitik bringt das Dritte Vermögensbildungsgesetz durch Einführung einer Einkommensgrenze für die Förderungsmaßnahmen. Wer mehr als 48 000 DM zu versteuerndes Jahreseinkommen hat (als Lediger mehr als 24 000 DM), erhält keine Arbeitnehmer-Sparzulage; bei ihm werden auch vermögenswirksame Leistungen auf die nach den Prämien Gesetzen begünstigten Höchstbeträge angerechnet. Damit soll, wie im schriftlichen Bericht des Ausschusses für Arbeit und Sozialordnung²⁾ zum Ausdruck gebracht wird, ein „bescheidener Beitrag“ dazu geliefert werden, unerwünschte Vermögensdifferenzen etwas zu mildern; eine Sparförderung ohne Einkommensgrenze sei eher geeignet, die Vermögensdifferenzierung zu fördern als sie abzubauen.

Schon der Regierungsentwurf für das Dritte Vermögensbildungsgesetz vom Februar 1970 hatte unmittelbare Auswirkungen auf die Haltung der Tarifvertragsparteien zum Abschluß von Tarifverträgen über vermögenswirksame Leistungen. In der Metallindustrie wurden am 9./5. Mai 1970 für vier Millionen Arbeitnehmer Tarifverträge über vermögenswirksame Leistungen vereinbart. Damit war ein vermögenspolitischer Durchbruch gelungen. Heute machen bereits schätzungsweise 15 Millionen Arbeitnehmer von den Vorteilen des Gesetzes Gebrauch, davon auf Grund von tarifvertraglichen Leistungen (bei Beamten, Richtern und Soldaten auf Grund von gesetzlichen Leistungen) etwa 10 Millionen Arbeitnehmer.

Reform der Sparförderung

Die Bundesregierung hat außer den in der Regierungserklärung angekündigten flankierenden vermögenspolitischen Maßnahmen³⁾ die Reform der Spar-

2) Deutscher Bundestag, zu Drucksache VI/860, S. 5.

3) Vgl. die bereits den gesetzgebenden Körperschaften zugeleiteten Gesetzentwürfe zur Änderung von Börsenvorschriften, zum Sparerenschutz auf dem Pfandbriefsektor und im Rahmen des Bausparkassengesetzes, das außerdem gewisse Erweiterungen der Möglichkeiten des Bausparens bringt.

förderung in Angriff genommen. Nach den „Eckwertbeschlüssen“ vom 11. Juni und 28./29. Oktober 1971 wird nach dem Vorbild des Dritten Vermögensbildungsgesetzes die Sparförderung stärker von den oberen auf die unteren und mittleren Einkommenschichten verlagert. Dies wird erreicht, indem eine Einkommensgrenze wie bei dem Dritten Vermögensbildungsgesetz eingeführt, die gesamte Sparförderung übersichtlicher gemacht (Vereinheitlichung von Spar-Prämien-gesetz und Wohnungsbau-Prämien-gesetz) und die steuerliche Sparförderung im Rahmen des § 10 Einkommensteuergesetz, die infolge der Steuerprogression bisher mit wachsendem Einkommen stieg, durch einen einheitlichen Abzug von 20 Prozent des geförderten Betrags von der Steuerschuld umgestaltet wird. Außerdem wird, wie ebenfalls in der Regierungserklärung bereits angekündigt, das Sparen der Selbständigen im eigenen Betrieb in die Sparförderung einbezogen, wenn ihre Jahreseinkommen niedriger als 24 000/48 000 DM sind. Damit soll einem Anliegen der Selbständigen unterhalb dieser Einkommensgrenzen Rechnung getragen werden, die häufig aus Liquiditätsgründen nicht imstande sind, ihre Ersparnisse außerhalb des eigenen Betriebs anzulegen.

Als Prämien-sätze sind einheitlich 20 Prozent und zusätzlich 2 Prozent für jedes Kind vorgesehen, jedoch soll für Bausparbeiträge ein um mindestens 2 Prozent höherer Prämien-satz eingeführt werden. Ein Sparer mit z. B. zwei Kindern erhält also als Kontensparer 24 Prozent Sparprämie, als Bausparer 26 Prozent. Soweit er im Rahmen des Dritten Vermögensbildungsgesetzes spart, erhält er zusätzlich noch die Arbeitnehmer-Sparzulage, so daß in diesem Fall die staatlichen Gesamtvergünstigungen 54 Prozent bzw. 56 Prozent betragen, bei z. B. drei Kindern sogar 66 Prozent bzw. 68 Prozent. Der Höchstbetrag der geförderten Ersparnis beträgt für Ledige 800 DM und für Eheleute 1 600 DM im Jahr. Hierauf werden die nach dem Dritten Vermögensbildungsgesetz angelegten Beträge bis zu 624 DM nicht angerechnet, so daß Eheleute, die beide als Arbeitnehmer berufstätig sind, 2 848 DM im Jahr prämienbegünstigt sparen können.

Es ist nicht zu verkennen, daß insbesondere durch den Wegfall der bisherigen Zusatzprämie für Bezieher von Jahreseinkommen bis zu 12 000 DM (bei Ledigen bis 6 000 DM) die Prämien-sätze künftig nicht unbeträchtlich sinken. So erhielt bisher ein Kontensparer mit z. B. zwei Kindern einschließlich Zusatzprämie 30,8 Prozent, künftig nur 24 Prozent. Bei den Bausparern mit Zusatzprämie ist die Senkung des Prämien-satzes noch deutlicher (z. B. bei zwei Kindern von 35,1 Prozent auf 26 Prozent). Besonders gravierend wirkt sich die Reform für ledige Bausparer aus: Zur Zeit kann ein lediger Bausparer noch eine Wohnungsbauprämie von 400 DM im Jahr (abgesehen von den auf vermögenswirksame Leistungen entfallenden Wohnungsbauprämien) erhalten, künftig nur noch 176 DM. Dies ist jedoch nicht allein und nicht einmal in erster Linie Folge fiskalischer Gesichtspunkte bei der Reform der Sparförderung,

obwohl auch diese Gesichtspunkte angesichts des enormen Anstiegs der Aufwendungen für Spar- und Wohnungsbauprämien, Arbeitnehmer-Sparzulagen sowie für die steuerliche Förderung des Bau- und Lebensversicherungssparens (1971: 8 Milliarden DM) unumgänglich erschienen. Vielmehr ergibt sich die Senkung für Ledige aus der zur Verwaltungsvereinfachung und auch aus Gründen der Gleichbehandlung der verschiedenen Sparformen dringend notwendigen Zusammenfassung von Spar-Prämiengesetz und Wohnungsbau-Prämiengesetz: Da im Rahmen des Konten- und Wertpapiersparens nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts die begünstigten Beträge für Ledige nur halb so hoch sein dürfen wie für Eheleute, muß bei einem einheitlichen Sparförderungsgesetz dieser Grundsatz auch für ledige Bausparer gelten. Die Abschaffung der Zusatzprämie ergibt sich aus dem einstimmigen Votum der Länderfinanzverwaltungen, die sich außerstande sehen, neben der künftig allgemein geltenden Einkommensgrenze von 24 000/48 000 DM für die Sparförderung, noch weitere Einkommensgrenzen zu überprüfen. Einzelfallgerechtigkeit und Verwaltungsvereinfachung stehen nun einmal in einem Widerspruch, der nicht stets zugunsten der Gerechtigkeit lösbar ist, wenn nicht auf die Dauer die gesamte Sparförderung angesichts der Arbeitsüberlastung der Finanzämter zusammenbrechen soll.

Ankündigungen erfüllt

Ein Vergleich der vorstehend dargestellten Gesetze und Gesetzentwürfe mit der Regierungserklärung zeigt, daß — mit einer Ausnahme — sämtliche in der Regierungserklärung angekündigten gesetzlichen Maßnahmen auf dem Gebiet der Vermögenspolitik von der Bundesregierung als „erledigt“ abgehakt werden können. Zwar ist der Gesetzentwurf zur Reform der Sparförderung noch nicht formell vom Kabinett beschlossen, sondern liegt erst als ein auf der Grundlage der Eckwertbeschlüsse formulierter Gesetzentwurf vor, der zur Zeit mit Ländern und Verbänden beraten wird. Doch ist nach den gründlichen Vorbereitungen innerhalb der Regierung und mit den Koalitionsfraktionen zu erwarten, daß er im Frühjahr von der Bundesregierung auch formell beschlossen wird.

Vermögensbeteiligungsgesetz

Als einzige Ausnahme aus der langen Reihe der bereits erledigten Ankündigungen von vermögenspolitischen Gesetzen aus der Regierungserklärung bleibt der Satz: „Darüber hinaus soll die Vermögensbildung so gestaltet werden, daß gleichzeitig die Kapitalbildung in der Wirtschaft und die Anlage in Beteiligungswerten erleichtert wird.“ Hierzu liegt jedoch ebenfalls bereits eine Konkretisierung in Form eines Kabinettsbeschlusses vom 11. Juni 1971 vor. Danach sollen ab 1974 jährlich etwa 4 Milliarden DM für Zwecke der Vermögensbildung bereitgestellt werden. In dem Beschluß heißt es:

„Für die Vermögensbildung sollen folgende Grundsätze gelten: 1. Sie darf nicht zu Wettbewerbsverschiebungen am Kapitalmarkt führen. 2. Die erforderlichen Beteiligungsfonds müssen in das Banken- und Sparkassensystem eingegliedert und dezentralisiert sein. 3. Bei den auszugebenden Beteiligungspapieren muß es sich um Papiere mit marktgerechter Rendite handeln. 4. Alle Berechtigten unterhalb der festzulegenden Einkommensgrenzen sind berechtigt, bei Zahlung eines Eigenbeitrags Beteiligungspapiere zu erwerben; am Prinzip der Freiwilligkeit wird festgehalten. 5. Besonders erwünscht ist die Vermögensbildung in Form von Beteiligungswerten. Hier soll eine Vergünstigung durch einen Abschlag auf die Höhe der Abgabenverpflichtung eingeräumt werden.“

Zwar sind die Beratungen über die Ausgestaltung dieses Beschlusses innerhalb der Bundesregierung und der Koalitionsfraktionen noch nicht abgeschlossen. Doch sind die möglichen Alternativen, ihre wirtschaftlichen, finanziellen und verwaltungsmäßigen Auswirkungen für die abgabepflichtige Wirtschaft, die Begünstigten und den Staat in intensiven Vorarbeiten, die sich zum Teil auf langjährige wissenschaftliche Forschungen stützen konnten, fachlich und politisch erörtert worden. Wann und in welcher Weise die Bundesregierung über die Ausgestaltung ihres vermögenspolitischen Grundsatzbeschlusses vom 11. Juni 1971 entscheiden wird, ist zur Zeit noch offen.

Grenzen der Vermögenspolitik

Die zentrale Schwierigkeit der Vermögenspolitik in unserem Wirtschaftssystem liegt darin, daß Verteilungsgerechtigkeit und Wirtschaftswachstum miteinander in Konflikt stehen. Mehr Gerechtigkeit auf dem Gebiet der Vermögensverteilung bedeutet tendenziell weniger Wirtschaftswachstum. Die Ungleichmäßigkeit der Vermögensverteilung, insbesondere des Produktivvermögens, liegt im kapitalistischen System begründet, das einerseits das Eigentum auch an Riesenunternehmen im wesentlichen nach denselben Grundsätzen wie das Eigentum an Gebrauchsgegenständen behandelt und andererseits zur Erhaltung der Investitionsneigung der Unternehmer eine nicht unbeträchtliche Selbstfinanzierungsrate voraussetzt. Vermögenspolitische Maßnahmen, die sich diesem System anpassen, indem sie die Investitionsneigung nicht über Gebühr beeinträchtigen, ändern nur relativ wenig an der ungleichmäßigen Vermögensverteilung. Maßnahmen, die auf die Investitionsneigung keine Rücksicht nehmen, beeinträchtigen das Wirtschaftswachstum und — was wesentlich wichtiger ist — die Vollbeschäftigung.

Mit Geduld und Beharrlichkeit

Das heißt aber keineswegs, in der Vermögenspolitik „die Flinte ins Korn zu werfen“. Vor die Wahl gestellt, die Vermögensverteilung dem freien Spiel der Kräfte zu überlassen oder sie behutsam zu lenken, gebührt der zweiten Alternative eindeutig der Vorzug. Die von der Bundesregierung beschlossene jährli-

che Vermögensbildungsabgabe von etwa 4 Milliarden DM beeinträchtigt auch unter Berücksichtigung der Steuerreformbeschlüsse die Investitionsneigung nicht über Gebühr, wenn sie zu einem konjunkturell richtigen Zeitpunkt eingeführt wird. Sie kann zwar — auch in Verbindung mit den anderen vermögenspolitischen Maßnahmen der Bundesregierung — die Tendenz zur Ungleichmäßigkeit der Vermögensverteilung nur langsam bremsen und dem einzelnen Begünstigten nur in relativ langen Zeiträumen ein ins Gewicht fallendes Vermögen verschaffen. Jedem, der sich ernsthaft mit Vermögenspolitik befaßt hat, ist klar, daß sich auf diesem Gebiet die wünschenswerten Veränderungen ohne wirtschaftlichen Schaden nur in Jahrzehnten erzielen lassen. Doch sollte es nicht weitere Jahrzehnte dauern, bis die mit dem Dritten Vermögensbildungsgesetz begonnene und mit der Novellierung der Sparförderung fortgeführte Reform der Vermögenspolitik durch ein Gesetz zur überbetrieblichen Vermögensbeteiligung zum Abschluß gebracht wird.