

Rainer Erbe

Vermögensbildungspolitik in der Bundesrepublik: eine Bilanz

Vermögenspolitik mit dem Ziel, die Vermögensbildung in Arbeitnehmerhand und speziell die Beteiligung der Arbeitnehmer am Produktivvermögen zu fördern, spielt zumindest in der politischen Rhetorik der Bundesrepublik seit Jahrzehnten eine prominente Rolle. Wie sind die Ziele, Begründungen und die Instrumente der klassischen Vermögenspolitik wirtschaftspolitisch zu bewerten? Gibt es Alternativen?

Die Vermögensverteilung in der Bundesrepublik wird bis heute von den Bedingungen der Wiederaufbauphase in den 50er Jahren geprägt: Hohe Gewinne sowie der hohe Wertzuwachs bei Sachvermögen (insbesondere Grund und Boden) sowie niedrige Einkommen und eine zunächst sehr geringe Sparquote der Arbeitnehmerhaushalte führten rasch zu einer starken Konzentration des Vermögens auf Unternehmenseigner, Selbständige und obere Einkommenschichten. In die gleiche Richtung wirkte die Förderung des Wohnungsbaus, die vor allem über steuerliche Vergünstigungen betrieben wurde sowie die Steuerbefreiungen für Lebensversicherungen und andere Kapitalanlagen, von denen vornehmlich die Bezieher höherer Einkommen profitierten.

Nachdem Anfang der 60er Jahre die Phase der Vollbeschäftigung erreicht war, verlangsamte sich der Prozeß der Vermögenskonzentration. Bei weiter wachsender Wirtschaft und zunehmender Arbeitskräfteknappheit waren erhebliche Lohnsteigerungen zu verzeichnen, die zum einen die Selbstfinanzierung der Unternehmen zurückgehen und zum anderen die Sparquote der Arbeitnehmerhaushalte deutlich ansteigen ließen.

In diese Phase fielen – zumeist in engem zeitlichen Zusammenhang mit Wahlterminen – die ersten Versuche, die Vermögensbildung in Arbeitnehmerhand zu fördern¹. Zu nennen sind insbesondere:

□ Das erste Vermögensbildungsgesetz von 1961, das für vermögenswirksame Leistungen der Arbeitgeber

an ihre Arbeitnehmer von bis zu 312 DM pro Jahr eine Pauschalsteuer von 8% und Sozialabgabenfreiheit vorsah. Da das Gesetz nur Einzelverträge und Betriebsvereinbarungen zuließ, blieb es ohne merklichen Erfolg.

□ Das zweite Vermögensbildungsgesetz von 1965 erlaubte dann vermögenswirksame Tarifverträge und stellte Leistungen für Arbeitnehmer bis zum Höchstbetrag von 468 DM steuerfrei. Bis 1969 stieg die Zahl der nach diesem Gesetz begünstigten Arbeitnehmer auf 5,7 Mill.

□ Das dritte Vermögensbildungsgesetz von 1970 hob die Steuer- und Sozialabgabenvergünstigung auf und sah statt dessen Sparprämien vor. Der staatliche geförderte Sparrahmen wurde auf 624 DM pro Jahr erhöht, zugleich wurden Einkommenshöchstgrenzen für die Arbeitnehmer festgelegt und der Anlagenkatalog wurde um Lebensversicherungen erweitert. Ende 1971 profitierten rund 14,5 Mill. Arbeitnehmer von diesem System.

Insgesamt förderten die ersten drei Vermögensbildungsgesetze vor allem das fristgebundene Kontensparen. Zu einer stärkeren Vermögensbildung in Arbeitnehmerhand haben sie sehr wenig oder nichts beigetragen, insbesondere nicht zur breiteren Streuung des Eigentums am Produktivvermögen. Beeinflußt wurde weniger das Volumen als die Struktur der Vermögensbildung in Arbeitnehmerhand: Vergleichsweise unrentable Anlageformen wie Bausparen, Spar-

Rainer Erbe, 45, Dipl.-Volkswirt, arbeitet im Stabsbereich Wirtschafts- und Strukturpolitik der Wirtschaftsbehörde Hamburg. Der Aufsatz gibt ausschließlich die persönliche Auffassung des Verfassers wieder.

¹ Im Mittelpunkt der Vermögenspolitik der 50er Jahre stand dagegen nicht die Frage der „vertikalen“ Vermögensverteilung, sondern die Frage nach der „horizontalen“ Verteilungsgerechtigkeit zwischen Vermögensbesitzern: Durch den Lastenausgleich sollte die horizontale Ungleichheit zwischen denjenigen Vermögensbesitzern, die ihr Vermögen durch den Krieg hatten retten können, und denjenigen, die kriegsbedingt ihr Vermögen eingebüßt hatten, gemildert werden.

verträge oder Kapitallebensversicherungen wurden begünstigt auf Kosten anderer Anlagemöglichkeiten wie z.B. Investmentfonds.

Neuer Anlauf in den 80er Jahren

Nach rund zwölf Jahren Stillstand kam Anfang der 80er Jahre aufgrund einer Initiative der damaligen niedersächsischen Wirtschaftsministerin Birgit Breuel erneut Bewegung in die Vermögenspolitik. Ergebnis war das 1983 (wiederum ein Bundestagswahljahr!) verabschiedete vierte Vermögensbildungsgesetz (erstes Vermögensbeteiligungsgesetz). Aufgrund der ernüchternden Erfahrungen mit den ersten drei Vermögensbildungsgesetzen zielte der neue Anlauf explizit auf eine Förderung der Arbeitnehmerbeteiligung am Produktivvermögen. Laut Jahreswirtschaftsbericht 1983 der Bundesregierung sollte die Gesetzesinitiative

- die auf privatem Eigentum an Produktivmitteln beruhende Wirtschaftsordnung festigen, indem immer mehr Arbeitnehmer persönliches Eigentum an Produktivvermögen erwerben und somit eine breite Schicht von Eigentümern diese Ordnung trägt;
- einen wichtigen Beitrag zur partnerschaftlichen Integration der Arbeitnehmer in ihr arbeitgebendes Unternehmen leisten;
- eine wachstums- und beschäftigungsfördernde Lohnpolitik erleichtern;
- die bislang vorwiegend in Sparguthaben und Versicherungsverträge geflossenen Milliardensummen in produktivere Kanäle umleiten. Damit sollte einer Eigenkapitalauszehrung vor allem kleiner und mittlerer Unternehmungen begegnet und eine entscheidende Voraussetzung für die Schaffung neuer und die Sicherung bestehender Arbeitsplätze erfüllt werden.

Angesichts dieser Überfrachtung mit anspruchsvollen Zielen nahm sich die schließlich verabschiedete Neuregelung recht bescheiden aus:

- Die bisherigen Einkommensgrenzen von 24 000 DM für Ledige bzw. 48 000 DM für Verheiratete als Vorbedingung für die Prämiengewährung wurden ebenso beibehalten wie die bestehende Sparfrist von sechs Jahren bis zur freien Verfügbarkeit der Vermögensanlage.
- Der Förderbetrag wurde von 624 DM auf 936 DM erhöht. Die Aufstockung von 312 DM kam allerdings nur für Anlagen in Kapitalbeteiligungen und Arbeitnehmer-Darlehen an den Arbeitgeber in Frage. Gleichzeitig wurde die Spargulage nach Anlagearten differenziert: Kapitalbeteiligungen wurden mit einer Spargulage von 23% gefördert (33% bei Arbeitneh-

mern mit mehr als zwei Kindern), während die bisher vorherrschenden Anlageformen wie Spar- und Lebensversicherungsverträge nur eine geringere Spargulage von 16 bzw. 26% bis zur Anlagegrenze von 624 DM erhielten.

- Der Katalog der Anlagemöglichkeiten wurde wesentlich erweitert: Neben Aktien konnten nun auch Genußscheine und Genußrechte, Anteilsscheine an Kapitalanlagegesellschaften, Geschäftsguthaben bei Genossenschaften und stille Beteiligungen gefördert werden, ebenso Darlehen an den Arbeitgeber unter der Voraussetzung, daß diese durch Versicherungsunternehmen oder Bankbürgschaften in voller Höhe privatrechtlich gesichert wurden.
- Als eigentlicher vermögenspolitischer Durchbruch des neuen Gesetzes galten jedoch die begleitenden Änderungen im Einkommensteuerrecht. Nach dem neu eingeführten § 19 a EstG wurden vom Arbeitgeber dem Arbeitnehmer unentgeltlich oder verbilligt überlassene Beteiligungswerte von der Einkommensteuer und den Sozialabgaben befreit. Die Verbilligung durfte dabei höchstens die Hälfte des Wertes der Vermögensbeteiligung ausmachen und maximal 300 DM je Arbeitnehmer und Jahr erreichen. Es galt die übliche Sperrfrist, allerdings gab es bei dieser Art der Förderung keine Einkommensgrenzen.

Zunehmende Förderung der Produktivvermögensbildung

1987 (erneut ein Wahljahr) trat dann das fünfte Vermögensbildungsgesetz (auch zweites Vermögensbeteiligungsgesetz) in Kraft, das die 1984 beschlossene erste Stufe wie folgt ergänzte:

- Erhöhung des Freibetrags nach § 19 a des Einkommensteuergesetzes von 300 DM auf 500 DM;
- erneute Erweiterung des Anlagekatalogs z.B. um GmbH-Geschäftsanteile;
- Zulassung von Kapitalanlagegesellschaften, die für ihr Sondervermögen Wertpapiere sowie stille Beteiligungen an nicht-börsennotierten Unternehmen erwerben. Die Einbeziehung von Anteilsscheinen an solchen Kapitalanlagegesellschaften in den Anlagekatalog sollte sicherstellen, daß auch diejenigen Arbeitnehmer Beteiligungen am Produktivkapital erwerben können, die aufgrund ihres Beschäftigungsverhältnisses keine Möglichkeit zur Beteiligung am Kapital ihres Arbeitgebers (z.B. Kirchen oder Öffentlicher Dienst) besitzen. Außerdem sollte damit Arbeitgebern, die keine Beteiligung am eigenen Unternehmen anbieten können oder wollen (z.B. kleine und mittlere Unternehmen) ein Weg eröffnet werden, die

Mitarbeiter über Erwerb und Weitergabe derartiger Anteilsscheine an der Produktivvermögensbildung teilhaben zu lassen.

Das fünfte Vermögensbildungsgesetz wurde in der Folgezeit noch mehrfach modifiziert. Dabei wurden zunächst 1989/1990 folgende Änderungen vorgenommen:

Die Einkommensgrenzen wurden auf 27 000/54 000 DM angehoben, die Sparzulagen wurden auf 20% für Vermögensbeteiligungen und 10% für Bausparverträge gesenkt; die kinderbedingte Erhöhung entfiel.

Keine Förderung erhielten seit 1990 neue Anlagen in Kontensparverträgen und Lebensversicherungen.

Der jährlich zulagebegünstigte Höchstbetrag wurde einheitlich auf 936 DM festgesetzt.²

Im Zuge der Konsolidierungsbemühungen nach der Wiedervereinigung erfolgten weitere Einschränkungen:

Die Sparzulage wurde auf einheitliche 10% gesenkt und

der Freibetrag nach § 19a EstG wieder auf 300 DM zurückgeführt.

Die ursprüngliche Intention des vierten und fünften Vermögensbildungsgesetzes – keine allgemeine Förderung der Geldvermögensbildung, sondern Konzentration auf die Förderung der Produktivvermögensbildung in Arbeitnehmerhand – war damit endgültig ad absurdum geführt: Mit Hinweis auf ihre ohnehin schwierige wirtschaftliche Lage setzte die Bausparkassenlobby durch, daß Anlagen in Produktivvermögensbeteiligungen nun wieder ebenso wie Bausparverträge behandelt wurden.

Drittes Vermögensbeteiligungsgesetz

Pünktlich zur Bundestagswahl 1998 entsannen sich die Vermögenspolitiker aller Parteien dann des in bundesrepublikanischen Wahlkämpfen von jeher beliebten Mittels, unter dem Schlagwort „Förderung der Vermögensbildung in Arbeitnehmerhand“ kleine Wahlgeschenke anzukündigen und zu verteilen. Resultat war das am 1.1.1999 in Kraft getretene dritte Vermögensbeteiligungsgesetz. Danach wurden

die im Vermögensbildungsgesetz vorgesehene Einkommensgrenze von 27 000/54 000 DM pro Jahr auf 35 000/70 000 DM pro Jahr angehoben;

der maximal zulagebegünstigte Sparbetrag erhöht und nach Anlageformen differenziert: Die bislang geförderten 936 DM blieben dem Bausparen vorbehalten,

weitere 800 DM sind für Anlagen in Produktivkapital vorgesehen (Zwei-Körbe-Modell);

die Sparzulage erneut differenziert: 20% für Beteiligungen und 10% für das Bausparen (was der Rechtslage vor 1994 entspricht); Arbeitnehmern in den neuen Bundesländern wird bis 2004 bei Anlagen in Produktivkapital eine erhöhte Sparprämie von 25% gewährt.

Durch dieses Wahlgeschenk erhöhten sich die staatlichen Aufwendungen für die Vermögenspolitik, die seit 1987 stetig zurückgefahren worden waren, wieder deutlich, und zwar um gut 1 Mrd. DM auf rund 1,8 Mrd. DM pro Jahr². Dennoch bleibt der finanzielle Aufwand insbesondere für die Förderung der Produktivkapitalbeteiligung in Arbeitnehmerhand eher bescheiden.

Dies gilt sowohl im Einzelvergleich z. B. mit dem Wohnungsbau-Prämiengesetz³ als auch in Relation zu anderen Formen der staatlichen Förderung von Vermögensbildung wie z.B. der direkten Förderung des Erwerbs selbstgenutzten Wohnungseigentums⁴, der steuerlichen Begünstigung von Kapitallebensversicherungen oder der Subventionierung der Kapitalbildung für Bezieher hoher Einkommen, denen in Form unterschiedlicher Abschreibungsmodelle bis hin zu den Anlagemöglichkeiten im Zuge des „Aufbaus Ost“ ein breites Spektrum zur Verfügung stand und mit Einschränkungen auch weiterhin zur Verfügung steht, durch Steuervermeidung oder direkte öffentliche Zuschüsse privates Vermögen zu bilden.

Umfang der Mitarbeiterbeteiligung

Ebenso bescheiden wie die Förderung nimmt sich auch der erreichte Umfang der Mitarbeiterbeteiligung am Produktivvermögen in der Bundesrepublik aus. Nach Angaben der „Arbeitsgemeinschaft Partnerschaft in der Wirtschaft“ waren 1996 bundesweit knapp 2 Mill. Arbeitnehmer in rund 2 500 Firmen an ihrem Betrieb beteiligt. Das Beteiligungskapital umfaßte ein Volumen von rund 25 Mrd. DM. Verglichen

² Die kassenmäßigen Auswirkungen im Bundeshaushalt werden allerdings erst in den Jahren 2004 ff. sichtbar, da der Gesetzgeber angesichts der absehbar prekären Finanzlage in den Budgets 1999 ff. festlegte, daß die Prämienzahlungen in Zukunft erst am Ende der Sparperiode erfolgen sollen.

³ Nach dem Wohnungsbau-Prämiengesetz kann jeder unbeschränkt Einkommenssteuerpflichtige (also nicht nur Arbeitnehmer), dessen Jahreseinkommen 50 000/100 000 DM nicht übersteigt, für Bausparbeiträge bis zu 1 000/2 000 DM (soweit sie nicht vermögenswirksame Leistungen darstellen) eine staatliche Sparprämie von 10% beanspruchen.

⁴ Mit Kosten von rund 15 – 20 Mrd. DM je Förderjahrgang; vgl z.B. DIW-Wochenbericht 39/95.

etwa mit dem Realkapitalstock (rund 10 Billionen DM) oder dem Gegenwartswert der betrieblichen Altersversorgung in Deutschland (rund 500 Mrd. DM, davon allein rund 300 Mrd. Pensionsrückstellungen) sind das verschwindend geringe Beträge.

Zudem spricht viel für die Annahme, daß das erreichte Beteiligungsvolumen wohl wenig bis gar nichts mit der bisherigen staatlichen Förderung nach den verschiedenen Vermögensbildungsgesetzen zu tun hat. Die Beteiligungswerte dürften sich längerfristig im wesentlichen auf Arbeitnehmer mit höherem Einkommen konzentrieren, die auch anderweitig schon über Vermögen in Form von Wohneigentum, Lebensversicherungen und festverzinslichen Geldanlagen ohne Kursrisiko verfügen. Für sie sind z.B. Belegschaftsaktien eine sinnvolle „Portfeuille-Erweiterung“, und zwar auch ohne staatliche Förderung. Als Zwischenergebnis kann daher festgehalten werden, daß

die staatliche Förderung der Beteiligung von Arbeitnehmern am Unternehmenskapital verglichen mit anderen Maßnahmen zur Förderung von Geld- oder Realvermögen vom Volumen her unbedeutend war und ist.

diese Maßnahmen zur Förderung der Arbeitnehmerbeteiligung am Produktivvermögen keinen meßbaren Einfluß auf die Verteilung dieses Vermögens hatten und haben.

die Gesamtheit der staatlichen Maßnahmen zur Förderung der Bildung von Finanz- oder Realvermögen wohl eher progressive als regressive Verteilungseffekte hatte – frei nach dem Motto „Wer hat, dem wird gegeben“.

Aus diesem Fazit läßt sich keinesfalls ableiten – auch wenn genau dies in der Politik die vorherrschende Folgerung zu sein scheint –, daß die bisherigen Fördermaßnahmen insbesondere zugunsten der Arbeitnehmerbeteiligung am Produktivvermögen ausgebaut und verstärkt werden sollten, um den Zielerreichungsgrad der bisherigen Vermögenspolitik in Zukunft zu verbessern. Vielmehr sollten zunächst die in der Vermögensbeteiligungsdebatte auffällig vernachlässigten Fragen beantwortet werden,

ob die für eine staatliche Förderung der Arbeitnehmerbeteiligung am Produktivvermögen vorgetragenen Argumente überhaupt tragen und ob

die mit dem Beteiligungsgedanken verbundenen, oft sehr weitreichenden Zielsetzungen realistisch und widerspruchsfrei sind.

Gesellschaftspolitische Ziele

Zugunsten einer Förderung der Arbeitnehmerbeteiligung am Produktivvermögen werden insbesondere ordnungs- und gesellschaftspolitische Ziele ins Feld geführt. So wird argumentiert, die höchst ungleiche Verteilung des Kapitalbesitzes bzw. der Verfügungsgewalt über Produktivvermögen führe zu einer Konzentration wirtschaftlicher und indirekt auch politischer Macht in den Händen weniger. Dies sei eine latente Bedrohung der sozialen Marktwirtschaft, der Chancengleichheit und letztlich auch des demokratischen Rechtsstaats und der parlamentarischen Demokratie, der begegnet werden müsse.

Daran ist sicherlich richtig, daß es zu den zentralen Aufgaben der Politik in einer Demokratie gehört, wirtschaftliche Macht wirkungsvoll zu kontrollieren und zu

Hans-Gert Vogel

Die Vergemeinschaftung der Anleihegläubiger und ihre Vertretung nach dem Schuldverschreibungsgesetz

Im Mittelpunkt der Analyse steht das bis heute gültige Schuldverschreibungsgesetz vom 4.12.1899 und die Frage nach seiner Angemessenheit angesichts der aktuellen Entwicklungen auf den Finanzmärkten. In die Untersuchung einbezogen sind auch die derzeit geltenden Regelungen des US-amerikanischen sowie des Schweizer Rechts.

1999, 363 S., brosch., 98,- DM, 715,- öS, 89,- sFr, ISBN 3-7890-5681-2
(Wirtschaftsrecht und Wirtschaftspolitik, Bd. 156)

 **NOMOS Verlagsgesellschaft · 76520 Baden-Baden**

begrenzen. Ebenso unstrittig dürfte aber sein, daß dies mit den üblichen Konzepten der Vermögensbeteiligungspolitik – eine mehr oder weniger ausgeprägte Sparförderung zugunsten individueller Arbeitnehmerbeteiligung – nicht zu leisten ist.

Selbst bei umfassender staatlicher Förderung und ausgeprägter Bereitschaft der Unternehmen, ihre Belegschaften an der Eigenkapitalbasis zu beteiligen, sind nur beschränkte Wirkungen auf die gesamtgesellschaftliche Vermögensverteilung und noch geringere auf die Verteilung wirtschaftlicher Macht zu erwarten. Wer Vermögenspolitik als Instrument zur Kontrolle oder Umverteilung wirtschaftlicher Macht nutzen will, kommt daher nicht umhin, kollektive Lösungen anzustreben (wie sie z.B. vom DGB in Deutschland in den 70er Jahren in Form der Einführung von Tariffonds propagiert wurden⁵).

Neben dem spezifischen Argument „Begrenzung wirtschaftlicher Macht“ wird „aus gesellschaftspolitischer Sicht für die Produktivvermögensbeteiligung der Arbeitnehmer auch die allgemeinere Begründung vorgebracht, es gelte durch eine möglichst breite Streuung von Vermögen gesellschaftliche Konflikte und Gegensätze möglichst zu minimieren und dem einzelnen unselbständig Erwerbstätigen durch rechtzeitige Vermögensbildung die Möglichkeit zu geben, sich besser gegen Wechselfälle des Lebens abzusichern.

Diese Ziele sind wohl allgemein konsensfähig, taugen jedoch nicht als Begründung für eine spezielle Förderung der Produktivvermögensbildung in Arbeitnehmerhand. Zum einen gibt es eine große Anzahl von abhängig Beschäftigten, die auf der Einkommens- und Vermögenspyramide weit oben angesiedelt ist, während gleichzeitig viele Selbständige oder Nicht-Erwerbstätige eher zu den Besitzlosen und Niedrigeinkommensbeziehern zu zählen sind. Zum anderen kommt es zur individuellen Absicherung gegenüber Lebensrisiken vor allen auf den Umfang des verfügbaren Vermögens, weniger auf seine Art an. Mit diesem Argument läßt sich daher allenfalls eine generelle Vermögenspolitik rechtfertigen, nicht jedoch eine

spezielle Förderung der Produktivvermögensbildung. Produktivvermögen ist unter dem Aspekt der individuellen Absicherung häufig sogar eine suboptimale Anlageform, da es größeren Wertänderungsrisiken unterliegt und/oder weniger liquide ist als andere Vermögensanlagen.

Verbesserte Risikokapitalversorgung

Als weiteres gesamtwirtschaftliches Argument für die staatliche Förderung der Produktivvermögensbildung in Arbeitnehmerhand wird vorgebracht, daß sich damit gleichzeitig die Risikokapitalversorgung und/oder die Kapitalversorgung insbesondere kleiner und mittlerer Unternehmen verbessern lasse. Wirtschaftspolitisch gesehen soll hier also versucht werden, zwei völlig unterschiedliche Ziele zu verkoppeln und mit einem einzigen Instrument zu verfolgen. Dies führt sowohl nach den Gesetzen der Logik als auch nach der praktischen Erfahrung in der Regel zu unbefriedigenden Ergebnissen.

Besonders deutlich wird dies bei den Ansätzen zu überbetrieblicher Produktivvermögensbildung. Es gibt keinen erkennbaren ökonomischen Grund, warum Kapitalsammelstellen ihr Anlageverhalten von der Herkunft ihrer Mittel abhängig machen sollten. Insofern ist auch nicht zu erwarten, daß z. B. aus Investivlohnvereinbarungen der Tarifparteien gespeiste Kapitalanlagegesellschaften ausgerechnet denjenigen kleinen und mittleren Unternehmen mit Kapital unter die Arme greifen würden, denen der Zugang zu anderen Kapitalquellen bislang verwehrt war. Sollten sie es (z.B. aufgrund politischer Vorgaben) dennoch tun, wären suboptimale Renditen für die investierenden Arbeitnehmer zu erwarten – was der Popularität des Investivlohngedankens nicht gerade förderlich sein würde. Fazit: Wer funktionelle Defizite oder partielles Marktversagen bei der Versorgung kleiner und mittlerer Unternehmen mit Kapital vermutet, sollte hier direkte Abhilfe schaffen, statt die Problematik mit der Frage der Produktivvermögensbildung in Arbeitnehmerhand zu vermengen⁶.

Etwas anders stellt sich die Problematik bei betrieblichen Beteiligungen dar. Vor allem vor dem Hintergrund der wirtschaftlichen Situation in den neuen Bundesländern hat die Investivlohn-Diskussion in diesem Bereich neuen Auftrieb bekommen. Kurz-

⁵ Während sich solche von den Sozialpartnern paritätisch verwalteten Tariffonds in der Bundesrepublik als politisch nicht durchsetzbar erwiesen, wurde zeitlich parallel zum Vermögensbeteiligungsgesetz in Schweden Anfang der 80er Jahre ein noch weitergehender Weg beschritten. Hier wurden per Gesetz „Arbeitnehmerfonds“ geschaffen, denen der Ertrag aus der Einführung einer 20%igen Gewinnsteuer zufließt, die auf den inflationsbereinigten Gewinn von Aktiengesellschaften, Banken, Versicherungen und Genossenschaften erhoben wurde. Mit den so vereinnahmten Mitteln sollten die Fonds, in deren Leitungsgremien im übrigen die Gewerkschaften die Mehrheit hatten, Kapitalbeteiligungen an schwedischen Unternehmen erwerben.

⁶ Abgesehen davon ist auch das Thema „Risikokapitalversorgung“ längst ein Beispiel dafür, wie sich politische Rhetorik von der Realität abkoppelt: Mangel an anlagewilligem Chancen- oder Risikokapital kann der Bundesrepublik entgegen den offiziellen Statements der Wirtschaftspolitik schon seit längerem nicht mehr bescheinigt werden.

gefaßt lassen sich die Strukturprobleme beim „Aufbau Ost“ wie folgt charakterisieren: Zahlreiche Unternehmen sind ausgesprochen eigenkapital- und ertragschwach, nicht zuletzt aufgrund niedriger Produktivität bei gleichzeitig rascher Angleichung des Tariflohniveaus an den Westen.

In dieser Situation, in der die Unternehmen aufgrund ihrer Eigenkapital- und Ertragschwäche Schwierigkeiten haben, Fremdkapital zur Finanzierung erforderlicher Investitionen aufzunehmen, macht der Gedanke durchaus Sinn, daß Arbeitnehmer ihren Unternehmen Löhne, die zwar vereinbart sind, aber im Prinzip noch nicht erwirtschaftet werden, als Eigenkapital oder Kredit zur Verfügung stellen. Rein technisch gesehen geht es dabei allerdings zunächst weniger um Vermögensbildung in Arbeitnehmerhand als vielmehr um die Revision überhöhter Lohnabschlüsse bzw. um die Sanierung maroder Unternehmen durch Umwandlung von Barlohn in Risikokapital. Mißlingt der Sanierungsversuch ganz oder teilweise, verliert der einzelne Arbeitnehmer unter Umständen nicht nur seinen Arbeitsplatz, sondern auch einen Teil seines vertraglich vereinbarten Lohnes.

Das Beispiel Ostdeutschland zeigt zugleich auch, daß die Entwicklung der Vermögensverteilung weniger davon abhängt, ob Arbeitnehmer einen Teil ihrer Ersparnisse in Produktivkapital anlegen, sondern primär davon, welche tariflichen Forderungen sie durchsetzen können⁷.

Unternehmenspolitische Gründe

Neben den insgesamt wenig überzeugenden gesellschaftspolitischen bzw. gesamtwirtschaftlichen Argumenten für eine staatliche Förderung der Produktivvermögensbeteiligung von Arbeitnehmern gibt es eine ganze Reihe von Gründen, die aus unternehmenspolitischer bzw. betriebswirtschaftlicher Sicht für die Einführung einer Kapitalbeteiligung der Mitarbeiter am eigenen Unternehmen sprechen können.

Dazu gehören zum einen die finanzwirtschaftlichen Vorteile – Verbesserung der Liquidität, Stärkung der Eigenkapitalbasis und Verringerung der Abhängigkeit von anderen Fremdkapitalgebern. Diese Vorteile kön-

nen sich im Falle einer Unternehmenskrise freilich auch in Nachteile verwandeln: Wenn größere Entlassungen unvermeidlich werden, wird die angespannte Finanzsituation unter Umständen nicht nur durch Sozialplankosten, sondern auch dadurch zusätzlich verschärft, daß viele Mitarbeiter gleichzeitig ihren Kapitalanteil zurückfordern. Zudem ist zu berücksichtigen, daß die Beteiligung der Mitarbeiter am Kapital im Einzelfall gegen Alternativen wie z.B. betriebliche Pensionszusagen abgewogen werden muß, die für Arbeitgeber wie Arbeitnehmer durchaus interessanter sein können als eine direkte Beteiligung am Unternehmenskapital.

Neben den finanzwirtschaftlichen Zielen gibt es aus betrieblicher Sicht noch eine Reihe nicht-monetärer Ziele, die Motiv für die Einführung einer Mitarbeiterbeteiligung sein können: Dazu gehört unter anderem eine stärkere Bindung der Mitarbeiter an das Unternehmen, die Erhöhung von Kostenbewußtsein, Produktivität und Leistungsbereitschaft, die Verbesserung des Firmenimage gegenüber potentiellen Arbeitskräften oder der Öffentlichkeit usw. Allerdings dürften sich diese nicht-monetären Ziele in den meisten Fällen auch über andere Wege, z.B. eine reine Erfolgsbeteiligung der Mitarbeiter, erreichen lassen, eine direkte Kapitalbeteiligung erscheint nicht unbedingt erforderlich.

Unabhängig davon, wie stichhaltig die einzelnen Argumente aus betrieblicher Sicht sind, gilt jedoch immer, daß ein rein betriebliches Interesse an einer Kapitalbeteiligung der Arbeitnehmer kein hinreichender Grund für eine öffentliche Förderung einer solchen Beteiligung sein kann. Was ein Betrieb ohnehin im eigenen Interesse tut oder tun sollte, muß von der öffentlichen Hand weder durch Steuererleichterungen noch durch direkte Zuschüsse begünstigt werden.

Verfehlt Subventionierung des Sparens

In den Wahl- und Grundsatzprogrammen der Parteien spielt die Vermögenspolitik nach wie vor eine prominente Rolle⁸, ohne daß eine der im Parlament vertretenen Gruppierungen den Anspruch erheben könnte, jemals eine ernsthaft durchdachte vermögenspolitische Konzeption entwickelt oder umgesetzt zu haben. Ein seriöser Politikansatz erfordert aber gerade in einer Zeit leerer öffentlicher Kassen und hoher Steuerbelastung der Bürger, daß vor die Entscheidung

⁷ Das Gegenbeispiel zur Entwicklung im Beitrittsgebiet bilden die Bedingungen der Wiederaufbauphase in den 50er Jahren: Außerordentliche Kapitalknappheit bei reichlich verfügbaren Arbeitskräften sowie eine entsprechend schwache Verhandlungsposition der Gewerkschaften erlaubten (begünstigt durch einen hohen Steuerdruck bei gleichzeitig sehr großzügigen Abschreibungsbedingungen für Investitionen) eine Finanzierung des raschen Wachstumsprozesses und des Aufbaus des Kapitalstocks vor allem über eine hohe Selbstfinanzierung der Unternehmen. Verbunden war damit allerdings eine rapide Zunahme der Vermögenskonzentration.

⁸ Vgl. z.B. SPD-Wahlprogramm, verabschiedet im April 1998 in Leipzig; oder „Zukunftsprogramm“ der CDU, verabschiedet auf dem Bremer Parteitag im Mai 1998.

über die Fortführung alter und die Forderung nach der Einführung neuer vermögenspolitischer Subventionen folgende Fragen gestellt werden:

Gibt es überhaupt stichhaltige Gründe für eine Subventionierung der Ersparnisbildung der privaten Haushalte?

Gibt es darüber hinaus stichhaltige Gründe, bestimmte Formen der Vermögensbildung besonders zu begünstigen und somit andere zu diskriminieren?

Ist von den bisher eingesetzten und weiterhin propagierten Instrumenten der Vermögenspolitik überhaupt eine Beeinflussung der Vermögensbildung zu erwarten, oder erschöpft sich die Förderung in reinen Mitnahmeeffekten?

Wenn das Ziel der Vermögenspolitik in einer breiteren Streuung des Eigentums, einschließlich des Eigentums an Produktivkapital, besteht, ist dann der bisherige Ansatz, dieses Ziel über eine Beeinflussung der Sparquote breiter Bevölkerungsschichten zu erreichen, überhaupt realistisch, oder bedarf es nicht vielmehr anderer Instrumente und Ansatzpunkte der Vermögenspolitik?

Die ersten drei Fragen lassen sich aus ökonomischer Sicht recht kurz und eindeutig beantworten:

Gründe zur Beeinflussung der privaten Entscheidung zwischen Sparen und Konsum durch entsprechende finanzielle Anreize sind in einer hochentwickelten Volkswirtschaft mit offenen Güter- und Kapitalmärkten aus ökonomischer Sicht nicht erkennbar – es sei denn, man vertritt die calvinistische Auffassung, das Sparen per se eine Tugend sei, die belohnt werden müsse.

Gründe für eine staatliche Förderung bzw. Diskriminierung bestimmter Sparformen sind nicht erkennbar, vielmehr sollte man die Art der Geldanlage in einer hochentwickelten Volkswirtschaft tunlichst den Privaten überlassen. Insbesondere ist es nicht zu begründen, daß der Staat unter Einsatz von Steuermitteln Anlageentscheidungen zugunsten eigentlich nicht wettbewerbsfähiger und ausgesprochen unrentabler Anlageformen verzerrt, wie dies durch die Bausparförderung oder die steuerliche Begünstigung von Kapitallebensversicherungen in Deutschland die Praxis war und ist.

Die bisherige Förderung der Vermögensbildung hat generell wohl keinen nennenswerten Einfluß auf die Höhe der Ersparnisbildung gehabt, sondern in erster Linie die Struktur der privaten Vermögensbildung beeinflusst: Direkte Anlagen in Aktien, Investmentfonds

oder Rentenpapieren wurden zugunsten des relativ niedrig verzinsten Konten- und Versicherungssparens zurückgedrängt. Eine gewisse Ausnahme bilden allenfalls die Förderformen, die direkt an den Erwerb von selbstgenutztem Wohnungseigentum (also nicht Bausparen, das nach Ablauf der Sperrfrist prämienschädlich konsumtiv verwendet werden kann!) anknüpfen. Hier kann es bei kreditfinanziertem Erwerb durchaus zu einer „erzwungenen“ langfristigen Umschichtung vom Konsum zum Sparen kommen⁹.

Andere Ansatzpunkte

Eine nähere Betrachtung verdient die vierte Frage: An welchen Punkten kann eine staatliche Vermögenspolitik überhaupt ansetzen? Grundsätzlich hängen die künftige Entwicklung der Vermögensverteilung und damit das Ausmaß der Vermögenskonzentration von drei Faktoren ab: der Vermögensverteilung im Ausgangszeitpunkt sowie von den Sparquoten und der Einkommenshöhe der einzelnen Haushalte bzw. gesellschaftlichen Gruppen.

Der erste Ansatzpunkt, die Vermögensverteilung im Ausgangszeitpunkt, ist rein theoretischer Natur. Die Möglichkeit einer direkten Vermögensumverteilungspolitik kann im Rahmen unserer Verfassungsordnung allenfalls in Extremfällen zum Tragen kommen und soll daher hier nicht weiter betrachtet werden.

Auch der zweite „Hebel“, die Beeinflussung der Sparquote, hat sich in der Vergangenheit als wenig geeignetes Werkzeug erwiesen. Dies ist auch nicht verwunderlich: Die Sparquote wurde und wird im wesentlichen von der Höhe der jeweiligen Einkommen determiniert. Insbesondere die Sparquote der Haushalte mit mittleren und niedrigeren Einkommen ergibt sich als Residualgröße oder ist eine an bestimmten Zielen (z.B. Autokauf, Ausbildung der Kinder, allgemeines Vorsorgesparen) ausgerichtete Plangröße. In beiden Fällen reagiert sie nur in einem geringen Maße auf veränderte Anreize. Das gilt selbst für starke Veränderungen von Nominal- oder Realzinsen ebenso wie für mehr oder weniger hohe staatliche Förderanreize¹⁰, die deshalb vornehmlich Mitnahmeeffekte produzieren.

Wer wirkungsvoll Vermögensverteilungspolitik betreiben will, muß daher vorrangig Einkommens-

⁹ Abgesehen von dieser Anreizwirkung dürfte allerdings auch die direkte Wohneigentumsförderung vor allem den Anbietern am Markt zugute kommen, d.h. weitgehend in Form entsprechend höherer Preise auf den Immobilienmärkten verpuffen.

¹⁰ Die derzeitige Sparzulage von 10% entspricht dabei in etwa einer Renditeerhöhung der gewählten Anlageform um 1,5% pro Jahr.

verteilungspolitik betreiben. Eine solche Politik hat im Prinzip zwei Ansatzpunkte:

- Die primäre Einkommensverteilung und
- die sekundäre Einkommensverteilung.

Die primäre Einkommensverteilung ergibt sich zwar am Markt, ist aber dennoch entscheidend von staatlichen Aktivitäten (oder Unterlassungen) geprägt. Die Politik hat hier eine Vielfalt von Eingriffsmöglichkeiten, z.B. durch die Gestaltung des Arbeitsrechts, der rechtlichen Rahmenbedingungen, die das Kräfteverhältnis zwischen den Tarifpartnern beeinflussen, durch eine mehr oder weniger konsequente Wettbewerbspolitik und Regulierungen, die das Entstehen von (Monopol-)Renten verhindern oder begünstigen, oder durch die Gestaltung von wirtschaftspolitischen Rahmenbedingungen, die für mehr oder weniger Beschäftigung sorgen.

Wenn in diesem Bereich allerdings der politische Willen, der politische Mut oder die politischen Mehrheiten zu Entscheidungen fehlen, ist es naheliegend, sich auf zwar wirkungslose, aber dafür auch nicht konfliktträchtige Ersatzhandlungen zu verlegen – z.B. etwas mehr Geld zur Aufstockung der Arbeitnehmer-sparzulage zu fordern. Daß dieses Geld in Maßnahmen zur Verhinderung von Dauerarbeitslosigkeit möglicherweise besser angelegt wäre, gerät dann ebenfalls leicht aus dem Blickfeld.

Politische Spielräume

Der zweite entscheidende Ansatzpunkt für eine staatliche Verteilungs- und Umverteilungspolitik ist die *sekundäre Einkommensverteilung*, die von der Politik z.B. durch eine mehr oder weniger progressive Einkommensbesteuerung, private Vermögens(ertrag-)steuern sowie durch eine zielgerichtete Sozialpolitik in einem recht weiten Rahmen gestaltet werden kann¹¹.

Diesen Spielraum hat die Politik in der Vergangenheit auch mehrfach konsequent genutzt. Prominentestes Beispiel dafür ist wohl die Einführung der dynamisierten Sozialrente in den 50er Jahren. Statt direkten Eigentums am Produktivvermögen erhielten die Arbeitnehmer damit einen Rechtsanspruch auf einen nicht unbedeutlichen Teil der (zukünftigen) Erträge des von ihnen (wieder-)aufgebauten und mittels Lohnverzicht finanzierten Kapitalstocks. Die Erträge dieser indirekten Beteiligung am Produktivvermögen in Form der laufenden Sozialrenten erreichen inzwischen knapp 10% des BIP oder rund

350 Mrd. DM¹². Die beitragsbezogene und umlagefinanzierte gesetzliche Rentenversicherung mit ihren Grundprinzipien – Vermeidung abrupter Einbußen beim Lebensstandard am Ende eines „normalen“ Erwerbslebens sowie volle Beteiligung der Rentner an der weiteren Einkommensentwicklung – war damit die bei weitem bedeutendste vermögens- und verteilungspolitische Maßnahme der Nachkriegszeit¹³.

Im Rahmen des Leitbilds der „sozialen Marktwirtschaft“ wurde in der Bundesrepublik über weite Strecken immer wieder bewußt auf die primäre und sekundäre Einkommensverteilung Einfluß genommen. Selbst bei einer aktiven und wirkungsvollen Einkommensumverteilungspolitik des Staates dürfte langfristig gesehen aber jeder Marktwirtschaft eine gewisse Tendenz zur Erhöhung der Ungleichheit der Vermögensverteilung im allgemeinen und der Verteilung des Produktivkapitals im besonderen innewohnen. Daher stellt eine konsequente Nachlaß- oder Erbschaftsbesteuerung in einer Marktwirtschaft ein drittes unverzichtbares Element einer rationalen Vermögens- und Einkommensverteilungspolitik dar. Verglichen mit anderen Industriestaaten spielt dieses Instrument in der Bundesrepublik eine bislang sehr untergeordnete Rolle.

Im Interesse des Ziels, langfristig extreme Einkommens-, Vermögens- und Machtkonzentrationen zu verhindern und ein Mindestmaß an demokratischer Chancengleichheit zu wahren, scheint es daher geboten, die Erbschaftsbesteuerung aus ihrem bisherigen „Mauerblümchendasein“ herauszuführen. Damit ließe sich zugleich auf mittlere Sicht ein Beitrag zur Konsolidierung der öffentlichen Haushalte leisten – ebenso wie mit einem konsequenten Abbau der bisherigen an der Sparquote ansetzenden Vermögensbildungsförderung im weitesten Sinne (einschließlich der direkten Wohnungseigentumsförderung), die gemessen an den eigenen Zielen weitgehend wirkungslos verpufft.

¹² Zum Vergleich: Die von Lebensversicherungen ausgezahlten Leistungen beliefen sich 1998 auf knapp 80 Mrd. DM und die von Unternehmen ausbezahlten Betriebsrenten auf rund 28 Mrd. DM.

¹³ So gesehen hat auch das am 23.6.1999 vom Bundeskabinett verabschiedete „Zukunftsprogramm 2000“ eine massive vermögenspolitische Komponente. Mit den geplanten dauerhaften Kürzungen der Renten durch Aussetzung der Nettoanpassung in den Jahren 2000 und 2001 um rund 16 Mrd. DM geht rein rechnerisch bei Zugrundelegung eines Zinssatzes von 5% ein Vermögensverlust für die gegenwärtige und künftige Rentnergenerationen von ca. 320 Mrd. DM einher. Im gleichen Ausmaß steigt der Wert des Vermögens der Unternehmenseigner, deren jährliche Einkünfte sich ceteris paribus durch die geplante Unternehmensteuerreform (8 Mrd. DM) sowie die sinkenden Arbeitgeberbeiträge zur GRV (8 Mrd. DM) um ebenfalls 16 Mrd. DM pro Jahr erhöhen. Die genannten Bestandteile des „Sparpakets“ der Bundesregierung haben damit materiell die gleiche Wirkung wie ein Gesetz, das 60% der bestehenden Betriebsrentenansprüche entschädigungslos zugunsten der Unternehmen enteignet würde.

¹¹ Dies gilt auch noch im Zeitalter vielbeschworener „Globalisierungszwänge“, die mehr und mehr zur Pauschalentschuldigung für Politikversagen werden.