Öffentliche Finanzwirtschaft und Verteilung I

Von

Hans Fecher, Andreas Hansen,
Alois Oberhauser, Gerhard Seiler

Herausgegeben von Willi Albers

DUNCKER & HUMBLOT / BERLIN

Schriften des Vereins für Socialpolitik

Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften

Neue Folge Band 75/I

SCHRIFTEN DES VEREINS FÜR SOCIALPOLITIK
Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften
Neue Folge Band 75/I

Öffentliche Finanzwirtschaft und Verteilung I

DUNCKER & HUMBLOT / BERLIN

Öffentliche Finanzwirtschaft und Verteilung I

Von

Hans Fecher, Andreas Hansen,
Alois Oberhauser, Gerhard Seiler

Herausgegeben von Willi Albers

DUNCKER & HUMBLOT / BERLIN

Alle Rechte vorbehalten
© 1974 Duncker & Humblot, Berlin 41
Gedruckt 1974 bei Berliner Buchdruckerei Union GmbH., Berlin 61
Printed in Germany

ISBN 3 428 02986 0

Vorwort

Der Finanzausschuß des Vereins für Socialpolitik hat beschlossen, sich mit den Auswirkungen finanzpolitischer Maßnahmen auf die Verteilung des Einkommens und Vermögens zu beschäftigen. Der vorliegende Band enthält den ersten Teil der zu diesem Problemkreis vorgesehenen Referate, die auf der Tagung in Saarbrücken 1972 gehalten wurden.

Es entspricht der vom Ausschuß erarbeiteten Konzeption der Behandlung des Themas, daß zu Anfang einerseits ein Überblick über die verfügbaren Informationen anderseits methodische Fragen der Messung von Umverteilungswirkungen behandelt werden. Der erste Beitrag von Seiler macht dementsprechend eine Bestandsaufnahme von den in der Bundesrepublik Deutschland bestehenden Plänen und getroffenen Maßnahmen zur Umverteilung der Vermögen und gibt eine kritische Analyse ihrer Wirkungen. Es schließt sich ein Überblick von Hansen über die Statistiken an, die Informationen über die Verteilung der Einkommen und Vermögen vermitteln. Dabei werden auch die mit ihnen verbundenen Probleme und die in Aussicht genommenen Verbesserungen erörtert. Der folgende Beitrag von Fecher zeigt, wie entscheidend die Inzidenz für die Beurteilung des Erfolges von Umverteilungsmaßnahmen ist. Er benutzt in einem kybernetischen Modell Instrumente der Regelungstechnik, die die Mängel der „traditionellen" Inzidenzbetrachtung sichtbar machen und mindestens Tendenzaussagen über die Wirkung der untersuchten Instrumente gestatten.

Der abschließende Beitrag von Oberhauser unterscheidet sich von den vorhergehenden Referaten dadurch, daß er bereits konkrete Möglichkeiten untersucht, mit Hilfe eines finanzpolitischen Instruments eine gleichmäßigere Vermögensverteilung zu erreichen. Er schlägt vor, die Erbschaftssteuer als eine reale Vermögenssteuer auszugestalten, wobei ihr Gewicht gleichzeitig erheblich vergrößert werden soll. Damit will er im Gegensatz zu den bisherigen Maßnahmen zur Förderung der Vermögensbildung in breiten Schichten der Bevölkerung, die sich auf die Steuerung des Vermögenszuwachses beschränken, eine Umverteilung des Vermögensbestandes erreichen.

Kiel, im Juli 1973 *Willi Albers*

Inhaltsverzeichnis

Vorschläge und Maßnahmen zur breitgestreuten Vermögensbildung in der Bundesrepublik Deutschland
Von Ltd. Min. Rat *Gerhard Seiler*, Düsseldorf 9

Die Einkommens- und Vermögensverteilung in der Bundesrepublik Deutschland
Von Abt. Präsident *Andreas Hansen*, Wiesbaden 21

Inzidenzprobleme finanzpolitischer Mittel zur Vermögensumverteilung
Von Professor Dr. *Hans Fecher*, München 95

Erbschafts- und Vermögensbesteuerung als Mittel zur gleichmäßigeren Verteilung des Vermögensbestandes
Von Professor Dr. *Alois Oberhauser*, Freiburg 147

Contents

Suggestions and Measures Concerning Widely-spread Asset Formation in the Federal Republic of Germany
By Ltd. Min. Rat *Gerhard Seiler*, Düsseldorf 9

The Distribution of Income and Wealth in the Federal Republic of Germany under Statistical Aspects
By Abt. Präsident *Andreas Hansen*, Wiesbaden 21

The Incidence of Fiscal Measures Influencing the Distribution of Assets
By Professor Dr. *Hans Fecher*, München 95

Inheritance and Property Taxes as a Means of more Evenly Distributing the Existing Assets.
By Professor Dr. *Alois Oberhauser*, Freiburg 147

Vorschläge und Maßnahmen zur breitgestreuten Vermögensbildung in der Bundesrepublik Deutschland

Von *Gerhard Seiler*, Düsseldorf

Vermögensbildung als finanzwirtschaftliches Problem überlagert so viele Bereiche der Gesellschafts-, Fiskal-, Steuer- und Tarifpolitik, daß es notwendig ist, um der gegebenen Aufgabenstellung gerecht zu werden, Abgrenzungen vorzunehmen.

Alle bisher entwickelten Modelle für eine Entzerrung der Vermögensverteilung gehen von der andersartigen Verteilung des Vermögens*zuwachses* aus. Dagegen ist eine Umverteilung des Vermögens*bestandes*, die im Grundsatz der Erbschaftsbesteuerung wie auch einer Vermögensbesteuerung — jedenfalls bei Nichtabzugsfähigkeit bei der Einkommensteuer — ihre Motivation gibt, bisher nicht in Erwägung gezogen (anders Vermögensabgabe im Rahmen des Lastenausgleichs).

Für die weitere Darstellung sollen Vorschläge zur Steuerreform, bei denen ein Vermögensumverteilungseffekt denkbar wäre, nur als Merkposten angeführt, aber nicht im Detail behandelt werden.

Seit Bestehen der Bundesrepublik Deutschland wird die Diskussion zur Vermögensbildung von zwei Denkansätzen bestimmt:

1. Förderung der Vermögensbildung aus erzielten Einkommen,
2. Gerechtere Vermögensverteilung durch direkte Beteiligung am *neu* gebildeten Produktivvermögen.

Alle Vorschläge zielen auf einen der beiden Wege ab, wobei einige Modelle eine Verknüpfung beider gedanklichen Ansatzpunkte suchen. Ein Beispiel dafür ist der Burgbacher-Plan, auf den später noch einzugehen sein wird.

Bereits in den frühen 50er Jahren werden der Investivlohn wie auch die Schaffung eines Sozialkapitalfonds aus Gewinnabführungen der Großindustrie (Gleitze-Plan) diskutiert und auch auf *betrieblicher Ebene* gelegentlich verwirklicht. Anfang der 60er Jahre erhält der Gedanke des Investivlohnes erneut Auftrieb durch seine Einbeziehung in die tarifrechtlichen Regelungen der Gewerkschaft Bau, Steine und Erden, die hier den Vorreiter macht; und die Ablehnung jeder Form

eines Zwanges zur Vermögensbildung findet ihren Ausdruck im Godesberger Programm der SPD, das sich „die Bildung eigenen Vermögens in freier Entschließung aus steigendem Einkommen“ zum Ziel setzt.

Erst um 1965 und in den folgenden Jahren scheint dann das allgemeine Klima dafür gegeben zu sein, daß eine Fülle von Modellen, Vorschlägen und Vermögensbildungsplänen auftaucht bei denen oft die gleichen Elemente in geringfügigen Abänderungen zugrunde gelegt sind.

Um einer systematischen Erfassung willen scheint es mir unumgänglich, einige dieser Vorschläge hier aufzuführen, auch wenn sie inzwischen durch die Entwicklung überholt, zum Teil in veränderter Form Gesetz geworden oder aber, wie der Bundesschatzbrief, im Ansatz als Instrument zur Vermögensbildung in Arbeitnehmerhand gedacht, durch Fallenlassen des Sozialtarifs in ihrem Charakter verändert worden sind.

1. In erster Linie nennenswert scheint hier ein Vorschlag, der unter dem Titel „Friedrich-Schiller-Plan“ in der Konzertierten Aktion erörtert worden ist. Kernstück ist eine Förderung der privaten Industriebetriebe durch staatliche Investitionsprämien, denen die Übertragung von Schuldtiteln in Höhe der Investitionsprämie in eine neu einzurichtende zentrale Verrechnungsstelle gegenüber steht. Dieser Gemeinschaftsfonds in Rechtsträgerschaft der Banken und Sparkassen hätte das so entstehende Geldvermögen zu sammeln, und an diesem Geldvermögen sollten breite Schichten der Arbeitnehmer käuflich Anteile erwerben können unter Einschaltung eines Sozialtarifs. Vorgesehen war weiter eine Umstiegsmöglichkeit in Beteiligungspapiere. So gesehen würde nach diesem Modell eine Finanzierung der Vermögensbildung durch den Staat erfolgen, ohne daß die Vermögensbildung der bisherigen Eigentümer beeinträchtigt wird. Elemente dieses Modells finden wir wieder bei den Investitionszulagen nach dem Steueränderungsgesetz vom 18. 9. 1969, während der weitergehende Gedanke einer erleichterten Vermögensbildung für breite Schichten der Bevölkerung nicht verwirklicht wurde.

2. Zur gleichen Zeit wurde bereits der Burgbacher-Plan diskutiert, der in überarbeiteter Form als Gesetzesvorschlag für ein Beteiligungslohngesetz der CDU/CSU dem VI. Bundestag vorlag. Dieser Entwurf sah einen gesetzlichen Beteiligungslohn vor, d. h. ausnahmslos alle unselbständig Beschäftigten sollten vermögenswirksame Leistungen erhalten, die zweckgebunden in Beteiligungswerten anzulegen sind. Diese Leistungen können auf Tarifverträgen, Betriebsvereinbarungen oder Einzelverträgen beruhen. Eine Anlage dieser vermögenswirksamen Leistungen in Beteiligungswerten ist unverzichtbar.

Ziel dieses Gesetzentwurfs ist es, nicht nur allen Schichten der Bevölkerung die Bildung von Vermögen als Geldvermögen oder Sachvermögen zu ermöglichen, sondern die unselbständig Tätigen am Produktivvermögen der Wirtschaft zu beteiligen.

Seit dem Krelle-Gutachten insbesondere war ein neuer Akzent in die Vermögensdiskussion hereingebracht worden, wonach nicht Vermögensbildung schlechthin für die schwachen Schichten der Bevölkerung, sondern Beteiligung am Produktivvermögen in den Vordergrund gestellt wurde.

Betrachtet man die realen Verhältnisse in den marktwirtschaftlichen Ordnungen der europäischen Umwelt wie auch in Deutschland und die unbefriedigenden Erfahrungen, die bei der Privatisierung von Staatsbetrieben gemacht wurden, so sind bei dem mit dem Gesetzentwurf ausgesprochenen Zwang zur Vermögensanlage in Beteiligungspapieren, Aktien usw. sicherlich noch hohe psychologische Barrieren zu überwinden.

Zum mindesten in Deutschland bewegt sich das Sparen auf traditionellen Wegen in der Form der Bildung von Geldvermögen. Soweit Sachkapital gebildet wird, geschieht dies in erster Linie durch Erwerb von Grundvermögen. Diese Scheu vor der Übernahme von Beteiligungswerten ist nach wie vor gerade bei den schwachen Bevölkerungsschichten weit verbreitet und wird in Zeiten von kaum noch rational bestimmbaren Vorgängen im Börsengeschehen noch begünstigt.

Auf der anderen Seite liegt hier aber ein weites Feld für eine Wirtschaftspolitik, die möglichst wenig fühlbar das ökonomische Verhalten des einzelnen durch geeignete Anreize in eine Richtung zu lenken versucht, die eine Verbesserung der wirtschaftlichen Basis der Lohnempfänger verspricht und ihre einseitige Lohnabhängigkeit aufzulockern vermag.

3. Die überbetriebliche Ertragsbeteiligung wird in diesen Jahren vor allem von Krelle, ausgehend von den schon erwähnten Vorschlägen von Gleitze, analysiert. Zwar gibt es eine Fülle von in der Praxis durchgeführten Modellen einer vermögenswirksamen Ertragsbeteiligung auf *Unternehmensebene* (Beispiele etwa: Pieroth, Bertelsmann, Rosenthal, aber auch große Unternehmen wie Siemens und andere). Sicherlich sind diese betriebsgebundenen Lösungen zu begrüßen, sie haben nur vom Blickpunkt einer allgemeinen staatlichen Vermögenspolitik mit gleichen Chancen für alle Lohnabhängigen den Fehler, daß damit die Arbeitnehmer ertragreicher Unternehmen privilegiert werden und andererseits eine Risikokonzentration eintreten könnte, wenn einem Beteiligten im Konkursfalle seines Betriebes nicht nur der Arbeitsplatz, sondern auch noch das dort gebildete Vermögen verloren ginge.