

FRITZ BURGBACHER

Eigentumspolitik und breite Streuung des Eigentums in Personenhand

EIGENTUM MACHT FREI!

Das Leitbild unserer Gesellschaftsordnung fordert für jeden Bürger den zur Verwirklichung seiner Daseinsvorstellungen notwendigen Raum persönlicher Freiheit, gleichzeitig allerdings auch die Übernahme von Verantwortung für den zu gestaltenden Bereich. Die derzeitige wirtschaftliche Situation breiter Bevölkerungsschichten engt diese Entfaltungsmöglichkeiten stark ein. Auf Grund der historischen Entwicklung und persönlicher Schicksalsschläge durch zwei Weltkriege und zwei Inflationen verfügen viele Menschen nur über das durch ihre Arbeit erworbene Einkommen, mit dem sie den Lebensunterhalt sowie auch die Vorsorge für alle Lebensrisiken zu bestreiten haben. Wird ein einzelner Bürger oder eine Familie von einer schweren Krise heimgesucht, fehlen trotz nach Kräften vorgenommener verantwortungsbewußter Vorsorge zumeist die notwendigen Mittel zur Überwindung dieser Krise, so daß der gewünschte freiheitliche Spielraum praktisch verschwindet. Zur Verwirklichung unseres gesellschaftspolitischen Leitbildes kommt daher der Eigentumspolitik die Aufgabe zu, die Unabhängigkeit und das Verantwortungsbewußtsein jeden Bürgers in der Gesellschaft durch die Bildung sach- und personenbezogenen Eigentums auf freiwilliger Basis zu stärken. Das Eigentum fundiert die Personenwürde und sichert ein größeres Maß an Freiheit.

Die Förderung persönlichen Eigentums hat neben dem gesellschaftspolitischen Anliegen einen weiteren wichtigen Zweck, nämlich die Bremsung und auch Rückbildung der Konzentration wirtschaftlicher Macht. Es ist damit keine Behinderung notwendiger Konzentration in der Wirtschaft aus Gründen der Rationalisierung und Produktionsverbesserung gemeint – eine solche ist bei organischer Entwicklung unabdingbar –, sondern die Streuung der Eigentumsanteile an den großen Wirtschaftsunternehmen, insbesondere der öffentlichen Hand.

Förderung der Sparwilligkeit und Sparfähigkeit

Die Eigentumbildung hängt in hohem Maße von dem Spar- und Eigentumswillen der Bürger ab. Staatliche Einrichtungen und Gesetze können nur weiterhelfen, wenn der Wille zum Eigentum wirksam vorhanden ist. Auf dieser Basis kann dann eine Förderung erfolgen durch Honorierung langfristiger Sparleistungen, und zwar in Form von Prämien oder Steuervergünstigungen. Die Sparwilligkeit kann durch intensive Aufklärung in Wort und Schrift weiter angeregt und verstärkt werden. Es muß klargemacht werden, daß der einzelne und die Gemeinschaft um so krisenfester sind, je mehr Reserven – und dazu gehört vornehmlich persönliches Eigentum – sich bei den Bürgern befinden.

Die nicht selten zu vernehmende Behauptung, die Sparfähigkeit der Arbeitnehmer und kleinen Selbständigen sei heute nicht gegeben, ist skeptisch zu beurteilen. Die Sparfähigkeit ist in den Ländern mit hohem Lebensstandard ein subjektiver Begriff geworden. Wenn wir eine Generation oder – um es noch deutlicher zu machen – bis zur Zeit unserer Groß- und Urgroßeltern zurückdenken, uns deren Einkommen vorstellen und dabei die Verwendung ihres Einkommens verfolgen, müssen wir feststellen, daß sie bei entschieden geringerem Einkommen noch gespart und sich ein auch für heutige Maßstäbe beachtliches Vermögen angelegt haben. Aus der Sicht unserer Generation hätten sie kein Eigentum bilden können, da ihr Einkommen nach heutigen Vorstellungen dazu nicht groß genug war. Dieses klassische Beispiel zeigt die Subjektivität des Begriffes der Sparfähigkeit.

Schutz und freie Verfügbarkeit des persönlichen Eigentums

Das Ziel unserer eigentumpolitischen Bemühungen ist es, die Verteilung der künftigen Vermögenszuwächse unserer Volkswirtschaft stärker zugunsten der privaten Haushalte auszurichten. Es ist nachdrücklich zu betonen, daß diese Zielsetzung nur auf eine breitere Streuung des neu sich bildenden Eigentums gerichtet ist und ein gewaltsamer Eingriff in bestehendes Eigentum nicht erfolgen darf. Die Entwicklung muß also evolutorisch und nicht revolutionär vor sich gehen.

Wenn der Schutz rechtmäßig erworbenen Eigentums nicht gewährleistet ist, wird der Eigentumsbegriff ausgehöhlt und damit der Unsicherheit für das sich in breiten Schichten bildende Eigentum Raum gegeben.

Im Prinzip muß das persönliche Eigentum frei verfügbar sein. Da jedoch die Sparbeträge investiert werden, ist es notwendig, daß sie eine bestimmte Zeit dem freien Verfügungsrecht des Sparers entzogen werden müssen. Die Bereitschaft des Sparers, einen längeren Zeitraum auf die Verwendung seiner Geldmittel zu verzichten, muß belohnt werden. Daher sind Prämien, Steuervergünstigungen, Sozialrabatte und höhere Zinsen gerechtfertigt. Wenn nach Ablauf der Festlegungsfrist die Eigentumsmittel wieder frei verfügbar sind, sollte man die Hoffnung haben können, daß die einmal ersparten Einkommensteile nicht so leicht für Konsumzwecke verwendet werden. Die Erfahrungen, die in den letzten Jahren hierüber gesammelt werden konnten, haben diese Meinung vollauf bestätigt.

Die Auswirkungen der Eigentumsbildung auf Wirtschaft und Finanzen

Sparen bedeutet Verzicht auf Konsumgüter. In einer wachsenden Wirtschaft ist es notwendig, daß die Bürger auch zunehmende Anteile ihres Einkommens wieder ausgeben. Es kann daher nicht im Interesse der Volkswirtschaft liegen, daß ein übertriebener Konsumverzicht eintritt, um das Wachstum der Wirtschaft und des Wohlstandes nicht zu gefährden. Es sollte aber jedermann bescheidene Beträge von Einkommenssteigerungen, die durch Lohn- oder Gehaltserhöhungen auf ihn zukommen, zum Sparen im weitesten Sinne des Wortes verwenden. Damit könnte der wünschenswerte Zustand erreicht werden, daß zusätzliche Einkommen, die über der Produktivitätszunahme liegen, keine preisstigernden Tendenzen auslösen und damit währungsstabilisierend wirken.

Aus dieser Sicht ist auch die Frage des Investivlohnes zu sehen. Er kann einen entscheidenden Beitrag für die wirtschaftliche Stabilisierung leisten, weil er eine Steigerung der Masseneinkommen erlaubt, ohne daß die zusätzliche Kaufkraft in den Konsumgüterbereich fließt. Der Investivlohn ist daher nicht nur unter eigentumspolitischem, sondern auch unter volkswirtschaftlichem Aspekt zu sehen, dessen befriedigende Lösung sowohl im Interesse der Verbesserung der Realkaufkraft des

einzelnen als auch im Interesse eines harmonischen Ablaufs des volkswirtschaftlichen Kreislaufs liegt. Es muß daher gesellschaftspolitisch nicht nur an die Höhe, sondern auch an die Verwendung des Einkommens gedacht werden, wenn weitere Preissteigerungen vermieden werden sollen.

Zur Funktionsfähigkeit des Kapitalmarktes ist das Vorhandensein gesparter Mittel unerlässlich. Gesunde Verhältnisse auf dem Kapitalmarkt erbringen die notwendige Voraussetzung zur Durchführung von Investitionen für Rationalisierung, Automatisierung und Steigerung der Produktivität unter gleichzeitiger Senkung der Arbeitszeit. Mit ausreichenden Kapitalmarktmitteln wird der Druck von der Notwendigkeit der Finanzierung über den Preis genommen, womit diese zwar nicht beseitigt wird und werden soll, sondern auf ein vertretbares Maß reduziert wird.

Es wird das Streben der Politik sein müssen, die Wirtschafts- und Finanzpolitik so auszurichten, daß sie angemessene gesellschaftspolitische Konsequenzen als natürliche Früchte tragen. Eigentumspolitisch ist nur das zweckmäßig und sinnvoll, was auch wirtschafts- und finanzpolitisch vernünftig ist; Sozial- und Wirtschaftspolitik bedingen einander und stehen damit in unlösbarer gegenseitiger Abhängigkeit. Bei allen eigentumspolitischen Bemühungen muß die Erkenntnis wirksam sein, daß ein Volk von Eigentümern die Volkswirtschaft krisenfester macht als ein Volk ohne oder mit nur wenig Eigentümern.

Eigentumspolitik – der zweite Schritt

In der Vergangenheit hat der Staat zum Wiederaufbau der Wirtschaft und zum Anreiz der unternehmerischen Initiative durch Darlehen, Beihilfen, Abschreibungserleichterungen und Steuervergünstigungen dazu beigetragen, den heutigen Wohlstand zu erreichen. Diese Politik war richtig und erfolgreich. Der Staat darf aber nicht auf halbem Wege stehenbleiben. Aus den gleichen Gründen, aus denen der Aufbau der Wirtschaft mit den Mitteln des Gesetzes und des Steuerrechtes gefördert wurde, ist auch die Förderung der Eigentumbildung, wenn unsere Politik folgerichtig sein soll, den anderen Ständen gegenüber aus gleichen gesellschaftspolitischen Überlegungen unabdingbar. Sie ist auch dadurch gerechtfertigt, als sie denen direkt zugute kommt, die bisher auf Grund logischer wirtschaftspolitischer Überlegungen zu-

gunsten des Wiederaufbaus unserer Wirtschaft und der damit verbundenen Sicherstellung der Arbeitsplätze die Möglichkeiten einer privilegierten Eigentumsbildung nicht hatten.

Die Realisierung dieser Politik besteht darin, einmal den Zuwachs an Volksvermögen in den kommenden Jahrzehnten möglichst weitgehend breitgestreut in Personenhand zu lenken und entsprechend die wirtschaftspolitischen Weichen zu stellen, zum anderen, die Sparer und damit eigentumsbildenden Bürger mit finanz- und steuerpolitischen Maßnahmen zu unterstützen. Die inzwischen zahlreichen Einzelmaßnahmen, wie Steuervergünstigungen, Prämien, Sozialrabatte und Abschreibungserleichterungen für Eigentümer von Eigenheimen, sind in einem System der Spar- und Eigentumsförderung zusammenzufassen, damit bald eine gesunde Gesellschaftsstruktur die Grundlage einer blühenden Volkswirtschaft ist.

Bisherige Ergebnisse

In der Vergangenheit ist bereits das Anliegen der breiten Eigentumsstreuung als wichtige gesellschaftspolitische Aufgabe klar erkannt worden. Ein deutlicher Beweis hierfür sind die bisherigen eigentumsfördernden gesetzlichen Maßnahmen, die in ihren wichtigsten Punkten im folgenden kurz dargestellt werden sollen.

Steuerpolitische Maßnahmen

Im Bereich der Steuerpolitik haben sich die durchgeführten Maßnahmen zur Förderung der privaten Vermögensbildung vornehmlich in folgenden Gesetzen niedergeschlagen: Einkommensteuerreform von 1958, Steueränderungsgesetz 1961 und Steueränderungsgesetz 1964.

Durch den ab 1. 1. 1965 gültigen Einkommensteuertarif ist der Steuersatz in der Proportionalzone von bisher 20 % auf 19 % gesenkt worden. In der Progressionszone sind die bisherigen Unebenheiten dadurch beseitigt worden, daß der Progressionstarif mit einem Steuersatz von 19 % anstelle von bisher 27,2 % beginnt.

Die Pauschale für Sonderausgaben wurde für Arbeitnehmer auf DM 936,- erhöht.

Neben dem weiterhin gültigen Weihnachtsfreibetrag von DM 100,- wurde ab 1. 1. 1965 ein Arbeitnehmerfreibetrag von DM 240,- neu eingeführt. Das bedeutet eine zusätzliche steuerliche Entlastung.

Die verschiedenen einkommensteuerlichen Entlastungen haben das verfügbare Einkommen vergrößert und somit insbesondere die Sparfähigkeit der kleineren Einkommensbezieher gestärkt.

Bei der Vermögensteuer wurden die Freibeträge für den Steuerpflichtigen und seinen Ehegatten von je DM 10 000,- auf DM 20 000,- verdoppelt und für jedes Kind unter 18 Jahren sogar vervierfacht, d. h. von DM 5000,- auf DM 20 000,- angehoben.

1961 wurde der Freibetrag für das nichtgewerbliche Kapitalvermögen rückwirkend ab 1. Januar 1960 für Alleinstehende auf DM 10 000,-, für zusammenveranlagte Ehegatten auf DM 20 000,- erhöht.

Bei der Gewerbesteuer wurde ab Veranlagungszeitraum 1961 der Freibetrag von DM 2400,- auf DM 7200,- erhöht. Diese drastische Erhöhung der Freigrenze kommt insbesondere den kleineren und mittleren Selbständigen zugute.

Verabschiedete Gesetze zur Eigentumsbildung

Das *Sparprämiengesetz* sieht die Gewährung einer 20prozentigen Prämie für Sparleistungen vor, die mindestens fünf Jahre festgelegt werden. Die Prämie erhöht sich für Sparer mit Kindern unter 18 Jahren

bei ein oder zwei Kindern auf	22 %
bei drei bis fünf Kindern auf	25 %
bei mehr als fünf Kindern auf	30 %

Alleinstehende können jährlich bis zu	DM 120,-
Verheiratete und Alleinstehende über 50 Jahren bis zu	DM 240,-
Familien mit ein oder zwei Kindern bis zu	DM 300,-
Familien mit drei bis fünf Kindern bis zu	DM 400,-
und Familien mit mehr als fünf Kindern bis zu	DM 480,-

erhalten.

In diesem Gesetz wurde zum erstenmal der Ersterwerb von Wertpapieren als sparprämienbegünstigte Anlage anerkannt.

Die Entwicklung der prämiengünstigten Spareinlagen im Vergleich zu den Gesamtsparanlagen zeigt folgende Tabelle:

Ersparnisbildung einschließlich Vermögensübertragungen (in Mrd. DM)

	insgesamt	öffentliche Haushalte	Unternehmen	private Haushalte	prämienbegünstigt
1950	12,0	5,1	4,9	2,0	—
1959	44,8	19,0	13,0	12,8	0,649
1960	55,5	22,5	18,7	14,3	0,888
1961	57,4	20,1	20,9	16,4	1,300
1962	58,7	18,0	23,1	17,6	1,466
1963	59,9	18,6	20,4	20,9	2,111
1964	67,4	22,7	23,8	25,9	3,321
1965	70,9	16,6	22,8	31,5	4,152

Durch die *Privatisierung* wirtschaftlichen Bundesvermögens erhielt die Eigentumspolitik einen neuen Impuls. Mit dieser einschneidenden Maßnahme wurde Neuland beschrritten und ein risikoreiches Unternehmen gestartet, in dem kleingestückelte Aktien bislang dem Bund gehöriger Wirtschaftsunternehmen insbesondere Arbeitnehmern und kleinen Selbständigen zum Kauf angeboten wurden.

Die PREUSSAG wurde als erstes Bundesunternehmen auf diese Weise in private Hände überführt.

Ein entscheidender Durchstoß in der Privatisierung von Bundesvermögen gelang mit dem Gesetz über die Regelung der Rechtsverhältnisse bei der Volkswagen-Werk GmbH und dem Gesetz über die Überführung der Anteilsrechte des Volkswagen-Werkes in private Hand vom 21. Juli 1960. 60 % des Grundkapitals wurden privatisiert, je 20 % verblieben beim Bund und dem Land Niedersachsen. Eine breite Streuung der ausgegebenen Aktien wurde dadurch erreicht, daß eine ausschließliche Stückelung der Papiere zu DM 100,— erfolgte und ein Kurs von 350 % festgesetzt wurde.

Im vorigen Jahr hat der Bundestag beschlossen, daß die bundeseigene Vereinigte Elektrizitäts- und Bergwerks-AG (VEBA) teilweise in Privathand überführt wurde.

Im Zuge der Aufstockung des Grundkapitals der VEBA wurden sog. junge Aktien ausgegeben. Jeder Zeichnungsberechtigte sollte aber höchstens fünf Aktien erhalten. Wegen der großen Nachfrage konnten aber nur 2 Aktien pro Antrag zugeteilt werden.

Der Kursverfall, den wir seit einem Jahr zu verzeichnen haben, hat erfreulicherweise nicht dazu geführt, daß die VEBA-Aktionäre sich

von ihren Papieren getrennt haben. Auch heute sind noch etwa 70 % der Ersterwerber im Besitz der Aktien. Diese Haltung ermuntert zur weiteren Privatisierung von wirtschaftlichem Bundesvermögen.

Durch das Gesetz über Kapitalanlagegesellschaften wird das *Investmentsparen* gefördert, indem das Fondsvermögen von der Vermögensteuer, die Erträge von der Körperschaftsteuer und die im Investmentfonds enthaltenen Papiere von der Kapitalertragsteuer befreit werden. Außerdem bleibt der Ersterwerb von Investmentzertifikaten börsenumsatzsteuerfrei und der Investmentsparer kann bei Festlegung der Zertifikate auf die Dauer von fünf Jahren eine Prämie nach den Bestimmungen des Sparprämiengesetzes erhalten.

Nicht zuletzt infolge dieser Begünstigungen hat das Investmentsparen einen beachtlichen Aufschwung erlebt. Bei sämtlichen Kapitalanlagegesellschaften betragen jeweils am Jahresende:

	die ausgegebenen Anteile in 1000 Stück	der Inventarwert in Mio DM
1957	3 301	317
1958	8 013	1 049
1959	17 584	2 266
1960	37 725	3 146
1961	56 201	3 109
1962	61 048	2 621
1963	65 831	2 922
1964	71 579	3 369

Zu den klassischen Formen des Eigentums gehört das *eigene Heim*. Jeder Bürger, der mit Fleiß und Sparsamkeit nach Kräften sich darum bemüht, ein eigenes Haus oder eine Eigentumswohnung zu erwerben, wurde durch Darlehen, Prämien und billige Kredite bei seinem lobenswerten Vorhaben unterstützt.

Im Jahre 1964 wurden 1 046 435 neue *Bausparverträge* mit einer Bausparsumme von 21,2 Milliarden DM abgeschlossen. Damit hat die Bausparbewegung über fünf Millionen Bausparer mit einer Gesamtvertragssumme von rund 130 Milliarden DM erreicht.

Die Entwicklung des Bausparens zeigt auch folgende Übersicht:

	Auszahlungen der Bausparkassen im Jahr	Eingezahlte Bauspareinlagen im Jahr in Mio DM	Stand der Bausparbeträge am Jahresende
1957	2 134	2 225	4 855
1958	2 612	2 553	6 015
1959	3 260	3 126	7 490
1960	4 021	3 840	9 355
1961	5 098	4 412	11 283
1962	5 816	4 852	13 096
1963	6 508	5 524	15 179
1964	8 726	6 047	17 367

Durch das Wohnungsbau- und Familienheimgesetz (Zweites Wohnungsbaugesetz) wird jedem Eigentumswilligen die Möglichkeit zum Erwerb einer Eigentumswohnung oder eines Familienheimes gegeben, sofern er sich gewisse Konsumeinschränkungen auferlegt. Die Familienzusatzdarlehen sind erheblich erhöht worden und werden bereits vom zweiten Kind an gewährt.

Als besonders eigentumsfördernd haben sich die Aktionen »Junge Familie« und »Besser und schöner wohnen« erwiesen. Zur Ergänzung des Eigenkapitals für den Bau oder Erwerb eines Familienheimes oder einer Eigentumswohnung gewährt der Bund für Kapitalmarktdarlehen bis zu einer Höhe von DM 4000,- erhebliche Zinszuschüsse für längstens 7 Jahre.

Das 312-DM-Gesetz

Zu den bedeutendsten Gesetzeswerken auf sozial- und eigentumspolitischem Gebiet gehört das II. Gesetz zur Förderung der Vermögensbildung der Arbeitnehmer. Die Bundesregierung verabschiedete es am 5. November 1964 mit dem erklärten Willen, der breiten Streuung personenbezogenen Eigentums neue Impulse zu geben und dadurch die Unabhängigkeit des einzelnen zu stärken, sein soziales Ansehen zu heben und seine wirtschaftliche Sicherheit zu mehren.

Das Vermögensbildungsgesetz, auch 312-DM-Gesetz genannt, das am 5. Mai 1965 vom Deutschen Bundestag beschlossen wurde, enthält gegenüber dem I. Vermögensbildungsgesetz vom 12. Juli 1961 folgende Verbesserungen:

Jeder Arbeitnehmer ist berechtigt, durch einseitige schriftliche Erklärung gegenüber dem Arbeitgeber Teile seines Arbeitslohnes bis zu 312,- DM im Jahr vermögenswirksam anzulegen. Für diese Lohnanteile sind keine Lohnsteuer und keine Sozialversicherungsbeiträge zu entrichten. Selbstverständlich sind Betriebsvereinbarungen auch in Zukunft möglich.

Vermögenswirksame Leistungen können künftig auch in Tarifverträgen vereinbart werden. Dabei darf nicht vorgesehen werden, daß statt einer vermögenswirksamen Leistung eine Barleistung erbracht wird. Die Arbeitgeber können auf tarifvertraglich vereinbarte Leistungen freiwillige betriebliche vermögenswirksame Leistungen anrechnen. – Die Tariffähigkeit des 312-DM-Gesetzes hat in der öffentlichen Diskussion vor der Verabschiedung des Gesetzes eine große Rolle gespielt. Die Gegner dieser Regelung haben vor keiner noch so unsinnigen Argumentation zurückgeschreckt; doch ist es der Mehrheit der Bundestagsabgeordneten gelungen, dieses Gesetz, das sicherlich von säkularer Bedeutung ist, zu verabschieden. Bedeutende politische Entscheidungen haben immer lebhaften Widerspruch ausgelöst. Wer die Sozialgeschichte kennt, wird lebhaft an die Ausführungen erinnert, die im alten Reichstag Ende vorigen Jahrhunderts bei der Einführung der Sozialversicherungsgesetze und Anfang dieses Jahrhunderts bei der Einführung des Rechtes der Tarifparteien gemacht wurden. Nachträglich darf wohl ohne Pathos festgestellt werden, daß die Einführung der Sozialversicherungspflicht und des Tarifrechtes der Sozialpartner alles andere als unglücklich gewesen ist. Es läßt sich die moderne Wirtschaft ohne diese wichtigen Einrichtungen gar nicht vorstellen. Ich bin überzeugt, daß die Zulassung von tarifvertraglichen Vereinbarungen zugunsten der Vermögensbildung der Arbeitnehmer in späteren Jahrzehnten als selbstverständlich angesehen wird und die heutige gesetzliche Regelung ein wichtiger Grundstein für die Beseitigung der Vermögenslosigkeit oder Eigentumsarmut der Arbeitnehmerschaft sein wird.

Es muß weiterhin bedacht werden, daß das Problem der breiten Eigentumsstreuung sich nicht in kurzer Zeit, sondern bestenfalls innerhalb einer Generation lösen läßt. Wenn wir jedoch von dieser Voraussetzung ausgehen, dann bedeutet auch der jährliche Betrag von 312,- DM mit Zins und Zinseszins sehr viel. Nach 10 Jahren wird – bei 5 %iger Verzinsung – bereits ein Betrag von rund 4000,- DM gespart, nach 20 Jahren ist er auf 11 000,- DM angewachsen, nach 30 Jahren auf 22 000,- DM und nach 40 Jahren auf fast 40 000,- DM. Dabei ist

noch nicht die staatliche Honorierung durch Prämien berücksichtigt, wodurch sich das Kapital noch erheblich erhöhen wird. Wichtig ist, daß endlich mit der Realisierung auf breiter Front begonnen wird. Die Eigentumspolitik hat einen wesentlichen Beitrag dazu geleistet, dem die Bürger sicherlich ihre Anerkennung nicht versagen werden.