

# Erhöhung der Effizienz der Vermögenspolitik in der Bundesrepublik Deutschland

Von Lutz Wicke

Zunächst wird die — in toto — recht geringe Effizienz der staatlichen Vermögenspolitik in der Bundesrepublik festgestellt. Anschließend werden praktikable Vorschläge gemacht, wie die Wirksamkeit dieser Politik und der dafür aufgewendeten Mittel entscheidend verbessert werden kann.

## I. Einführung

An der staatlichen Vermögenspolitik wird zunehmend Kritik geübt, denn auch bei denen, die ihren Zielsetzungen prinzipiell positiv gegenüberstehen, regen sich Zweifel, ob dem hohen Aufwand der (vermögenspolitische) Ertrag entspricht. Dies zeigt sich vor allem im Rahmen der Diskussion um die Beseitigung des strukturellen Defizits im Bundeshaushalt<sup>1</sup>. Die außerordentlich hohen, für vermögenspolitische Zwecke aufgewendeten Mittel sind es vor allem, die Anlaß zu kritischen Überlegungen geben: So sind in der Bundesrepublik zwischen 1949 und 1975 dem Staat zur Förderung der Ersparnis- und Vermögensbildung Aufwendungen in Höhe von rund 84 Mrd. DM entstanden<sup>2</sup>. Dabei sind die Steuermindereinnahmen zum Zwecke der Begünstigung des Erwerbs von Wohneigentum noch nicht berücksichtigt. Allein 1975 wurden 12,1 Mrd. DM ohne und 15,1 Mrd. DM mit Berücksichtigung der Förderung des Erwerbs von Wohneigentum, das sind 7,5 bzw. 9,4 % der Gesamtausgaben von 161,5 Mrd. DM vom Bund, für vermögenspolitische Zwecke ausgegeben<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Vgl. die Verlautbarungen aus dem Bundesministerium für Finanzen, zit. in der Frankfurter Allgemeinen Zeitung (FAZ) vom 29. 8. 1975 und von L. Poullain, Vorsitzender des Sparerschutzbundes, in: Handelsblatt vom 9. 9. 1975, S. 1.

<sup>2</sup> Vgl. Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung (1975), S. 147 und FAZ vom 19. 8. 1975, S. 13.

<sup>3</sup> Die 12,1 Mrd. DM setzen sich zusammen aus (in Mrd. DM) Steuervergünstigungen [Freibeträge aus Einkünften aus Kapitalvermögen (0,3), Steuerbegünstigungen von Beiträgen zu Bausparkassen (0,8) und zur privaten Lebensversicherung (4,4), Begünstigung von Ausgaben von Arbeitgebern und Arbeitnehmern im Zusammenhang mit vermögenswirksamen Leistungen (3,4)] und Ausgaben nach dem Sparprämien- (1,6) und Wohnungsbauprämien-gesetz (1,6). Für die Förderung des Erwerbs von Wohneigentum entstehen dem

Bei dieser Größenordnung der Aufwendungen für die Vermögenspolitik nimmt es nicht wunder, daß auch diese Ausgabenkategorie kritisch unter die Lupe genommen wird und erste Kürzungen durchgesetzt worden sind<sup>4</sup>. Die sich daraus ergebenden Einsparungen lassen sich in Mark und Pfennig ausrechnen. Es ist aber zu fragen, ob es auch unter vermögenspolitischen Aspekten gerechtfertigt ist, diese Kürzungen vorzunehmen. So könnte bei einer (teilweisen) Erreichung der vermögenspolitischen Ziele bzw. bei Einsatz effizienterer vermögenspolitischer Instrumente eine Reduzierung der für diesen Zweck eingesetzten Mittel durchaus berechtigt sein.

Die Ziele der Vermögenspolitik ergeben sich aus der Begründung des Sparprämiengesetzes vom 7. März 1958 (vgl. Bundestagsdrucksache III/263, S. 4). Darin beklagt die Bundesregierung, daß die Finanzierung der Unternehmen in der Nachkriegszeit hauptsächlich über den Preis geschehen sei und dieser Finanzierungsweg „zur Kapital- und Eigentumskonzentration“ geführt habe. „Deshalb kommt es darauf an, den privaten Sparwillen der breiten Bevölkerungsschichten bewußt und nachhaltig zu fördern, . . .“ (Ebenda S. 4). Aus diesen Ausführungen lassen sich zwei konkret faßbare Ziele der Vermögenspolitik herauslesen (Vgl. Bitz 1971, S. 76 f):

1. Die absolute Sparleistung der breiten Bevölkerungsschichten soll vergrößert werden. Damit kann die vermögenspolitische Zielsetzung „Erhöhung des Grades der Unabhängigkeit und der sozialen Sicherheit der Haushalte mit geringem Einkommen und Vermögen“<sup>5</sup> erreicht werden.

2. Über das eben genannte Minimalziel der Vermögenspolitik geht das „eigentliche Ziel“ der Vermögenspolitik hinaus, nämlich „Verringerung der personellen Vermögenskonzentration“. Dazu müßte die Sparfähigkeit der bisher weitgehend vermögenslosen Personengruppen mit

---

Staat Mindereinnahmen in Höhe von 3,0 Mrd. DM durch erhöhte AfA für Wohngebäude und dem Modernisierungsaufwand bei Altbausanierung (1,8) sowie für die Grundsteuervergünstigung und Steuerbefreiung von Zinsen bestimmter festverzinslicher Wertpapiere (1,2), vgl. 5. Subventionsbericht, Bundestagsdrucksache 7/4203, S. 244 f.

<sup>4</sup> Reduzierung der Bausparprämien von 23 auf 18 % und der Sparprämie von 20 auf 14 %, vgl. *Laux* (1976), S. 72 ff.

<sup>5</sup> Unter Vermögen wird die Summe von Bargeld und Sichtguthaben, Spar-, Bauspar- und Lebensversicherungsguthaben sowie des (Verkehrs-)Wertes von Haus- und Grundvermögen, festverzinslichen Wertpapieren, Aktien und Produktivvermögen der Nichtaktiengesellschaften verstanden. Davon wird die Verschuldung abgezogen. Ansprüche gegen die Rentenversicherung oder Versorgungsansprüche der Beamten als „Quasi-Vermögensart“ werden — wie allgemein üblich — in diese Definition nicht mit einbezogen. Zum einen ist bisher ihre Quantifizierung nicht gelungen, zum anderen sind sie nicht Gegenstand der staatlichen Vermögenspolitik. Zur näheren Begründung dieser Definition vgl. *Wicke* (1975), S. 19 ff.

Hilfe der vermögenspolitischen Maßnahmen so stark angeregt werden, daß diese Gruppen nicht nur absolut mehr sparen, sondern daß sich ihr Anteil an der gesamten Vermögensbildung der Privaten erhöht. Je nach den Erfolgserwartungen, die mit den vermögenspolitischen Maßnahmen verbunden werden, stehen entweder nur die erste oder beide Zielsetzungen hinter der allgemeiner gehaltenen Formulierung der Bundesregierung, „die Bildung von privatem Eigentum und Vermögen in breiten Schichten der Arbeitnehmer, aber auch der freien Berufe und Kleingewerbetreibenden“ zu erleichtern (*Bundesministerium für Finanzen* 1962, S. 69).

Soll die Effizienz der bisherigen Vermögenspolitik untersucht werden, müssen demnach folgende Fragen beantwortet werden:

- Haben die im folgenden angeführten vermögenspolitischen Maßnahmen zu einer Steigerung der Vermögensbildung der benachteiligten Schichten geführt?
- Wenn ja, ist diese Steigerung im Verhältnis zur Vermögensbildung der oberen Schichten überproportional groß gewesen?
- Hat dies unter Berücksichtigung der schleichenden Inflation zu einem höheren Anteil der unteren Vermögensschichten am gesamten privaten Vermögen geführt?

## **II. Die Ergebnisse der bisherigen Vermögenspolitik**

### **1. Die Einzelwirkung der wesentlichsten Instrumente der Vermögenspolitik in der Nachkriegszeit**

Zu den im folgenden kurz dargestellten Ergebnissen der Vermögenspolitik ist zunächst kritisch anzumerken, daß ihre exakte Quantifizierung nicht möglich ist. Dies liegt insbesondere daran, daß nicht genau festgestellt werden kann, wieviel von welchen Einkommens- und Vermögensschichten *allein aufgrund* der vermögenspolitischen Maßnahmen *zusätzlich* gespart wird. Die Trennung dieses Einflußfaktors von anderen, das Sparen beeinflussenden Faktoren wie Einkommensentwicklung, konjunkturellen Schwankungen und wirtschafts- und allgemein politischen Erwartungen usw. erscheint unmöglich, da Interdependenzen zwischen diesen Faktoren vorliegen. Aus diesem Grunde beruhen die folgenden Ergebnisse der Vermögenspolitik vor allem auf begründeten Vermutungen, die — sofern möglich — z. T. statistisch untermauert wurden.

Mit diesen Einschränkungen lassen sich bezüglich der Wirkung der wichtigsten vermögenspolitischen Instrumente folgende Ergebnisse herausstellen:

1. Die steuerliche Begünstigung der Kapitalansammlungsverträge<sup>6</sup>, darunter die bis heute gültige steuerliche Unterstützung des Lebensversicherungssparens und das Kapitalmarktförderungsgesetz, das eine Steuerbefreiung von Zinserträgen bestimmter festverzinslicher Wertpapiere vorsah, hat mit großer Wahrscheinlichkeit die Vermögenskonzentration verstärkt (Vgl. *Höhnen* 1968, S. 171). Dies liegt daran, daß die steuerlichen Vorteile mit der Höhe des steuerpflichtigen Einkommens wegen des Ansteigens des Grenzsteuersatzes überproportional wachsen. Die daraus resultierende verstärkte Begünstigung des Sparens der oberen Schichten impliziert aber gleichzeitig auch die steuerliche Prämierung der Anlage von Beträgen, die größtenteils auch ohne diese Förderungsmaßnahmen gespart worden wären (Vgl. *Oberhauser* 1963, S. 116).

Da die Selbständigen bevorzugt das steuerlich begünstigte Lebensversicherungssparen zur Alterssicherung verwenden und sie überproportional in den oberen Einkommenschichten vertreten sind, profitieren diese Schichten von den steuerlichen Vorschriften besonders<sup>7</sup>, was ebenfalls vermögenskonzentrierend wirkt.

2. Die Sparprämienförderung hat längerfristig — vor allem bei den unteren Einkommenschichten — mit großer Sicherheit zu einer deutlich stärkeren zusätzlichen Sparkapitalbildung als 10 % geführt, wie sie im bisher einzigen Quantifizierungsversuch genannt werden<sup>8</sup>. Folgende Gründe sprechen für diese Vermutung<sup>9</sup>:

— Mit wachsendem Einkommen sinkt — wie sich statistisch nachweisen läßt — die Gefahr der konsumtiven Verwendung (Vgl. *Euler* 1976, S. 16) und der Wiederanlage (Revolvierung) von prämienbegünstigten Sparanlagen nach Ende der Sperrfrist.

<sup>6</sup> Vgl. *Bundesministerium für Finanzen*: (1962), S. 72.

<sup>7</sup> Hier muß allerdings darauf hingewiesen werden, daß — dies gilt auch für einige weitere Punkte — bei einer theoretisch exakten Analyse die Frage nach der relevanten Alternative gestellt werden müßte: Welche andere — möglicherweise ebenfalls steuerbegünstigte — Anlageform wäre bei Nichtvorhandensein der steuerlichen Begünstigung des Lebensversicherungssparens gewählt worden und welche verteilungspolitische Konsequenzen hätte diese Alternative? Diese Überlegung wird wegen der Problematik der Berechnung aber praktisch nie berücksichtigt. (So auch nicht bei der Schätzung der Steuerausfälle durch das Lebensversicherungssparen im 5. Subventionsbericht [1975], S. 244.) Außerdem müßten die steuerlichen Vergünstigungen des Lebensversicherungssparens den Vorteilen der gesetzlichen Altersversicherung, wie z. B. der Dynamisierung in der Rentenversicherung, gegenübergestellt werden.

<sup>8</sup> Vgl. *Erhard* (1968), S. 70. Der *Erhardsche* Schätzwert von 10 % wird angezweifelt, weil er die nachfolgend aufgeführten Argumente (s. Text) unberücksichtigt läßt und weil seine Methode, die Entwicklung der Anteile von Kreditinstitutsgruppen am *gesamten* Spareinlagenbestand als Grundlage für eine Schätzung der zusätzlichen Sparkapitalbildung durch Prämiengewährung zu nehmen, zumindest unpräzise erscheint (vgl. ebenda, S. 48).

<sup>9</sup> Vgl. dazu insbesondere *Deutscher Sparkassen- und Giroverband* (1966), S. 58 ff. und *Höhnen* (1968), S. 120 ff.

- Das Vordringen des Ratensparvertrages, der für das vermögenswirksame Sparen der unteren Einkommensschichten von besonderer Bedeutung ist, erhöht die Wahrscheinlichkeit des zusätzlichen Sparens und erschwert die Revolvierung freigegebener Beträge.
- Damit im Zusammenhang stehen das „sparpädagogische Moment“ regelmäßiger Spartätigkeit und die Werbekampagne der Kreditinstitute für die prämiengünstigte Spargeldanlage.

Beim prämiengünstigten Wertpapiersparen erscheint die genannte Größenordnung von 10 % zusätzlichen Sparens eher realistisch, da hiervon vor allem die oberen Einkommensschichten Gebrauch machen, die dadurch nur wenig zu zusätzlichem Sparen veranlaßt werden.

Der geschilderte Sachverhalt könnte eine nicht zu unterschätzende positive verteilungspolitische Wirkung haben, denn das zusätzliche Sparen der begünstigt angelegten Beträge ist dafür von entscheidender Bedeutung: „Die Summe aller Neuvermögensbildungen ist gleich der Summe der Unternehmergewinne (einbehaltene Gewinne bzw. ausgeschüttete, nicht konsumierte Gewinne, Anm. d. Verf.) zuzüglich aller individuellen Ersparnisse der Nichtunternehmer. Das bedeutet, daß bei unveränderter Neuvermögensbildung die Unternehmergewinne als Ganzes durch Lohn- und Gehaltserhöhungen nur in dem Maße geschmälert werden können, in dem die Lohn- und Gehaltsbezieher mit ihren zusätzlichen Einkommen nicht in den Verbrauch gehen sondern sparen“ (Bundesministerium für Finanzen 1962, S. 71).

3. Die unter Punkt 2 dargestellte positive verteilungspolitische Wirkung des zusätzlichen Sparens aufgrund der Prämienvergütung vor allem bei den unteren Einkommensschichten wird ganz oder teilweise dadurch aufgehoben, daß die oberen Schichten — weitgehend ohne zusätzlichen Konsumverzicht — von staatlichen Transferzahlungen in Form von Sparprämien besonders profitieren. „Nach dem Stand von 1969 (sind) bei den Haushalten der oberen Einkommensgruppen nicht nur der Anteil der Prämienparer, sondern auch die gutgeschriebenen Sparprämien im Durchschnitt *weit höher* (Herv. L. W.) als bei den Haushalten mit geringerem oder mittlerem Einkommen<sup>10</sup>.“

Dies ist eine verteilungspolitisch negativ zu wertende Feststellung, die nach Auswertung der Ergebnisse der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 1973 auch für dieses Jahr Gültigkeit besitzt (vgl. Euler 1976, S. 15 f.). Die oberen Einkommensschichten mit einem hohem Anteil an prämiengünstigten Sparbüchern besitzen auch verhältnismäßig große sonstige Sparguthaben (vgl. ebenda, S. 16). Es ist deshalb zu vermuten,

---

<sup>10</sup> Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung (1972), S. 3.

daß diese Sparer beim Prämiensparen nur die zinsgünstigste (Spar-)Anlageform wählen. Das heißt, diese Haushalte mit bereits relativ hohem Vermögen und Liquiditätsreserven erhalten weitgehend ohne zusätzlichen Konsumverzicht dafür eine Prämie, daß sie Sparvermögen längerfristig und sehr zinsgünstig anlegen.

Demgegenüber erhalten die unteren Einkommensschichten, bei denen die zusätzliche Ersparnisbildung relativ am stärksten und das Konsumopfer im Vergleich zur Einkommenshöhe verhältnismäßig hoch ist, nur unterdurchschnittliche Prämiensummen<sup>11</sup>. Die so gewährten staatlichen Transferzahlungen in Form von Sparprämien konterkarieren damit die tendenziell dekonzentrierende Wirkung der relativ großen zusätzlichen Ersparnisse der unteren Einkommens- und Vermögensschichten. Wenn innerhalb der verschiedenen Einkommensgruppen die Haushalte mit relativ hohem Vermögen die Prämiengewährung besonders beanspruchen, wofür einiges spricht, ist der negative verteilungspolitische Effekt dieser vermögenspolitisch motivierten Transferzahlungen noch größer.

Wegen der eben erläuterten Begünstigung der oberen Einkommensschichten wurden mit der Einkommensteuerreform 1975 Einkommensgrenzen für die Prämiengewährung in Höhe von 24 000 DM Jahreseinkommen bei Ledigen bzw. 48 000 DM bei Verheirateten eingeführt<sup>12</sup>. Dies mildert sicherlich etwas die angesprochenen Wirkungen. Aber auch nach Einführung dieser Einkommensgrenze werden Haushalte begünstigt, die unter dem für die Vermögenspolitik eigentlich allein entscheidenden Kriterium der Vermögenshöhe nicht begünstigt werden sollten. Außerdem ist bei dieser relativ hohen Einkommensgrenze zu vermuten, daß ein großer Teil aller prämiengünstigen Haushalte in den Genuß der staatlichen Sparförderung kommt, ohne zusätzlichen Konsumverzicht zu leisten. Im Hinblick auf die vorstehenden Überlegungen unter Punkt 2 und 3 besteht also Grund zu der Annahme, daß durch die Sparprämienförderung die Vermögensverteilung — wenn überhaupt — nur in äußerst geringem Maße gleichmäßiger geworden ist.

4. Erheblich positiver muß die verteilungspolitische Wirkung der Vermögensbildungsgesetze, insbesondere das sog. 624-DM-Gesetz beurteilt werden. Nach diesem 3. Vermögensbildungsgesetz vom Februar 1970 erhalten Arbeitnehmer für vermögenswirksame Leistungen eine Sparzulage von 30 % des angelegten Betrages (bzw. 40 % bei Familien mit drei und mehr Kindern). Zur Arbeitnehmersparzulage kommen noch die Prämien des Spar- bzw. des Bausparprämiengesetzes hinzu, so daß

<sup>11</sup> Dies wird sich auch zwischen 1969 und 1974, als eine Zusatzprämie für die untersten Einkommensschichten gewährt wurde (vgl. *Borrmann* 1974, S. 541 f.), nicht wesentlich geändert haben.

<sup>12</sup> Vgl. § 1 a, SparPG 1975.

die Mindesthöhe der Förderung bei 50 bis 55 % der gesparten Summe liegt. Bei Familien mit drei und mehr Kindern und niedrigem Familieneinkommen konnten sich Arbeitnehmersparzulage, Bausparprämie und die bis Ende 1974 gültige Zusatzprämie bis 85 % der Sparleistung kumulieren<sup>13</sup>.

Bei den dadurch hervorgerufenen starken Zinssteigerungen nehmen die Arbeitnehmer die Möglichkeit des „Aufstockens“ der vermögenswirksamen Leistungen in großem Umfang wahr. Hierzu hat eine Untersuchung des Instituts für Sozialforschung und Sozialwirtschaft, Saarbrücken, aus dem Jahr 1970 ergeben, „daß bei der Hälfte der Arbeitnehmer die vermögenswirksamen Leistungen des Arbeitgebers der entscheidende Anstoß dafür war. Unter diesen Arbeitnehmern waren vor allem die unteren Einkommensgruppen relativ stärker vertreten. Tarifverträge über vermögenswirksame Leistungen wirkten somit offensichtlich als Initialzündung für das langfristige Sparen über die tariflichen Leistungen hinaus, und dies insbesondere bei den unteren Einkommensgruppen der Arbeitnehmer<sup>14</sup>.“

Das heißt, bei diesen Arbeitnehmern werden offensichtlich mit Hilfe dieses Gesetzes zusätzliche Ersparnisse gebildet. Dies gilt auch für die „gesparten“ tarifvertraglich fixierten Arbeitgeberleistungen. Denn es ist anzunehmen, daß bei fehlenden vermögenswirksamen Leistungen die Barlohnsteigerungen zwar etwa um den Prozentsatz der Arbeitgeberleistungen höher wären, dieser Barlohnanteil aber nur in ganz geringem Maße der Ersparnis zugeführt würde.

Infolge von vermögenswirksamen Tarifabschlüssen, Betriebsvereinbarungen und Einzelverträgen hat sich zwischen 1969 und 1973 der Anteil der Haushalte, die vermögenswirksam sparen, stark erhöht (Vgl. Euler 1976, S. 20). Bei den Arbeitern und Angestellten hatten 1973 durchschnittlich 92 %, bei den Beamten sogar 96 % vermögenswirksame Sparverträge und in der Einkommensgruppe bis 1000 DM monatliches Nettoeinkommen aller Arbeitnehmer sparten 1973 durchschnittlich bereits knapp 80 % nach dem 624-DM-Gesetz<sup>15</sup>.

Weil also wegen der weiten tarifvertraglichen Verbreitung die Leistungen dieses Gesetzes inzwischen verstärkt den unteren Einkommenschichten zugute kommen und die Haushalte zu zusätzlichem Sparen veranlaßt werden, kann die verteilungspolitische Wirkung des 3. Vermögensbildungsgesetzes deutlich höher angesetzt werden als bei den zuvor erläuterten Sparförderungsgesetzen. Dieses Gesetz ist in seiner Ge-

<sup>13</sup> Vgl. *Ausschuß für Arbeit und Sozialordnung* (1970), S. 4 ff.

<sup>14</sup> *Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung* (1972), S. 11.

<sup>15</sup> Vgl. *Statistisches Bundesamt* (1973), S. 173 ff.

samtwirkung ähnlich positiv wie die staatliche Wohneigentumsförderung zu beurteilen (s. u.), wobei letztere allerdings bereits in den fünfziger Jahren begonnen hat.

5. Prinzipiell sind mit der Wohnungsbauförderung große verteilungspolitische Erfolge erzielbar, weil die Zusätzlichkeit der Ersparnis hier wie bei keiner anderen Vermögensbildungsmaßnahme gewährleistet ist<sup>16</sup>.

Außerdem kann die Wohnungsbauförderung gezielt die unteren Schichten begünstigen. So lag der Anteil der Förderungsmittel zur Bildung breitgestreuten Wohnungseigentums an den gesamten vom Staat eingesetzten Geldern zur Wohnungsbaufinanzierung in den fünfziger Jahren nach Schätzungen von *Oberhauser* und *Kronenberg*<sup>17</sup> etwa zwischen 30 und 40 %. Vor allem aus diesem Grund entfielen in dieser Zeit von den fertiggestellten Einfamilienhäusern „die Hälfte auf Familienheime von Personen mit geringem Einkommen“<sup>18</sup>.

Dennoch ist zweifelhaft, ob die direkte Objektförderung durch Aufbaurdarlehen<sup>19</sup>, die in den fünfziger und frühen sechziger Jahren *das* Förderungsinstrument im Wohnungsbau war, sowie die Objektförderung durch die derzeit stärker präferierten Beihilfen zur Verminderung der laufenden Belastung<sup>20</sup> dauerhaft wirkende Instrumente zur Verringerung der personellen Vermögenskonzentration sind. Diese objektbezogenen öffentlichen Finanzierungsbeihilfen haben folgende verteilungspolitischen Nachteile:

<sup>16</sup> Vgl. *Oberhauser* (1963), S. 118 und *Institut Finanzen und Steuern* (1974), S. 6.

<sup>17</sup> Vgl. *Oberhauser* (1963), S. 183 und *Kronenberg* (1962), S. 88.

<sup>18</sup> *Höhnen* (1968), S. 110.

<sup>19</sup> Die Aufbaurdarlehen dienen nach § 44, Abs. 1 II. WoBauG, „als Mittel der nachstelligen Wohnungsbaufinanzierung zur Schließung der nach Abzug erststelliger Finanzierungsmittel, Eigenleistungen des Bauherrn und sonstiger Finanzierungsmittel verbleibenden Lücke bei der Deckung der Gesamtkosten“ (*Institut Finanzen und Steuern* 1974, S. 14). Die Darlehen sind sehr niedrig- oder unverzinslich. Neben der Tilgungsleistung von 1–2 % p. a. wird noch ein geringer Verwaltungskostenbeitrag (zumeist 0,5 %) erhoben. Die Belastung der Geförderten durch dieses Darlehen ist also sehr gering. Mit Hilfe einer Einkommensbegrenzung für die Förderungswürdigkeit von Antragstellern, die z. Zt. für eine Familie mit zwei Kindern nach § 25 II. WoBauG bei 34 500 DM liegt, wird eine gezielte verteilungspolitische Wirkung angestrebt, nämlich die vorrangige Begünstigung der sozial schwachen Schichten. Eine Wohnflächenbegrenzung soll garantieren, daß nur für angemessene Wohngrößen öffentliche Unterstützung gewährt wird. Neben gewissen bau- und finanzierungstechnischen Vorschriften sind die genannten Bestimmungen die einzigen Auswahlkriterien.

<sup>20</sup> Bei diesen Beihilfen handelt es sich nach § 42 Abs. 6 II. WoBauG um Zinszuschüsse, Annuitätsdarlehen oder Aufwendungsbeihilfen. Auch hier findet keine Kontrolle der Förderungswürdigkeit nach dem Einkommenskriterium im Zeitablauf statt. Durch eine Degression der Beihilfen im Zeitablauf ergibt sich allerdings eine nominell steigende Belastung.



- a) Angesichts der zumindest gegenwärtig sehr hohen Einkommensgrenzen für die Förderungswürdigkeit der Bauherrn ist es zweifelhaft, ob hauptsächlich die wirklich sozial schwachen Schichten diese Hilfe erhalten.
- b) Aber auch wenn man dies unterstellt, werden sicherlich sehr oft Eigenheim- und Eigentumswohnungsinhaber begünstigt, deren Förderungswürdigkeit nur bei der Antragstellung und vielleicht einige Jahre danach gegeben ist. Dieser Fall ergibt sich sehr häufig, wenn bei Baubeginn die Belastung bei normaler Kapitalmarktfinanzierung zu hoch und die Förderung nach dem II. Wohnungsbaugesetz durchaus angebracht ist, durch das Steigen des Einkommensniveaus viele Begünstigte jedoch bald nicht mehr innerhalb der bei Baubeginn geltenden Förderungsgrenzen liegen.
- c) Formal kann allerdings die Förderungswürdigkeit nach dem Kriterium der Einkommenshöhe durch mehr oder weniger periodische Anhebungen der Einkommensgrenze durch den Staat weiterhin gegeben sein. Die nominell gleichgebliebene Belastung in Form von Tilgungs- und Zinsleistungen sinkt jedoch real wegen des allgemein gestiegenen Einkommensniveaus und der Relation zur alternativen Belastung durch die Miete von vergleichbaren Objekten, die sich ebenfalls erhöht hat.
- d) Berücksichtigt man die Wertsteigerung der geförderten Objekte, wird zusätzlich zweifelhaft, ob die Einkommenshöhe als einziges Auswahlkriterium für die soziale Förderungswürdigkeit ausreicht. Im Falle einer zumutbaren kapitalmarktmäßigen Restfinanzierung ist aus (vermögens-)verteilungspolitischen Gründen nicht einzusehen, weshalb Haushalte, deren tatsächliches Nettovermögen weit über dem Durchschnitt von Haushalten ohne Wohneigentum liegt, noch länger extrem zinsgünstige, öffentlich subventionierte Darlehen erhalten. Damit wird kein Beitrag zur Verringerung der personellen Vermögenskonzentration geleistet.

Wesentlich positiver als die bisher erörterten Instrumente der direkten Wohnungsbauförderung ist das Mittel der *Wohngeldzahlung als Lastenzuschuß* zu beurteilen. Danach wird das Wohngeld nicht nur zur Miete, sondern auch für Wohnungseigentümer gezahlt<sup>21</sup>. Bei dieser Lastensubventionierung handelt es sich um subjektbezogene und auf die individuelle Situation der Wohngeldempfänger abgestellte Lastensubventio-

---

<sup>21</sup> Vgl. § 3 Abs. 1, 2 Wohngeldgesetz und § 46, II. WoBauG. Die Lastenzuschüsse „berechnen sich nach der aus dem Kapaldienst und der Bewirtschaftung resultierenden Kostenbelastung des Wohnungseigentümers, begrenzt durch nach Gemeinde- und Familiengröße gestaffelte Höchstbeträge“ (Institut Finanzen und Steuern 1974, S. 18).

nierung. Die Bedürftigkeit muß i. d. R. jedes Jahr wieder nachgewiesen werden, so daß eine Begünstigung nicht mehr Förderungswürdiger ausgeschlossen werden kann. Dadurch wird eine gezielte Begünstigung der einkommensschwachen Bevölkerungsgruppen möglich. Allerdings ist die Förderung nur einkommens- und nicht vermögensbezogen.

7. Die Bausparer werden durch die Bausparförderung allein kaum zu einer zusätzlichen Sparkapitalbildung veranlaßt, sondern dies geschieht in großem Maße durch die Gesamtheit der Eigentumsförderungsmaßnahmen im Wohnungsbau. Im Gegensatz zur Sparprämiengewährung ist bei den Bausparprämien die Verteilung auf die sozialen Gruppen bemerkenswert gleichmäßig<sup>22</sup>. Durch die alternative steuerliche Begünstigung der Bausparer erhalten jedoch auch beim Bausparen die oberen Einkommenschichten höhere Vorteile als die unteren<sup>23</sup>. Einen gewissen verteilungspolitischen Erfolg wird die Bausparförderung als ergänzendes Mittel zur Ermöglichung des Wohneigentumserwerbs der unteren Schichten dennoch erzielen.

8. Die Sonderabschreibungsmöglichkeiten im sozialen und steuerbegünstigten Wohnungsbau nach § 7 b EStG bevorteilen wegen der höheren Grenzsteuersätze die oberen Einkommenschichten stärker als die unteren (Vgl. *Müller-Steineck* 1971, S. 70).

9. Obwohl mit Ausnahme der Eigentumsförderung im sozialen Wohnungsbau — und da auch mit Mängeln behaftet (s. o.) — die Maßnahmen zur Unterstützung des Erwerbs von Wohneigentum überwiegend nicht direkt (vermögens-)dekonzentrierend angelegt sind, ist seit den frühen 50er Jahren bis heute ein starkes Anwachsen des Wohn-, Haus- und Grundeigentums bei den Arbeitnehmern zu konstatieren<sup>24</sup>. Dies ist neben dem Steigen der Massenkaukraft und dem mit der Bauwilligkeit zumeist verbundenen Willen zum starken Konsumverzicht nicht zuletzt auch auf die staatliche Förderung zurückzuführen. Allerdings ist wegen der vielen Einflußfaktoren und deren Interdependenzen eine direkte Quantifizierung des Erfolgs dieser staatlichen Maßnahmen nicht möglich.

---

<sup>22</sup> Vgl. Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung (1972), S. 9 f.

<sup>23</sup> Vgl. ebenda, S. 10.

<sup>24</sup> Im sozialen Eigenheimbau waren zwischen 1952 und 1960 45 % der privaten Bauherrn Arbeiter und 24 % Angestellte und Beamte. Bezogen auf alle privaten Bauherrn unabhängig von der Finanzierungsform stellten die Arbeiter mit 38,4 % ebenfalls die größte Gruppe, während die Selbständigen einen Anteil von 27,4 % hatten (vgl. *Oberhauser* 1963, S. 185). Aber auch in der jüngeren Vergangenheit nahm der Anteil der Arbeitnehmer (insbesondere der Arbeiter) an den gesamten Haushalten, die Haus- und Grundbesitz haben, deutlich zu, nämlich zwischen 1969 und 1973 von 55,9 % auf 58,8 %, obwohl der Anteil dieser Haushalte an der Gesamtzahl aller Haushalte nur um 0,8 % auf 55,1 % 1973 gestiegen ist (vgl. *Statistisches Bundesamt* 1969, S. 11 ff., 1973, S. 133 ff.).

## **2. Die Gesamtwirkung der vermögenspolitischen Instrumente in der Bundesrepublik Deutschland**

Diese Ergebnisse müssen mit den eingangs erwähnten Zielsetzungen der Vermögenspolitik konfrontiert werden:

1. Die absoluten Sparbeiträge der sozialen Schichten mit geringem Einkommen und Vermögen sollen steigen, um den Grad der Unabhängigkeit dieser Schichten zu erhöhen.

2. Die Vermögenspolitik soll die Spartätigkeit der unteren Vermögens- und Einkommensschichten so stark anregen, daß diese Gruppen nicht nur absolut mehr sparen, sondern daß sich ihr Anteil an der gesamten Vermögensbildung der Privaten erhöht. Nur so kann sich die personelle Vermögenskonzentration im Zeitablauf verringern. Dabei muß aber berücksichtigt werden, daß das Vermögen sich auch durch Wertzuwachs des bestehenden Vermögens — differenziert nach dessen Zusammensetzung — erhöht.

Was hat die bisherige Vermögenspolitik unter diesen zwei Aspekten gemäß den obigen Punkten 1 bis 9 erreicht?

Was die Erhöhung der absoluten Sparbeiträge der benachteiligten Schichten betrifft, so haben sich die Akzente im Zeitablauf verschoben. In den fünfziger Jahren, als die Sparförderung hauptsächlich mit steuerlichen Anreizen betrieben wurde, wurde durch sie kaum zusätzliches Sparkapital bei den unteren Schichten gebildet. Andererseits hat die Förderung im sozialen Wohnungsbau gerade in dieser Zeit dazu beigetragen, daß Arbeitnehmerhaushalte in beachtlichem Umfang Wohneigentum erwerben konnten, womit in diesem Bereich in erheblichem Maße zusätzlich gespart worden ist. Diese Wirkung hat sich bei der Förderung des sozialen Wohnungsbaus auch im weiteren Verlauf fortgesetzt, wobei allerdings durch die später sehr hohen Einkommensgrenzen die alleinige Begünstigung der unteren Einkommensschichten nicht mehr wie früher gewährleistet ist (Vgl. Höhnen 1968, S. 110 f.). Nach 1958, als die Sparförderung auf die Prämiengewährung umgestellt wurde, konnten die unteren Schichten stärker von ihr profitieren, und dies hat sicher zu einer zusätzlichen Sparbildung geführt, deren Höhe allerdings nicht zu ermitteln ist. Zu diesem Effekt haben in geringem Umfang auch das 1. und 2. Vermögensbildungsgesetz beigetragen. Durch das 3. Vermögensbildungsgesetz mit der Möglichkeit, die Leistungen des Arbeitgebers durch eigene Sparbeiträge auf 624,— DM aufzustocken, und die weite tarifvertragliche Verbreitung von vermögenswirksamen Leistungen wurde und wird in erheblichem Umfang zusätzliches Vermögen gebildet.

Die vermögenspolitischen Maßnahmen haben also, wenn auch im Zeitablauf in unterschiedlichem Maße, zweifellos die absoluten Sparleistungen der unteren Schichten und damit deren Unabhängigkeit und soziale Sicherheit erhöht. Es ist aber höchst zweifelhaft, ob dieser positive Effekt den großen staatlichen Aufwand für die vermögenspolitischen Maßnahmen rechtfertigt. Die Zweifel sind insbesondere deshalb angebracht, weil — wie gezeigt — die meisten vermögenspolitischen Maßnahmen nicht ausreichend gezielt waren und deshalb mit großer Wahrscheinlichkeit die oberen Einkommens- bzw. Vermögensschichten insgesamt stärker als die unteren begünstigt wurden. Bei den Haushalten, die nur zusätzliches Geldkapital gebildet haben, wird die dadurch erhöhte Sicherheit infolge der inflationären Entwertung zum Teil wieder aufgehoben<sup>25</sup>.

Noch kritischer ist der verteilungspolitische Erfolg der bisherigen Vermögenspolitik zu beurteilen. Hierbei sind mehrere Aspekte zu beachten:

1. Die Vermögenspolitik hat insofern vermögenskonzentrierend gewirkt, als die oberen Schichten — soweit es die reine Sparförderung anbetrifft — von den staatlichen Transferzahlungen in Form von Prämien oder Steuervergünstigungen am meisten profitiert haben. Daran ändert die Tatsache wenig, daß die unteren Schichten zweifellos zu einer verstärkten Ersparnisbildung angeregt worden sind, zumal auch die oberen Einkommensgruppen beim staatlich unterstützten Erwerb von Wohneigentum zusätzlich sparen mußten.

2. Das zusätzliche Sparen hat andererseits über eine Verringerung des privaten Konsums die Gewinne und die Sparfähigkeit der zumeist in den oberen Schichten befindlichen Unternehmerhaushalte verringert. Dies hat tendenziell dekonzentrierende Wirkung bei der personellen Vermögensverteilung.

3. Neben der Förderung der Vermögensbildung nach dem 3. Vermögensbildungsgesetz, die es in dieser Form erst seit 1970 gibt, war vor allem die Eigentumsförderung im Wohnungsbau erfolgreich. Das hat primär sicherlich zu einer Verringerung der Vermögenskonzentration beigetragen, weil eine nicht unbeträchtliche Zahl von Haushalten der unteren Einkommens- und Vermögensschichten unter erhöhten Sparanstrengungen mit öffentlicher Unterstützung sich relativ große Vermögenswerte schaffen konnte. Da aber der Wert des Haus- und Grundbesitzes gegenüber allen anderen Vermögensformen weit überproportional gestiegen ist<sup>26</sup>, vergrößerte sich die relative Bedeutung des priva-

<sup>25</sup> Vgl. Wicke (1975), S. 169.

<sup>26</sup> Vgl. ebenda, S. 169 und 185. Die Begünstigung der Haushalte mit Haus- und Grundeigentum resultiert auch aus der Entwertung der Schulden (vgl. ebenda, S. 156 ff. und S. 235 ff.).

ten Haus- und Grundvermögens gegenüber dem gesamten privaten Vermögen. Damit hat sich aber auch das Vermögen der Hauseigentümer anteilmäßig erhöht. Dies wirkt dem ursprünglich vermögensdekonzentrierenden Effekt entgegen, weil die geförderten Arbeitnehmerhaushalte mit Haus- und Grundvermögen sich jetzt auch in den oberen Vermögensklassen der Bevölkerung befinden.

Mit anderen Worten: Auf der einen Seite trägt die staatliche Wohnbauförderung dazu bei, daß der Anteil der Haushalte mit Haus- und Grundeigentum an allen Haushalten ansteigt.

Dies ist infolge des verstärkten Sparens (Ansparen, Abzahlen) dieser Haushalte und der staatlichen Beihilfen gleichbedeutend mit einer Verkleinerung der Zahl der relativ vermögenslosen Haushalte ohne Haus- und Grundeigentum. Dieser Effekt wirkt damit tendenziell *vermögensdekonzentrierend*.

Andererseits wächst infolge der überproportionalen Wertsteigerung des Haus- und Grundvermögens dessen relative Bedeutung am gesamten privaten Nettovermögen. Da die Haushalte mit dieser Vermögensart überwiegend in den oberen Vermögensschichten zu finden sind<sup>27</sup>, steigt damit auch der Anteil des Vermögens dieser Schichten am privaten Nettogesamtvermögen. Dies wirkt *vermögenskonzentrierend*.

Aufgrund dieser in den Punkten 1 bis 3 (insbesondere in Punkt 3) dargestellten gegenläufigen Entwicklung nimmt der Verfasser an, daß die durch die Vermögenspolitik hervorgerufene Erhöhung und Änderung der Zusammensetzung des Vermögens bei den verschiedenen Schichten nicht zu einer wesentlich veränderten personellen Vermögensverteilung geführt hat. Da eine Trennung der Einflußfaktoren für die Vermögensbildung und -verteilung nicht möglich ist und Vermögensstatistiken mit einiger Verlässlichkeit erst seit 1970 erstellt werden können, läßt sich diese Vermutung allerdings nicht beweisen<sup>28</sup>.

<sup>27</sup> Vgl. *Wicke* (1975), S. 235 ff. Detaillierte Hinweise auf diese Tatsache ergeben sich aus der Analyse der Ergebnisse der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 1973, die gegenwärtig vom Verfasser zusammen mit *H. Mierheim* zur Ermittlung der personellen Vermögensverteilung in der Bundesrepublik durchgeführt wird (Veröffentlichung in Vorbereitung).

<sup>28</sup> Es ist möglich, auf der Basis der Einkommens- und Verbrauchsstichproben 1969 und 1973 die Entwicklung der personellen Vermögenskonzentration durch Untersuchung der Verschiebung der Lorenzkurve zu ermitteln (vgl. *Mierheim* und *Wicke* 1977, S. 22 ff.). Aber auch damit sind exakte Aussagen über die Ursachen der Veränderungen der personellen Vermögensverteilung nicht möglich.

### III. Vorschläge zur Erhöhung der Effizienz der Vermögenspolitik

Wenn man den eingangs erwähnten für die Vermögenspolitik aufgewendeten Betrag von 84 Mrd. DM in der Zeit von 1949 bis 1975 (ohne Berücksichtigung der Steuermindereinnahmen zum Zwecke der Begünstigung des Erwerbs von Wohneigentum) den eben aufgeführten Ergebnissen gegenüberstellt, wird man eine recht geringe Effizienz der Vermögenspolitik konstatieren müssen.

Es stellt sich die Frage, wie einerseits in einer Zeit struktureller Defizite des Bundeshaushaltes mit kleiner werdendem Spielraum für vermögenspolitische Zwecke, andererseits aber inzwischen durchschnittlich recht beachtlichem Nettovermögen in allen Berufs- und Einkommensgruppen (siehe Tabelle 1, S. 278) die verbleibenden Mittel effizienter im Rahmen einer „rationalen Vermögenspolitik“ eingesetzt werden können.

In Abwandlung von *Gierschs* Definition der rationalen Wirtschaftspolitik als einer Politik, „die planmäßig auf die Verwirklichung eines umfassenden, wohldurchdachten und in sich ausgewogenen Zielsystems gerichtet ist und dabei den höchsten Erfolgsgrad erreicht, der unter den jeweiligen Umständen möglich ist“ (1961, S. 22), kann als „rationale Vermögenspolitik“ eine staatliche Politik bezeichnet werden, bei der

- auf der Grundlage der Kenntnis der personellen Vermögensverteilung
- ein klar definiertes Ziel einer anzustrebenden gerechteren Vermögensverteilung vorgegeben wird,
- für diese Zielsetzung effiziente vermögenspolitische Instrumente eingesetzt werden und
- der Erfolg der durchgeführten Maßnahmen durch Ermittlung der veränderten personellen Vermögensverteilung festgestellt wird. Darauf aufbauend können auch im Hinblick auf einen eventuell geänderten finanziellen Rahmen neue Zielvorgaben beschlossen werden.

#### 1. Die Notwendigkeit einer verbesserten Vermögensstatistik

Vergleicht man diese Definition mit den vermögenspolitischen Gegebenheiten, so ist zum einen das Fehlen zielgerichtet einsetzbarer Instrumente zu beklagen, zum anderen eine weitgehende Unkenntnis der personellen Vermögensverteilung zu konstatieren. Die zuletzt genannte Tatsache bedeutet:

1. Die staatlichen Stellen kennen weder die Höhe des Vermögens der einzelnen Berufs- und Einkommensgruppen noch die Verteilung des privaten Vermögens innerhalb dieser Gruppen, obwohl Höhe und Verteilung mit Hilfe der staatlichen Maßnahmen beeinflußt werden sollen. Zwar besteht Einigkeit darüber, daß durch die Währungsreform, die forcierte Selbstfinanzierung der Unternehmen über die Preise, durch staatliche Steuervergünstigungen sowie durch die große Einkommenskonzentration und die u. a. deshalb stark differierenden Sparquoten die Vermögensverteilung sich nicht in die gewünschte Richtung entwickelt hatte (vgl. *Bohlen* 1969, S. 24 ff.). Über die tatsächlichen Gegebenheiten der Vermögensverteilung bestanden aber — wenn überhaupt — nur nebulöse Vorstellungen (vgl. *Engels, Sablotny und Zickler* 1974, S. 11).

2. Die Ziele der Vermögenspolitik mußten deshalb recht unpräzise bleiben. In der Begründung des Sparprämiengesetzes 1958 wurde z. B. gesagt, daß es darauf ankomme, „den privaten Sparwillen der breiten Bevölkerungsschichten bewußt und nachhaltig zu fördern, ...“. (Bundestagsdrucksache III/263, S. 4).

3. Zwar können dieses oder ähnliche Ziele — wie im ersten Abschnitt dieses Aufsatzes geschehen — so interpretiert werden, daß sie etwas faßbarer und damit auch leichter in ihren Ergebnissen überprüfbar werden. Aber ohne eine klare Vermögensstatistik ist es unmöglich festzustellen, ob die Vermögensverteilung, u. a. aufgrund der vermögenspolitischen Maßnahmen, gleichmäßiger oder ungleichmäßiger geworden ist. Damit haben die Politiker aber auch kein Material zur Verfügung, um zu entscheiden, inwieweit die Vermögensverteilung den Gerechtigkeitsvorstellungen entspricht und ob deshalb eine Aufstockung oder Verringerung der staatlichen Aufwendungen für die Vermögenspolitik im Vergleich zu anderen Aufgaben notwendig ist.

Aus diesen Überlegungen folgt: Durch die mangelnde Kenntnis der personellen Vermögensverteilung fehlt es an einer objektiven Basis für die politische Entscheidung darüber, was als „ausreichend gerechte“ Vermögensverteilung anzusehen ist. Deshalb ist es unmöglich, eine Erfolgskontrolle bei den für die Vermögenspolitik eingesetzten sehr hohen Mitteln durchzuführen und deren Effizienz mit der in anderen staatlichen Aufgabenbereichen zu vergleichen. Angesichts dieser Tatsache und wegen der sehr hohen Ausgaben für die Vermögenspolitik (s. o.) erscheint der Widerstand der Bundesländer im Bundesrat gegen statistische Erhebungen zur Erfassung der Vermögensverteilung völlig unverständlich<sup>29</sup>.

---

<sup>29</sup> Vgl. Bundestagsdrucksache V/2887, V/2899 und V/3174.

Trotz der negativen Beschlüsse des Bundesrates kann auf der Grundlage der Einkommens- und Verbrauchsstichproben 1969 und 1973 inzwischen dennoch ein einigermaßen verlässlicher Überblick über die personelle Vermögensverteilung gewonnen werden, weil in ihren Rahmen die Höhe der wichtigsten Vermögensarten erfragt wurde. Allerdings sind die Haushalte nicht nach ihrem Gesamtvermögen, sondern nach Berufs- und Einkommensgruppen bei den jeweiligen Vermögensarten angeordnet. Mit Hilfe von speziellen Auswertungsverfahren der Originaldaten der Einkommens- und Verbrauchsstichproben ist es aber auch mit dem derzeit vorhandenen Material möglich, eine relativ präzise Ermittlung der Vermögensverteilung durchzuführen<sup>30</sup>.

Ziel solcher Berechnungen und/oder weiterer statistischer Erhebungen müßte es sein, die personelle Vermögensverteilung als Basis für eine rationale Vermögenspolitik in zweifacher Hinsicht zu ermitteln:

Zum einen ist die Feststellung der Vermögenshöhen verschiedener Berufs- und Einkommensgruppen nötig, damit der Prozentsatz der Haushalte der Gruppen bestimmt wird, die unter gewissen Nettovermögenshöhen bleiben. Um Vorstellungen über die Altersstruktur der Haushalte zu bekommen, sollte hier und auch beim folgenden Punkt 2 das durchschnittliche Alter der Haushaltsvorstände festgehalten werden.

Zum anderen müßten die Haushalte unabhängig von der Einkommens- bzw. Berufsgruppe nach steigendem Nettovermögen aufgereiht werden, damit eine Lorenzkurvendarstellung der personellen Vermögensverteilung angefertigt und das Lorenzsche Konzentrationsmaß (LKM) bestimmt werden können<sup>31</sup>.

Aufbauend auf diesen Mindestvoraussetzungen für eine rationale Vermögenspolitik und unter Berücksichtigung des finanziellen Spielraums und der (vermuteten) Effizienz der einzusetzenden Instrumente könnten nun klare vermögenspolitische Zielsetzungen durch politische Entscheidung vorgegeben werden:

— Die Vermögenspolitik müßte für alle Haushalte (bzw. für einen Mindestprozentsatz aller Haushalte) innerhalb einer festzulegenden Zeitspanne eine Mindest-Nettovermögenshöhe anstreben, z. B. in Höhe einer bestimmten Anzahl von durchschnittlichen Monatseinkommen. Damit könnte ein Mindestmaß an Unabhängigkeit und an nicht auf

---

<sup>30</sup> Vgl. Wicke (1975/76), S. 39 ff. Die tatsächliche Vermögensverteilung auf Basis der EVS 1973 wird gegenwärtig im Rahmen eines Forschungsvorhabens zusammen mit H. Mierheim (siehe Fußn. 27) vom Verfasser ermittelt.

<sup>31</sup> Entsprechend dem vorhandenen Ausgangsmaterial könnten auch hierbei die Ansprüche gegen die Sozialversicherung nicht berücksichtigt werden, zumal sie auch nicht in das System der Vermögenspolitik einbezogen sind.



dem staatlichen Sozialversicherungssystem beruhender sozialer Sicherheit gewährleistet werden.

- Erscheint die personelle Vermögenskonzentration als zu hoch, kann als weiteres vermögenspolitisches Ziel angestrebt werden, innerhalb einer Zeitspanne die Vermögenskonzentration um einen bestimmten Bruchteil des ermittelten Lorenzschen Konzentrationsmaßes auf ein neues, kleineres LKM zu verringern.

Nachdem die im weiteren zu erörternden vermögenspolitischen Instrumente eingesetzt sind und ein angemessener Zeitraum verstrichen ist, könnte durch erneute Erhebungen festgestellt werden, inwieweit die obigen Ziele verwirklicht worden sind. Je nach Grad der Zielerreichung, unter Berücksichtigung des finanziellen Rahmens und bei Beachtung anderer gesellschaftspolitischer Notwendigkeiten müßte dann das Ausmaß weiterer vermögenspolitischer Aktivitäten erneut bestimmt werden.

## **2. Vorschläge zur Erhöhung der Effizienz der Vermögenspolitik**

Abschließend sollen — aufbauend auf der Analyse der bisherigen Vermögenspolitik in Abschnitt II — einige Vorschläge gemacht werden, mit denen das System der vermögenspolitischen Instrumente effizienter zur Erreichung der genannten zwei vermögenspolitischen Ziele eingesetzt werden kann und gleichzeitig — bei gleicher Effektivität — öffentliche Mittel eingespart werden können.

Von den bisher eingesetzten Instrumenten wird deshalb ausgegangen, weil so prinzipiell eine leichtere politische Durchsetzbarkeit der Vorschläge zu gewährleisten ist. Grundprinzip aller Vorschläge ist dabei, nur diejenigen Haushalte vermögenspolitisch zu unterstützen, die aus eigener Kraft bzw. ohne staatliche Hilfe Vermögen im gewünschten Ausmaß nicht bilden können oder wollen, und das nur solange, als gewisse Grenzen an Vermögen nicht überschritten werden. Gleichzeitig muß die verwaltungsmäßige Durchführbarkeit der vorgeschlagenen zielgerichteten vermögenspolitischen Maßnahmen gewahrt bleiben.

Unter diesen Prämissen sollte das vermögenspolitische Instrumentarium wie folgt geändert werden:

1. Prinzipiell sollte als Förderungskriterium für die Prämiengewährung nicht mehr primär das Einkommen, sondern das vorhandene Nettovermögen eines Haushaltes herangezogen werden. Sowohl das Ziel „Schaffung eines Mindestvermögens“ als auch das Ziel „Verringerung der Vermögenskonzentration“ ist vermögens- und nicht einkommensbezogen. Außerdem ergibt sich aus Tabelle 1, daß bei den meisten Be-

rufs- und Einkommensschichten die durchschnittlichen Nettovermögen so hoch sind, daß eine Förderung der Vermögensbildung aus vermögenspolitischen Gründen nicht bzw. nur bei denen gerechtfertigt ist, deren Vermögen deutlich unter diesem Durchschnittsvermögen liegt.

Tabelle 1

**Das durchschnittliche Nettogesamtvermögen<sup>a)</sup> verschiedener Schichten der privaten Haushalte nach der sozialen Stellung des Haushaltsvorstandes differenziert nach Einkommenshöhe, am Jahresende 1973 in DM**

Soziale Stellung	alle Einkommensgruppen	monatliches Nettoeinkommen der Haushalte		
		bis 1 200 DM	über 1 200 - 1 800 DM	über 1 800 - 15 000 DM
Arbeiter .....	55 737	42 745	58 656	71 355
Angestellte .....	72 966	33 088	53 368	97 775
Beamte .....	68 913	38 387	44 994	89 997
Arbeitnehmer .....	63 698	39 659	56 097	87 539
Nichterwerbstätige .	58 916	37 903	81 053	161 943
Landwirte .....	305 256	—	—	—
Selbständige .....	480 182	115 761	213 340	402 055
Alle Haushalte .....	99 168	40 701	69 770	147 279

a) Das Nettogesamtvermögen ergibt sich aus der Summe von Bargeld und Sichtguthaben, Spar-, Bauspar- und Lebensversicherungsguthaben sowie des (Verkehrs-)Wertes von Haus- und Grundvermögen, festverzinslichen Wertpapieren, Aktien und Produktivvermögen der Nichtaktiengesellschaften. Davon werden die Konsumentenkredite und die Kredite im Zusammenhang mit Haus- und Grundvermögen subtrahiert. Die angegebenen Werte wurden auf- bzw. abgerundet.

Quelle: Mierheim und Wicke (1977), S. 29 ff.

Die Einführung der Vermögenshöhe als Kriterium für die Förderungswürdigkeit erscheint bei vermögenspolitischen Maßnahmen auf den ersten Blick nicht praktikabel, weil sich das Vermögen jedes Haushaltes, der einen Prämienantrag stellt, kaum feststellen läßt. Hier bietet sich folgendes Verfahren zur gezielten Förderung der Haushalte ohne oder mit nur geringem Vermögen an:

- a) Die staatlichen vermögenspolitischen Vergünstigungen im Spar-, Wertpapierspar- und Bausparbereich sowie für die Leistungen nach dem 3. Vermögensbildungsgesetz erhalten zunächst nur Lohnsteuerpflichtige, nicht aber zur Einkommensteuer Veranlagte. Damit kann vor allem die Begünstigung der Haus- und Grundbesitzer in diesem Bereich vermieden werden, die in der Regel über ein relativ hohes

Nettovermögen verfügen (zu Ausnahmen von diesem Prinzip siehe Punkt d).

- b) Lohnsteuerpflichtige ohne Haus- und Grundeigentum mit geringem Jahreseinkommen z. B. bis 12 000 DM bei Ledigen bzw. 24 000 DM bei Verheirateten erhalten generell diese Vergünstigungen, da sie in der Regel nur über ein geringes Vermögen verfügen, weil bei ihnen mit der Erbringung der notwendigen Eigensparleistung ein relativ großes Konsum„opfer“ verbunden ist und da für sie außerdem wegen der geringen Einkommenshöhe zur privaten Sicherung ein größeres Vermögen angestrebt werden muß.
- c) Ledige mit einem Jahreseinkommen zwischen 12 000 DM bis 20 000 DM und Verheiratete mit Einkommen zwischen 24 000 und 40 000 DM (mit familienbezogenen Zuschlägen) erhalten nur dann die staatlichen Vergünstigungen, wenn sie bei der Antragstellung nachweisen, daß ihr Nettovermögen unter einer bestimmten Grenze, z. B. unter 25 000 DM bei Ledigen und einer erhöhten familiengrößenbezogenen Grenze bei Nichtalleinstehenden, liegt. Gleichzeitig muß die Einwilligung zur etwaigen Überprüfung der detaillierten Vermögensaufstellung durch die Finanzbehörde erteilt werden<sup>32</sup>.
- d) Die zur Einkommensteuer Veranlagten können bei Unterschreiten der unter c) genannten Einkommensgrenze ebenfalls Prämienanträge stellen, wenn sie nachweisen, daß der Verkehrswert ihres Nettovermögens unter der genannten Grenze liegt.
- e) Wird die Einkommensgrenze von 20 000/40 000 DM Jahreseinkommen überschritten, entfällt unabhängig von der Vermögenshöhe die Förderung. Bei diesen Einkommensbeziehern kann eine Vermögensbildung ohne staatliche Förderung erfolgen.

Mit Hilfe dieser Methode — die dabei angegebenen Grenzen stellen nur Beispiele dar — könnte eine gezielte Förderung der unteren *Vermögensschichten* erreicht werden und damit sowohl das Ziel der Schaffung eines Mindestvermögens als auch der Verringerung der Vermögenskon-

---

<sup>32</sup> Bei dieser Methode bestehen folgende Probleme:

- Es kann sein, daß Prämienberechtigte wegen des zu kompliziert erscheinenden Verfahrens (Vermögensaufstellung) ihre Möglichkeiten nicht wahrnehmen.
  - Bei diesen Vermögensaufstellungen können Manipulationen vorgenommen werden durch (fiktive) Verlagerung von Vermögensteilen auf Dritte.
  - Zum Teil können Vermögensteile in „Vermögensformen“ umgewandelt werden, die nicht unter die verwendete Definition fallen, wie z. B. in langlebige Gebrauchsgüter, um die Vermögensgrenzen zu unterschreiten.
- Diese und weitere Probleme dürften aber nicht so gravierend sein, daß dem hier vorgeschlagenen vermögensbezogenen Förderungsverfahren nicht der Vorzug vor dem bisher verwendeten gegeben werden sollte (bei letzterem bestehen außerdem z. T. ähnliche Probleme).

zentration gezielt angestrebt werden. Durch die Einsparungen infolge der erheblich verminderten Zahl der zu Fördernden könnten die Vergünstigungen bei diesem kleineren Kreis — insbesondere nach dem 624-DM-Gesetz, siehe Punkt 3 — erhöht und je nach Ausmaß dieser Verbesserung dennoch die staatlichen Aufwendungen vermindert werden.

2. Die vermögenspolitisch motivierten Steuervergünstigungen sollten abgeschafft werden. Wegen des Abzugs von Lebensversicherungs- und Bausparbeiträgen vom Gesamtbetrag der Einkünfte bei der Bemessung der Einkommensteuer (innerhalb gewisser Grenzen nach § 10 EStG) wird die Steuerersparnis mit steigendem Einkommen höher.

Für Einkommensbezieher mit über 24 000/48 000 DM Jahreseinkommen bei Ledigen bzw. Verheirateten ist das Bausparen nach der Einkommensteuerreform 1975 noch die einzige Möglichkeit, (steuer-)begünstigt zu sparen. Nach der Senkung der Grundprämien von 23 auf 18 % wird diese Möglichkeit für diese Sparer sowie die, die einen höheren Grenzsteuersatz als 18 %<sup>33</sup> haben, sogar relativ noch attraktiver. Damit werden eindeutig die in den oberen Einkommensklassen befindlichen Haushalte begünstigt, was den genannten vermögenspolitischen Zielen nicht dienlich ist. Diejenigen Sparer, die die unter Punkt 1 genannten Kriterien erfüllen, können eine Bausparprämie gemäß den allgemeinen Bedingungen erhalten. Man kann einwenden, daß durch eine verringerte Bausparleistung infolge der Abschaffung des steuerbegünstigten Bausparens auch die Bausparer mit geringem Einkommen wegen der Verlängerung der Zuteilungsfristen benachteiligt werden<sup>34</sup>. Dem kann der Staat durch gezielte Zinssubventionierung etwa der Bausparer entgegenwirken, die die in Punkt 5 genannten Kriterien erfüllen. Unter diesen Bedingungen können gezielt Förderungswürdige begünstigt und vermögenspolitisch nicht vertretbare Steuerersparnisse bei den oberen Schichten vermieden werden.

Als Begründung für die steuerliche Begünstigung der Lebensversicherungsbeiträge wird angeführt, daß die „Lebensversicherung für die Altersversorgung, insbesondere der freien Berufe, aber auch der Landwirte und Handwerker eine wichtige Rolle (spielt)“<sup>35</sup>. Deshalb sei es gerechtfertigt, die Versicherungsprämien in die (steuerbegünstigte) Sparförderung einzubeziehen. Diese Feststellung kann für die Zukunft nur für die Mitglieder dieser Gruppe gelten, die sich nicht nachversichert haben bzw. ihre Altersversorgung nicht durch freiwillige Weiterzahlung der Rentenversicherungsbeiträge sichern. Steuerliche Vergünstigungen

---

<sup>33</sup> Zu den zu berücksichtigenden Einzelheiten vgl. *Borrmann* (1974), S. 542 ff.

<sup>34</sup> Vgl. *Lehmann* (1963), S. 104.

<sup>35</sup> *Bundesministerium für Finanzen* (1962), S. 74.

beim Lebensversicherungssparen sollte deshalb nur der relativ kleinen Gruppe ohne Anspruch auf (gesetzliche) Altersversorgung gewährt werden.

Die Haushalte, die die Kriterien nach Punkt 1 erfüllen, sollten bei Zahlung der Lebensversicherungsbeiträge eine Begünstigung in Form von Prämien analog dem Prämien sparen erhalten, um diese Alternative der Vorsorge nicht zu diskriminieren. Demgegenüber würden generelle einkommensteuerliche Vergünstigungen nur Haushalte begünstigen, die i. d. R. bereits über ein relativ hohes Vermögen verfügen und eine über die Rentenversicherung hinausgehende Altersversorgung selbstverantwortlich durchführen können.

3. In der Analyse der Ergebnisse der bisherigen Vermögenspolitik wurde deutlich, daß mit dem Vermögensbildungsgesetz von allen nicht wohnbaubezogenen Förderungsmaßnahmen der größte vermögenspolitische Effekt erzielt wird, speziell bei den unteren Einkommensschichten.

Durch Einsparungen nach Punkt 1 und 2 könnte der Rahmen des 624-DM-Gesetzes durch Erhöhung der maximal begünstigten Sparbeiträge weiter gezogen und dadurch denjenigen, die die Förderungskriterien von Punkt 1 erfüllen, größere Anreize zum Sparen gegeben werden. Wenn dadurch zum Beispiel der nach der Festlegungsfrist akkumulierte Betrag von gegenwärtig rund 6 000 DM auf 9 000 DM gesteigert werden könnte, würde vermutlich die Gefahr der Verwendung der gesparten Gelder zu Konsumzwecken vermindert und die vermögenspolitische Wirkung dieses Gesetzes erhöht werden.

4. Im Durchschnitt haben insbesondere junge Familien noch ein sehr geringes Vermögen und damit eine entsprechend schlechte private Absicherung. Wenn bei dieser Gruppe die staatlichen Prämien nach dem 624-Mark-Gesetz (eventuell bei einem erhöhten Rahmen entsprechend Punkt 3) und nach den Spar- und Bauspargesetzen erhöht würden, könnten die Unabhängigkeit und die soziale Sicherheit dieser Gruppe beträchtlich gesteigert und gleichzeitig ein wichtiger Beitrag zur Verringerung der Vermögenskonzentration geleistet werden. Allerdings wären auch hierbei Vermögens- und (eventuell erhöhte) Einkommensgrenzen entsprechend den Kriterien in Punkt 1 zu berücksichtigen. Zusätzlich sollte auf der einen Seite die Festlegungsfrist der begünstigten Spargelder z. B. von 7 auf 10 Jahre erhöht, andererseits die sozialen Gründe für eine prämiensunschädliche (Teil-)Auflösung der Guthaben erweitert werden. So könnte die bei dieser Gruppe besonders große Gefahr der Verwendung der gesparten Mittel zu Konsumzwecken verringert werden, gleichzeitig aber die Sicherungsfunktion dieses angesammelten Vermögens bei zwingenden sozialen Gründen erhalten bleiben.

5. Eine Reform der direkten Förderung des Erwerbs von Wohneigentum müßte, um vermögenspolitisch effizienter und gerechter zu sein, folgende Konturen haben:

Aufbaudarlehen und Beihilfen zur Deckung der Kapitaldienstkosten als wichtigste bisher angewandte Methoden sind objektbezogen. Die Förderungswürdigkeit der Antragsteller wird nur im Jahr der Antragstellung am *Einkommen* gemessen. Dies führt in vielen Fällen dazu, daß Wohneigentümer lange Zeit gefördert werden, obwohl sie unter einkommens- und vermögensbezogenen Aspekten nicht mehr förderungswürdig sind. Deshalb sollte diese objektbezogene Förderung auf eine subjektbezogene Lastensubventionierung umgestellt werden.

Die Förderungswürdigkeit müßte in gewissen Abständen durch eine nachprüfbare Selbstveranlagung der Wohneigentümer nachgewiesen werden. Als Kriterium für die (bzw. das Ausmaß der) Förderungswürdigkeit müßten das Einkommen, die tatsächliche Belastung durch Kapitaldienst und Kosten, die auch in vergleichbaren Mietpreisen enthalten sind, sowie die Nettovermögensposition berücksichtigt werden.

Folgendes Verfahren dürfte vermögenspolitisch effizient und relativ gerecht sein:

- a) Die Lastensubventionierung erhalten nur Bauwillige, die bei der Antragstellung die Einkommensgrenzen nach den Vorschriften des sozialen Wohnungsbaus sowie eine — gegenüber der unter Punkt 1 angegebenen erhöhten — „Nettovermögensgrenze für Wohneigentümer“ nicht überschreiten<sup>36</sup>.

Die Zusage zur Lastensubventionierung nach dem unter b) genannten System (mit Ausnahme der dortigen Regelung bezüglich der Vermögensgrenze) wird nur für einen bestimmten Zeitraum, z. B. für 3 Jahre, gegeben. Eine zeitlich befristete Verlängerung wird nur nach Prüfung eines erneuten Antrages und bei Einhaltung bestimmter Kriterien gewährt.

- b) Das Ausmaß der weiteren Lastensubventionierung ist abhängig — von der Relation zwischen der Belastung aus Kapitaldienst und laufenden Kosten<sup>37</sup> und dem Einkommen sowie

<sup>36</sup> Die gegenwärtig sehr hohe Einkommensgrenze im sozialen Wohnungsbau sollte mehrere Jahre aufrechterhalten werden, um sie im Vergleich zur Einkommens- und Baupreisentwicklung real zu senken. Die Nettovermögensgrenze für Wohneigentümer muß deshalb höher als die in Punkt 1 angegebene sein, damit ein ausreichendes Eigenkapital bei den heutigen Bau- und Grundstückspreisen gesichert wird.

<sup>37</sup> Durch Vorgabe einer familiengrößenbezogenen Wohnflächengrenze wird bei Überschreiten dieser Grenze um einen bestimmten Prozentsatz ein entsprechender prozentualer Abschlag von der tatsächlichen Belastung vorgenommen.

— vom Grad des Überschreitens festgelegter Grenzen des Nettovermögens für Wohneigentümer.

Die Lastensubventionierung beginnt, wenn der Quotient aus (ggf. korrigierter<sup>37</sup>) tatsächlicher Belastung und dem Einkommen mindestens 10 % über dem Quotienten aus einer Vergleichsmietbelastung durch ein Standardobjekt<sup>38</sup> und dem Höchsteinkommen nach den Vorschriften des sozialen Wohnungsbaus bei dieser Familiengröße liegt. Das Verhältnis dieser beiden Quotienten wird im weiteren „Relation“ genannt. Durch die Relation werden also die Quotienten aus Belastung und Einkommen von Wohneigentümern und Mietern verglichen, wobei letztere ein Vergleichsobjekt gemietet haben und sich gerade an der Einkommensgrenze des sozialen Wohnungsbaus befinden. Nur wenn der Wohneigentümer um mindestens 10 % stärker belastet wird, erhält er eine Subvention. Je größer die Relation wird, d. h. je größer die Belastung des Wohneigentümers im Verhältnis zum Mieter ist, um so höher wird die Subventionierung. Wird die Nettovermögensgrenze für Wohneigentümer überschritten, werden je nach dem Ausmaß der Überschreitung Abschläge von dem mit Hilfe der „Relation“ ermittelten Förderungsbetrag vorgenommen.

Dieses Förderungssystem findet seinen Ausdruck in von der Familiengröße abhängigen Förderungstabellen. Es hat gegenüber dem bisherigen Förderungsverfahren folgende Vorteile:

- Mit steigendem Einkommen bei gleichzeitig weitgehend konstant bleibender Belastung sinkt die Förderung. (Dies gilt zumindest, solange die Einkommensgrenze nach den Vorschriften des sozialen Wohnungsbaus nicht erhöht wird.) Liegt das Einkommen unter dieser Höchstgrenze, erhalten die Eigentümer infolge einer größeren „Relation“ eine stärkere Subventionierung.
- Steigen die Vergleichsmieten gegenüber der Belastung der Haus- und Grundeigentümer, werden letztere durch sinkende Förderung den Mietern im Prinzip gleichgestellt.
- Durch Festlegung bestimmter Vermögensgrenzen mit förderungsmindernder Wirkung bei ihrem Überschreiten wird die unerwünschte Förderung von Haushalten mit — an vermögenspolitischen Standards gemessen — zu hohem Vermögen weitgehend vermieden, aller-

---

<sup>38</sup> Die Vergleichsmiete muß ermittelt werden aus der Miete eines der Familiengröße angemessenen, dem Landesdurchschnitt entsprechenden Standardobjektes auf der Basis durchschnittlicher Finanzierungsbedingungen. Nach einmaliger Bestimmung dieser Vergleichsmiete kann sie entsprechend der allgemeinen Mietsteigerungen fortgeschrieben werden. Für Ballungsgebiete, in denen Mieten, Grundstücks- und Baukosten deutlich über dem Landesdurchschnitt liegen, werden die Vergleichsmieten erhöht.

dings nicht abrupt beim Überschreiten dieser Grenze. Damit wird gleichzeitig die relative Begünstigung der Haus- und Grundeigentümer durch überproportionales z. T. inflationsbedingtes Ansteigen ihrer Hauptvermögensart förderungsmindernd berücksichtigt.

6. Der Staat kann nach dem unter Punkt 5 angegebenen Verfahren den Erwerb von Wohneigentum derjenigen Personengruppen gezielt unterstützen, die er vermögenspolitisch für förderungswürdig hält. Deshalb sollte die Gewährung von Sonderabschreibungen für Familienheime und Eigentumswohnungen nach § 7 b EStG abgeschafft werden und nur noch die normale Gebäudeabschreibung möglich sein. Die entstehenden Verluste infolge verringerter Abschreibung bei den unteren Einkommensschichten sind verglichen mit denen der oberen Schichten relativ niedrig und können durch eine entsprechende Gestaltung der Förderungsrichtlinien nach Punkt 5 kompensiert werden.

Bei den eben genannten Vorschlägen für eine Erhöhung der Effizienz der Vermögenspolitik ging es dem Autor darum, aufbauend auf dem gegenwärtigen Instrumentarium der Förderung der Vermögensbildung, die Konturen einer effizienteren und politisch und technisch realisierbaren Vermögenspolitik, nicht jedoch alle klärungsbedürftigen Details darzustellen.

Das Schwergewicht lag dabei auf dem vermögenspolitischen Ziel der Schaffung eines Mindestvermögens bei einer möglichst großen Zahl von Haushalten, insbesondere bei den bisher weitgehend Vermögenslosen. Durch gezielten Einsatz der staatlichen Mittel für die Vermögensbildung dieser Gruppe könnte vermutlich auch der größte derzeit realisierbare verteilungspolitische Erfolg erzielt werden. Durch die vorgeschlagene Konzeption der Förderung des Erwerbs von Wohneigentum wird darüber hinaus ein großer Teil der (Vermögens-)Mittelschicht bis zu einer gewissen Vermögenshöhe gefördert und ebenfalls ein wirksamer Beitrag zur Verringerung der Vermögenskonzentration geleistet.

#### IV. Ergebnisse

1. Die bisher betriebene Vermögenspolitik hat sicher zur Erhöhung der absoluten Sparleistung der unteren Schichten beigetragen und damit ihre Unabhängigkeit und soziale Sicherheit erhöht. Gemessen am Aufwand ist der vermögenspolitische Erfolg insbesondere deshalb ausgesprochen gering, weil die meisten vermögenspolitischen Maßnahmen ungezielt waren. Daher wurden die oberen Einkommens- bzw. Vermögenschichten insgesamt stärker als die unteren begünstigt, und das Ziel der Verringerung der Vermögenskonzentration ist u. a. auch deshalb mit großer Wahrscheinlichkeit nicht erreicht worden.



2. Soweit dies durch die Vermögenspolitik zu beeinflussen ist, könnte dies durch eine Konzentration der staatlichen Mittel im wesentlichen auf die unteren *Vermögensschichten* geschehen. Zu diesem Zweck dürften bei der Sparförderung (erhöhte) Prämien nur bis zu einer bestimmten Nettovermögengrenze gewährt und bei der Förderung des Erwerbs von Wohneigentum nur eine *subjektbezogene*, ebenfalls die Vermögenshöhe berücksichtigende Politik durchgeführt werden. Bei gleicher Effizienz der Vermögenspolitik könnten staatliche Mittel für andere Aufgaben freigemacht bzw. bei gleichem Mittelsatz eine wesentliche Steigerung der vermögenspolitischen Effizienz erreicht werden.

3. Eine wirklich „rationale“ Vermögenspolitik wird in der Bundesrepublik Deutschland erst dann betrieben werden können, wenn die dargestellten vermögenspolitischen Instrumente abgestimmt werden auf die dargestellten vermögenspolitischen Tatbestände. Das heißt, erst wenn eine detaillierte Vermögensstatistik vorhanden sein wird, kann aufbauend auf der Kenntnis der personellen Vermögensverteilung ein klar definiertes Ziel einer anzustrebenden und in einem bestimmten Zeitraum erreichbaren gerechteren Vermögensverteilung vorgegeben werden, ein darauf abgestimmtes vermögenspolitisches Instrumentarium eingesetzt und der Erfolg der durchgeführten Maßnahmen durch Ermittlung der veränderten personellen Vermögensverteilung festgestellt und entsprechend politisch reagiert werden.

### Zusammenfassung

Die bisherige Vermögenspolitik in der Bundesrepublik Deutschland ist — gemessen an den dafür eingesetzten Mitteln und an den offiziell verlautbarten Zielen — als ineffizient zu bezeichnen. Verantwortlich für diese Tatsache ist insbesondere eine Förderung der Vermögensbildung, die an weitgehend *vermögensspezifischen* Merkmalen der Geförderten orientiert ist. Dadurch werden zum Teil die oberen Einkommens- und Vermögensschichten verstärkt begünstigt. Zur Erhöhung der Effizienz der Vermögenspolitik ist zum einen die Schaffung der Grundlagen zur Ermittlung detaillierter Vermögensstatistiken, zum anderen die Konzentration der staatlichen Förderung auf die unteren *Vermögensschichten* der Bevölkerung erforderlich. Dadurch könnten die vermögenspolitischen Ziele, innerhalb einer bestimmten Zeitspanne für einen bestimmten Anteil aller Haushalte eine Mindest-Nettovermögenshöhe zu schaffen und die personelle Vermögenskonzentration zu verringern, leichter erreicht werden.

### Summary

The wealth politics practised so far in the Federal Republic of Germany are inefficient — compared with the employed means and the officially announced aims. This is so because the promotion of wealth formation is attained by subventions mostly based on characteristics *not related to the*

*wealth* of the favoured people. As a result, partly the upper income and wealth classes are favoured above the others.

In order to increase the efficiency of the wealth politics it is necessary on the one hand to produce the basis for ascertaining detailed wealth statistics and on the other hand to concentrate the means on the lower *wealth classes* of the population. Thus it would be easier to achieve the aims of the wealth politics within a certain period of time: creating a minimum net wealth for a certain percentage of all households and diminishing the personal wealth concentration.

### Literatur

- Ausschuß für Arbeit und Sozialordnung* (1970), Schriftlicher Bericht über den Entwurf des Gesetzes zur Änderung des Zweiten Gesetzes zur Förderung der Vermögensbildung der Arbeitnehmer, Bundestagsdrucksache VI/601.
- Bitz, M. (1971), Pläne und Maßnahmen zur Vermögensbildung — Eine Analyse ihrer Ziele und Funktionselemente, Köln u. a. 1971.
- Bohlen, W. (1969), Die volkswirtschaftlichen Auswirkungen der Vermögensbildungspläne, Hannover 1969.
- Borrmann, G. F. (1974), Die Reform der Sparförderung, *Bundesarbeitsblatt* (1974), S. 40 ff.
- Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung* (1972), Bericht der Bundesregierung über die Auswirkungen der Sparförderung, Bundestagsdrucksache VI/3186.
- (1976), Einkommens- und Vermögensverteilung in der Bundesrepublik Deutschland, Ausgabe 1975, o.O.
- Bundesministerium für Finanzen* (1962), Finanzbericht 1963, Bonn 1962.
- Deutscher Sparkassen- und Giroverband* (1966), Das Sparprämiengesetz — Eine Untersuchung der volkswirtschaftlichen und sozialen Ergebnisse, Stuttgart 1966.
- Engels, W., H. Sablotny und D. Zickler (1974), Das Volksvermögen — Seine verteilungs- und wohlstandspolitische Bedeutung, Frankfurt (M.) 1974.
- Erhard, U. (1968), Zusätzliche Kapitalbildung durch Sparprämien? Marburg 1968.
- Euler, M. (1976), Nutzung der staatlichen Sparförderung durch private Haushalte im Jahr 1973 — Ergebnis der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 1973, *Wirtschaft und Statistik* (1976), Heft 1.
- Giersch, H. (1961), Allgemeine Wirtschaftspolitik — Grundlagen, Wiesbaden 1961.
- Höhnen, W. (1968), Die vermögenspolitischen Gesetze und Maßnahmen in der Bundesrepublik Deutschland, Köln 1968.
- Institut „Finanzen und Steuern“ (1974), Förderung der Vermögensbildung durch Erwerb von Wohnungseigentum, Brief Nr. 147, Bonn 1974.
- Kronenberg, F. (1962), Die Beeinflussung der Vermögensverteilung durch finanzpolitische Maßnahmen, insbesondere durch Subventionen zur Vermögensbildung, in: *Jahrbuch des Instituts für Christliche Sozialwissenschaft*, Bd. 2, Münster 1962, S. 17 ff.
- Laux, H. (1976), Wohnungsbau- und Sparprämien gesenkt, in: *Arbeits- und Sozialpolitik* 30 (1976), S. 72 ff.

- Lehmann, W.* (1963), Bausparförderung am Scheideweg, in: *Privates Bausparwesen*, Bonn 1963, S. 93 ff.
- Mierheim, H.* und *L. Wicke* (1977), Die Veränderung der personellen Vermögensverteilung in der Bundesrepublik Deutschland zwischen 1969 und 1973, in: *Finanzarchiv N. F.* 35 (1977), S. 59 ff.
- Müller-Steineck, E.* (1971), Die einkommensteuerliche Förderung des Wohnungsbaus in sozialpolitischer Sicht, in: *Schriften des Instituts für Wohnungsrecht und Wohnungswirtschaft an der Universität Köln*, Bd. 38, Bonn 1971.
- Oberhauser, A.* (1963), *Finanzpolitik und private Vermögensbildung*, Köln, Opladen 1963.
- Statistisches Bundesamt* (1969), Einkommens- und Verbrauchsstichproben. 2. Vermögensformen und -bestände privater Haushalte. Jahr 1969. Fachserie M, Reihe 18, Wiesbaden 1972.
- (1973), Einkommens- und Verbrauchsstichproben. 2. Vermögensformen und -bestände privater Haushalte. Jahr 1969. Fachserie M, Reihe 18, Wiesbaden 1975.
5. *Subventionsbericht* (1975), Bundestagsdrucksache 7/4203.
- Wicke, L.* (1975), *Vermögensverteilung und schleichende Inflation*, Meisenheim (Glan) 1975.
- (1975/76), Die personelle Vermögensverteilung in der Bundesrepublik Deutschland am Jahresende 1969, *Finanzarchiv NF.* 34 (1975/76), S. 39 ff.