

Freiburger Thesen zur Gesellschaftspolitik
der Freien Demokratischen Partei

(Beschlossen auf dem Bundesparteitag
in Freiburg vom 25./27. Oktober 1971)

Quelle/Zitierweise: ADL, Druckschriftenbestand; Signatur D1-123
Archiviert als PDF-Dokument; Signatur IN5-94

F.D.P.

**Freiburger Thesen
der F. D. P.
zur Gesellschaftspolitik**

**Freiburger Thesen
der F. D. P.
zur Gesellschaftspolitik**

Inhalt

	Seite
Einleitung: Liberaler Gesellschaftspolitik	5
Erster Teil: Eigentumsordnung	
Eigentum	17
Bodeneigentum	23
Zweiter Teil: Vermögensbildung	
Überbetriebliche Vermögensbeteiligung	33
Nachlaßabgabe	43
Dritter Teil: Mitbestimmung	
Betriebliche Mitbestimmung	51
Unternehmensmitbestimmung	57
Vierter Teil: Umweltpolitik	71
Anlagen	79

VORBEMERKUNG:

Der Liberalismus war und ist Träger und Erbe der demokratischen Revolutionen, die zu Ende des 18. Jahrhunderts in Amerika und Frankreich vom Gedanken der Freiheit und Würde des Menschen ausgehen.

Die aus diesen bürgerlichen Revolutionen in die späteren Reformbewegungen im Staat eingehende liberale Tradition, die aus der bürgerlichen Aufklärung als geistige Gegenbewegung gegen den Absolutismus und Merkantilismus des monarchischen Staates und der feudalen Gesellschaft entstanden ist, hat von Anfang eine doppelte Zielrichtung.

Sie geht auf eine **Demokratisierung des Staates**, die zunächst mit dem dritten und zuletzt mit dem vierten Stand allen Staatsbürgern das aktive und passive Wahlrecht und damit das Recht auf größtmögliche und gleichberechtigte Teilhabe und Mitbestimmung an der Organisation und Aktivität des Staates verschafft.

Sie geht in beiden bürgerlichen Revolutionen zugleich auf eine Liberalisierung, durch verfassungsmäßige Verbürgung unantastbarer Freiheitsrechte und Menschenrechte des Bürgers gegenüber dem Staat. Freie Entfaltung der Persönlichkeit, gleiche Stellung des Bürgers vor dem Gesetz, Meinungsfreiheit und Pressefreiheit, Religionsfreiheit und Koalitionsfreiheit, aber auch Rechte auf Leben und Gesundheit usw. sind die großen demokratischen Errungenschaften dieser Liberalisierung des Staates.

Sie geht in der von der angloamerikanischen Verfassungstradition beeinflussten Entwicklung der westlichen Demokratien darüber hinaus auf eine „Bestimmung der Grenzen der Wirksamkeit des Staates“ (Wilhelm von Humboldt) durch verfassungsmäßige Aufteilung der verschiedenen staatlichen Funktionen der Legislative, Exekutive und Judikative, auf voneinander relativ unabhängige und einander kontrollierende staatliche Gewalten (Gewaltenteilung) und durch verfassungsmäßige Bindung an das in den Freiheitsrechten und Menschenrechten dem Staat vorgegebene und das vom Staat gesetzte Recht (Rechtsbindung).

Diese Demokratisierung und zugleich Liberalisierung des Staates aus dem Gedanken der Menschenwürde und Selbstbestimmung, führt nach vielen vergeblichen Anläufen und verhängnisvollen Rückschlägen am Ende zu dem als konstitutionelle Demokratie verfaßten freiheitlichen Rechtsstaat unseres Grundgesetzes, mit Grundrechtsverbürgungen, Minderheitenschutz, Gewaltenteilung und Rechtsbindung aller Staatsgewalt.

Einer freidemokratischen: liberaldemokratischen Partei in unserem Lande bleibt die unverzichtbare und unersetzbare Aufgabe eines Hüters und Wahrsers Tradition des klassischen Liberalismus gegenüber allen Freiheit und Recht bedrohenden staatlichen Maßnahmen und gesellschaftlichen Entwicklungen.

Wir stehen heute am Anfang der zweiten Phase einer von der bürgerlichen Revolution ausgehenden Reformbewegung auch in der Gesellschaft, wie sie nicht zuletzt in den tiefgreifenden und nachhaltigen Bewußtseinsveränderungen der weltweiten Jugendrevolte sich ankündigt.

Sie zielt auf eine in der Sache nicht weniger als 1775 und 1789 revolutionäre, im wörtlichen Sinne umwälzende, in den westlichen Industriestaaten und Massendemokratien nun endlich auf evolutionärem Wege durchsetzbare Demokratisierung der Gesellschaft, aus demselben Gedanken der „Freiheit, Gleichheit und Brüderlichkeit!“, aus dem auch die Demokratisierung des Staates ihren Ursprung nahm.

Diese neue Phase der Demokratisierung und Liberalisierung, im ursprünglichen und nicht dem heute oft mißbrauchten Sinne dieser Worte, entspringt aus einem gewandelten Verständnis der Freiheit, das dem modernen Liberalismus die neue politische Dimension eines nicht mehr nur Demokratischen, sondern zugleich Sozialen Liberalismus erschließt.

Freiheit bedeutet für den modernen Liberalismus, wie er bei John Stewart Mill in England und bei Friedrich Naumann in Deutschland erstmals in Gedanken gefaßt ist, nicht länger die Freiheit eines aus der Gesellschaft herausgedachten, dem Staate entgegengesetzten autonomen Individuums, sondern die Freiheit jenes autonomen und sozialen Individuums, wie es als immer zugleich einzelhaftes und gesellschaftliches Wesen in Staat und Gesellschaft wirklich lebt.

Freiheit und Glück des Menschen sind für einen solchen Sozialen Liberalismus danach nicht einfach nur eine Sache gesetzlich gesicherter Freiheitsrechte und Menschenrechte, sondern gesellschaftlich erfüllter Freiheiten und Rechte. Nicht nur auf Freiheiten und Rechte als bloß formale Garantien des Bürgers gegenüber dem Staat, sondern als soziale Chancen in der alltäglichen Wirklichkeit der Gesellschaft kommt es ihm an.

Wie auf dem Felde der Bildungspolitik tritt der Soziale Liberalismus auch auf dem der Gesellschaftspolitik ein für die Ergänzung der bisherigen liberalen Freiheitsrechte und Menschenrechte durch soziale Teilhaberechte und Mitbestimmungsrechte, nicht mehr nur an der verfassungsmäßigen Organisation des Staates, sondern an der arbeitsteiligen Organisation der Gesellschaft.

Liberalität und Demokratie auch in der Sphäre der Gesellschaft, wie zuvor in der Sphäre des Staates, aus dem gleichen revolutionären Gedanken der Menschenwürde und Selbstbestimmung, um den alle Verwandlung schon des unfreiheitlichen Obrigkeitsstaates in einen freiheitlichen Rechtsstaat sich dreht, führt zu einer grundlegenden Veränderung des überkommenen unfreiheitlichen Ständestaates oder Klassenstaates hin auf einen freiheitlichen Sozialstaat.

Die nachfolgenden Thesen zur liberalen Gesellschaftspolitik entwerfen die politische Praxis, die diesen neuen Geist einer Demokratisierung der Gesellschaft, der sich in unserer Partei zunächst vor allem auf dem Felde der Bildungspolitik, im Kampf um gleiche Bildungs- und Berufschancen für alle Bürger: um ein Bürgerrecht auf Bildung Bahn gebrochen hat, auch im Bereiche der Gesellschaftspolitik aus prinzipiellen Postulaten in präzise Thesen einer künftigen liberalen Gesellschaftspolitik umsetzt.

Die politischen Prinzipien liberaler Gesellschaftspolitik werden in ihren praktischen Konsequenzen für die Eigentumsordnung (1. Teil), für die Vermögensbeteiligung (2. Teil), für die Mitbestimmung (3. Teil) und für die Umweltpolitik (4. Teil) als den wichtigsten Bereichen der Gesellschaftspolitik dargelegt. Diese Programmaussagen verstehen sich ungeachtet der vielfältigen Beiträge und Vorschläge, die in sie eingingen, als eine geistige Einheit, die nur aus dem unaufhebbaren Zusammenhang von politischen Prinzipien und praktischen Konsequenzen in ihren Absichten und Auswirkungen recht gewürdigt werden kann.

Thesen und beigefügte Erläuterungen, sowie die vorangestellten Vorbemerkungen verstehen sich dabei nicht als ein für allemal fertige Resultate und Rezepte, sondern als Ansatz, Grenzen und Inhalte eines modernen: Demokratischen und Sozialen Liberalismus für die zentralen Themen einer liberalen Gesellschaftspolitik näher zu bestimmen, um so auch das Verbindende und Trennende zu anderen politischen Programmen deutlicher sichtbar zu machen.

These 1: Liberalismus nimmt Partei für Menschenwürde durch Selbstbestimmung.

Er tritt ein für den Vorrang der Person vor der Institution.

Er setzt sich ein für größtmögliche Freiheit des einzelnen Menschen und Wahrung der menschlichen Würde in jeder gegebenen oder sich verändernden politischen und sozialen Situation.

Behauptung der Menschenwürde und Selbstbestimmung des Einzelnen in Staat und Recht, in Wirtschaft und Gesellschaft gegenüber einer Zerstörung der Person durch die Fremdbestimmung und durch den Anpassungsdruck der politischen und sozialen Institutionen waren und sind die ständige Aufgabe des klassischen wie des modernen Liberalismus.

Oberste Ziele liberaler Gesellschaftspolitik sind daher die Erhaltung und Entfaltung der Individualität persönlichen Daseins und der Pluralität menschlichen Zusammenlebens.

Erläuterung:

Der Demokratische und Soziale Liberalismus stellt den Menschen in die Mitte von Staat und Recht, von Wirtschaft und Gesellschaft.

Der Mensch ist nicht um des Staates oder des Rechtes, der Wirtschaft oder der Gesellschaft willen da, sondern diese um des Menschen willen, als ihrem letzten und höchsten Zweck. Sie sind als bloße Mittel zum Zwecke der Erhaltung und Entfaltung der menschlichen Persönlichkeit in der ganzen Fülle ihrer Naturanlagen und Geisteskräfte darum in ihrem Wert oder Unwert allein danach zu beurteilen, was sie für den Menschen bedeuten und leisten.

Wo immer vom Menschen geschaffene Einrichtungen (Institutionen) in Staat und Recht, in Wirtschaft und Gesellschaft diese ihre alleinige Aufgabe als Mittel zum Zwecke des Menschen: als Bedingung größtmöglicher und gleichberechtigter Freiheit und Sicherheit, Wohlfahrt und Gerechtigkeit zwischen Menschen verleugnen und mißverstehen, nimmt liberale Gesellschaftspolitik Partei für die Person gegen die Institution, Partei für die Achtung und den Schutz der Menschenwürde und damit Selbstbestimmung des Einzelnen, gegen die den Menschen seiner selbst entfremdenden Fremdbestimmungen und Anpassungszwänge, welche die Individualität des Einzelnen ebenso zu zerstören drohen wie die Pluralität in der Gesellschaft.

So notwendig menschliches Zusammenleben wie persönliches Dasein ein bestimmtes durch Recht und Moral erzwungenes Mindestmaß an Konformität und Kontinuität fordert, so entscheidend muß es die Aufgabe liberaler Politik in der heutigen Industriegesellschaft und Massendemokratie sein, die Freiräume für die Individualität des Menschen und die Spielräume für Pluralität der Gesellschaft gegen zerstörerische Fremdbestimmung und übermächtigen Anpassungszwang zu behaupten.

These 2: Liberalismus nimmt Partei für Fortschritt durch Vernunft.

Er tritt ein für die Befreiung der Person aus Unmündigkeit und Abhängigkeit.

Er setzt sich ein für Aufklärung des Unwissens und Abbau von Vorurteilen, für Beseitigung von Bevormundung und Aufhebung von Unselbständigkeit.

Erste Voraussetzungen einer auf die Förderung solcher Emanzipation des Menschen und damit Evolution der Menschheit gerichteten liberalen Gesellschaftspolitik sind geistige Freiheit und die Prinzipien der Toleranz und der Konkurrenz.

Nur auf dieser Grundlage ist eine freie und offene Gesellschaft möglich, in der Wahrheit und Gerechtigkeit nicht als fertige Antworten überliefert und hingenommen, sondern angesichts des Wandels der Verhältnisse stets als neu sich stellende Fragen an den Menschen aufgeworfen und erörtert werden.

Erläuterung:

Was den Liberalismus als eine Partei des Fortschritts durch Vernunft von allen Parteien des Fortschritts durch Klassenkampf unterscheidet, ist sein durch Erfahrung erhärtetes Mißtrauen gegen jede, und sei es auch nur für eine „Zeit des Übergangs“ in das am Ende verheißene „Reich der Freiheit“, dem einzelnen Menschen und ganzen Gesellschaften nach einer einheitlichen politischen Ideologie auferlegte oder gar aufgezwungene Sinngebung persönlichen Daseins und menschlichen Zusammenlebens. Sie hindert nach den geschichtlichen Erfahrungen nicht nur die Behauptung der Menschenwürde aus Selbst-

bestimmung auf unabsehbare Dauer, sondern bringt Aufklärung aus Vernunft, ohne die es keinen fortdauernden menschlichen Fortschritt gibt, unter Sperrern und Zwängen dogmatisierter Ideologie zum Erliegen.

Der „Ausgang des Menschen aus seiner selbstverschuldeten Unmündigkeit“ (Kant) ist nicht durch ideologische Bevormundung und moralische Gängelung des Menschen, etwa aus der elitären Anmaßung eines „richtigen Bewußtseins“ möglich.

Der im klassischen Liberalismus verheißene Aufstand des Menschen zum aufgeklärten und mündigen Bürger setzt genau umgekehrt einen Prozeß der Aufklärung von Unwissen und der Befreiung von Bevormundung voraus, der sich nur in der permanenten Evolution einer nach den Prinzipien der Toleranz und der Konkurrenz organisierten freien und offenen Gesellschaft vollziehen kann.

Toleranz gegenüber religiösen wie politischen Vorstellungen und Überzeugungen, bis an die Grenze der Intoleranz gegen prinzipielle Intoleranz; Konkurrenz im Wettstreit der Ideen und Ideale bis an die Grenze grundsätzlicher Tabuierung religiöser oder politischer Auseinandersetzung zugunsten alleingültiger Wahrheiten, sind die fundamentalen Prinzipien, welche im Zeitalter religiösen und politischen Pluralismus allein Fortschritt durch Aufklärung aus der Kraft der Vernunft gewährleisten.

Nur eine auf geistiger Freiheit und den liberalen Prinzipien der Toleranz und der Konkurrenz begründete Gesellschaft vermag jenen permanenten Prozeß der Selbststeuerung und Selbsterneuerung in Gang zu bringen und zu halten, der aus der Dialektik und Dynamik der Freiheit hervorgeht.

Nur in einer solchen freien und offenen Gesellschaft können wirklich „Tausend Blumen blühen“ und „Tausend Schulen miteinander wetteifern“. Denn: Nur sie gewährleistet den Spielraum und sichert die Spielregeln für den Widerstreit und Wettstreit der menschlichen Erkenntnisse und Erfindungen, der Vorstellungen und Überzeugungen, im Ringen um größere Wahrheit und Gerechtigkeit.

Nur in ständiger Infragestellung und Überholung gewonnener Erkenntnis durch bessere Einsicht ist für den Menschen die in seiner Zeit gültige Antwort auf die Frage nach Wahrheit und Gerechtigkeit zu gewinnen, angesichts ständig sich wandelnder Verhältnisse in Staat und Recht, in Wirtschaft und Gesellschaft. Denn: Nur in einer solchen Behandlung von Wahrheit und Gerechtigkeit nicht als fix und fertige Antworten, sondern als stets neu sich stellende Fragen ist nach liberalem Verständnis Fortschritt des Menschen durch Aufklärung aus Vernunft möglich.

These 3: Liberalismus fordert Demokratisierung der Gesellschaft.

Nach dem Grundsatz: Die Gesellschaft sind wir alle! erstrebt der Liberalismus die Demokratisierung der Gesellschaft durch größtmögliche und gleichberechtigte Teilhabe aller an der durch Arbeitsteilung ermöglichten Befriedigung der individuellen Bedürfnisse und Entfaltung der persönlichen Fähigkeiten. Er tritt ein für entsprechende Mitbestimmung an der Ausübung der Herrschaft in der Gesellschaft, die zur Organisation dieser arbeitsteiligen Prozesse erforderlich ist.

Nach dem Grundsatz: Die Gesellschaft darf nicht alles! zielt er im freiheitlichen Sozialstaat zugleich auf die Liberalisierung der Gesellschaft, durch eine mittels Gewaltenteilung, Rechtsbindung aller Gewalt, Grundrechtsverbürgungen und Minderheitenschutz eingeschränkte Herrschaft von Menschen über Menschen in der arbeitsteiligen Organisation unserer Gesellschaft.

Erläuterung:

Die freiheitliche Demokratie zielt nach der klassischen Tradition des Demokratischen Liberalismus auf eine Ordnung der größtmöglichen und gleichberechtigten politischen Teilhabe und Mitbestimmung aller Bürger an der verfassungsmäßigen Organisation des Staates.

Die freiheitliche Demokratie zielt nach der modernen Konzeption eines Sozialen Liberalismus zugleich auf eine Ordnung der größtmöglichen und gleichberechtigten sozialen Teilhabe und Mitbestimmung aller Bürger an der arbeitsteiligen Organisation der Gesellschaft.

Demokratisierung des Staates durch verfassungsmäßige Verbürgungen politischer Teilhabe und Mitbestimmungsrechte (wie Wahlrechte) und Demokratisierung der Gesellschaft durch gesetzliche (z. B. betriebsverfassungsmäßige) Verbürgungen sozialer Teilhaberechte und Mitbestimmungsrechte unterscheiden sich dabei nicht in den Prinzipien und Elementen repräsentativer Organisation. Wohl aber in dem verschiedenen Ansatz, hier beim Menschen als Person in seinem Status als Staatsbürger, dort beim Menschen in seiner Funktion und dem entsprechenden Status als Glied der Gesellschaft, die ihm nach dem jeweiligen Verhältnis der Arbeitsteilung zuwachsen, um dessen

Demokratisierung es geht: als Lehrer, Schüler oder Eltern im Schulbetrieb, als Arbeitgeber, Arbeitnehmer und Kapitaleigner im Wirtschaftsbetrieb.

Demokratisierung des Staates und der Gesellschaft haben so Organisationsformen wie Grundrechtsverbürgungen, Minderheitenschutz, Gewaltenteilung und Rechtsbindung aller Herrschaft von Menschen über Menschen gemeinsam. Diese sind jedoch in ein seiner Grundstruktur nach verschiedenes, hier egalitäres, dort funktionales Repräsentativsystem einzubringen.

Der doppelte Grundsatz, nach dem diese Demokratisierung des Staates durch den Demokratischen Liberalismus vollzogen worden ist, lautet nach Naumann:

1. Der Staat sind wir alle;
2. der Staat darf nicht alles.

Mit diesen „zwei Sachen hat der ganze politische Liberalismus bisher gearbeitet, er sagte: wir wollen nicht Objekte, sondern Subjekte der Regierung sein“.

Mit der Demokratisierung des Staates („Der Staat sind wir alle“) und zugleich Liberalisierung des Staates („Der Staat darf nicht alles“) wurde der frühere, unfreiheitliche Obrigkeitsstaat in den freiheitlichen Rechtsstaat umgeschaffen und die Freiheit des Staatsbürgers verfassungsmäßig gesichert.

Nach demselben doppelten Grundsatz vollzieht sich entsprechend die Demokratisierung der Gesellschaft, die sich der Soziale Liberalismus seit Friedrich Naumann zum Ziele setzt. Er lautet:

1. Der Betrieb sind wir alle;
2. der Betrieb darf nicht alles.

Was damit gefordert ist, ist nicht mehr und nicht weniger als die Übertragung der in der Bändigung der Allmacht des Großbetriebes Staat entwickelten demokratischen und liberalen Organisationsformen von Gewaltenteilung und Rechtsbindung, von Grundrechtsverbürgung und Minderheitenschutz auch auf die Großbetriebe in der Gesellschaft. Die „Gegenwartsaufgabe“ der alten liberalen Theorie läßt sich für Naumann danach in dem obersten Leitsatz einer liberalen Gesellschaftspolitik zusammenfassen:

„Industrieuntertanen müssen in Industriebürger verwandelt werden!“

Nicht in der Abweisung des Gedankens einer Demokratisierung und Liberalisierung der Gesellschaft und nicht nur des Staates, sondern in der Herausarbeitung der Parallelen und Kontraste liegt so, etwa in Hinsicht auf „Industrieverfassung“ und „Be-

triebsparlamentarismus“ die Aufgabe eines ebenso Demokratischen wie Sozialen Liberalismus der Zukunft, zu der Friedrich Naumann programmatisch feststellt:

„Alles Nachdenken gilt der Industrieverfassung und dem Betriebsparlamentarismus. In diesem Stadium der Entwicklung ist es nötig, daß der Liberalismus als Prinzip wieder rein herausgearbeitet und zur Volksüberzeugung gemacht wird. Das aber geschieht besser und leichter auf dem Boden der altliberalen Organisation als innerhalb der Sozialdemokratie, bei der die theoretische Ermattung zunächst im Fortschreiten begriffen ist. Der nächste große Schritt der deutschen Geschichte ist die neue Aufrollung der liberalen Fragen gegenüber dem Industriestaate.“

These 4: Liberalismus fordert Reform des Kapitalismus.

Die geschichtliche Leistung des Liberalismus war die Freisetzung des Menschen für die Entwicklung der modernen Industriegesellschaft. Der Kapitalismus hat, gestützt auf Wettbewerb und Leistungswillen des Einzelnen, zu großen wirtschaftlichen Erfolgen, aber auch zu gesellschaftlicher Ungerechtigkeit geführt. Die liberale Reform des Kapitalismus erstrebt die Aufhebung der Ungleichgewichte des Vorteils und der Ballung wirtschaftlicher Macht, die aus der Akkumulation von Geld und Besitz und der Konzentration des Eigentums an den Produktionsmitteln in wenigen Händen folgen.

Sie bringt damit die Gesetzmäßigkeiten einer privaten Wirtschaft in Einklang mit den Zielen einer liberalen Gesellschaft. Sie dient gleicherweise der Steigerung der Leistungsfähigkeit wie der Menschlichkeit eines solchen auf private Initiative der Wirtschaftsbürger und privates Eigentum an den Produktionsmitteln gegründeten Wirtschafts- und Gesellschaftssystems.

Erläuterung:

Das Vertrauen des klassischen Liberalismus, die Ziele einer liberalen Gesellschaft aus dem Selbstlauf einer privaten Wirtschaft zu erreichen, ist nach den geschichtlichen Erfahrungen nur in Grenzen gerechtfertigt. Es besteht kein selbstverständlicher Einklang zwischen persönlichem Vorteil und allgemeinem Wohl.

Zwar ist in einem arbeitsteilig organisierten System der Befriedigung der individuellen Bedürfnisse und der Entfaltung der persönlichen Fähigkeiten die „materielle Interessiertheit“ des Einzelnen als Triebfeder einer aus eigenem Willen und nicht auf staatlichen Befehl übernommenen Arbeitsverpflichtung unentbehrlich. Zwar mag das individuelle Streben nach Mehrung des persönlichen Vorteils in seiner überindividuellen Auswirkung zur Steigerung des allgemeinen Wohls beitragen. Doch von bestimmten Grenzen an bewirken alle diese so förderlichen menschlichen Antriebe, wo sie zur Übervorteilung des Einen durch den Anderen führen, die Zerstörung auch des allgemeinen Wohls.

Der moderne Liberalismus überläßt darum nur da die Erfüllung der Ziele liberaler Gesellschaft dem Selbstlauf privater Wirtschaft, wo diese durch Mechanismen des Marktes zureichend gesichert werden kann.

Wo Ziele liberaler Gesellschaft durch den Selbstlauf der privaten Wirtschaft nicht erreicht werden können, wo somit von einem freien Spiel der Kräfte Ausfallserscheinungen oder gar Perversionstendenzen für die Ziele liberaler Gesellschaft drohen, bedarf es gezielter Gegenmaßnahmen des Staates mit den Mitteln des Rechts.

Freiheit und Recht sind nach unseren geschichtlichen Erfahrungen bedroht durch die Tendenz zur Akkumulation von Besitz und Geld, die die Reichen immer reicher werden läßt, und die Tendenz zur Konzentration des privaten Eigentums an den Produktionsmitteln in wenigen Händen.

Die Tendenzen zur Akkumulation des privaten Kapitals, wie sie etwa in der Verzinsung des Geldes, aber auch in der Wertsteigerung des Bodens sichtbar werden, sind einem über Gewinnstreben und Marktnachfrage gesteuerten Wirtschaftssystem ebenso eigentümlich, wie die Tendenzen zur Konzentration des privaten Eigentums an den Produktionsmitteln. Sie sind die Kehrseite der durch eben diese Mechanismen gesicherten Leistungsfähigkeit eines solchen Wirtschaftssystems.

Dem freien Selbstlauf überlassen müssen eben diese negativen Tendenzen, bei aller ungebrochenen Leistungsfähigkeit, dessen Menschlichkeit am Ende zerstören: durch permanente Überprivilegierung der Besitzenden gegenüber den Besitzlosen, der Reichen gegenüber den Armen, der Produzenten gegenüber den Konsumenten, des Faktors Kapital gegenüber dem Faktor Arbeit.

Das aber ist nicht nur eine Frage der Gerechtigkeit oder Ungerechtigkeit des auf einem privaten Wirtschaftssystem gegründeten

liberalen Gesellschaftssystems. In einer Gesellschaft, in der Besitz und Geld der Schlüssel für fast alle Betätigung der Freiheit ist, ist die Frage des gerechten Anteils an der Ertragssteigerung der Wirtschaft und am Vermögenszuwachs der Gesellschaft nicht nur eine Gerechtigkeitsfrage: sie ist die Freiheitsfrage schlechthin.

Die aus der Kritik des kapitalistischen Systems entsprungene Arbeiterbewegung und die zunächst von liberaldemokratischer, wie später von sozialdemokratischer Seite initiierte Gewerkschaftsbewegung hat das geschichtliche Verdienst, die Perversion des kapitalistischen Systems nicht nur aufgehalten, sondern in einen evolutionären Prozeß der ständigen Steigerung der Leistungsfähigkeit, wie der Menschlichkeit dieses Wirtschaftssystems umgekehrt zu haben. Arbeitsschutzgesetzgebung, Arbeitslosenversicherung, Lohnvereinbarungen der Sozialpartner und zuletzt Betriebsmitbestimmung des Arbeitnehmers sind die Stadien dieser stetigen Systemreform.

Deshalb kann Friedrich Naumann zu dem damit Erreichten, in der pauschalen Kapitalismuskritik des orthodoxen Marxismus bis heute verdrängten Entwicklungsstand feststellen: „Weil nun aber die kapitalistische Gesellschaftsordnung sich auf diese Weise selber zu kontrollieren und zu organisieren anfängt, ist gar nicht daran zu denken, daß sie in kurzer Zeit an ihren eigenen Schwächen und Widersprüchen zugrunde gehen werde. Der Kapitalismus ist darum nicht, wie die Marxisten glauben, im Absterben begriffen; er steht erst am Anfang einer ungeheuren Aufstiegsperiode. Die von den Sozialisten erträumte große Revolution kann nur auf der Übergangsstufe vom Agrarstaat zum Industriestaat erfolgreich sein. Deutschland ist über diese Epoche hinausgewachsen.“

Der Soziale Liberalismus sieht so den nächsten großen Schritt in der „neuen Aufrollung der liberalen Fragen gegenüber dem Industriestaat“. Er kann sich dabei weder mit pauschaler Kritik noch mit pragmatischen Reformen des Kapitalismus begnügen. Er sieht die Zukunft der westlichen Industriegesellschaften und Massendemokratien nicht in einer Liquidation, sondern in einer Reform des Kapitalismus.

Liberaler Reform des Kapitalismus verlangt demnach ein gesellschaftspolitisches Programm, das an den kritischen Punkten des kapitalistischen Systems mit gezielten Maßnahmen ansetzt, die geeignet sind, ebenso die Leistungsfähigkeit dieses Wirtschaftssystems zu erhalten und zu steigern, wie seine Menschlichkeit zu gewährleisten und sicherzustellen.

Diesem Ziele dienen die nachfolgenden konkreten Programme. Erst ihre Verwirklichung gewährleistet die Erreichung der Ziele einer liberalen Gesellschaft größtmöglicher und gleichberech-

tiger Freiheit und Sicherheit, Wohlfahrt und Gerechtigkeit für alle Bürger auf der Grundlage privater Wirtschaft.

Erst durch eine solche doppelte Optimierung nicht nur der Leistungsfähigkeit, sondern auch der Menschlichkeit dieses Wirtschafts- und Gesellschaftssystems, dient private Wirtschaft und liberale Gesellschaft nach dem alten politischen Postulat des Liberalismus, dem „größten Glück der größten Zahl.“

Erst eine solche umfassende Aufhebung der negativen Tendenzen und Ausgleichung der Ungleichgewichte privater Wirtschaft in Hinsicht und mit Rücksicht auf die Ziele liberaler Gesellschaft, fügt der unbestrittenen Leistungsfähigkeit dieses privatwirtschaftlichen Systems die noch ausstehende Glaubwürdigkeit und Menschlichkeit hinzu.

Kapitalismus wurde zum Schimpfwort, auch im Munde derer, welche die Leistungskraft dieses Systems anerkennen. Effektiver und humaner Kapitalismus: Das ist das Losungswort des Sozialen Liberalismus der Zukunft.

Eine solche umfassende und entschlossene Reform des kapitalistischen Systems, die, unter Steigerung seiner erprobten Leistungsfähigkeit, allererst seine volle Menschlichkeit herstellt, ist nicht etwas, was ein moderner Liberalismus tun, aber auch lassen könnte.

„So viel ist sicher, daß der Liberalismus als Gesamterscheinung zu Ende ist, wenn er gegenüber der Macht des Großbetriebes aus Furcht oder Mangel eines neuen freiheitlichen Gedankens sich tatenlos und programmlos zurückzieht“ (Friedrich Naumann).

ERSTER TEIL: Eigentumsordnung

Erster Abschnitt: Eigentum

VORBEMERKUNG:

Die Verfassungsgarantie des Privateigentums findet sich bereits in der Erklärung der Menschen- und Bürgerrechte von 1791, welche das Eigentum zu den „natürlichen und unveräußerlichen Rechten des Menschen“ erklärt und in Art. 17 bestimmt: „Das Eigentum des Menschen als unverletzliches und heiliges Recht kann niemand entzogen werden, abgesehen in Fällen, in denen gesetzlich anerkannte Gründe des öffentlichen Wohls eine Einziehung eindeutig erfordern und eine gerechte Entschädigung gewährt wird.“

Diese demokratische Errungenschaft des Eigentumsschutzes gegenüber aller staatlichen Übermacht und behördlichen Willkür ist Ausdruck der Demokratisierung des Staates, d. h. der verfassungsmäßigen Einschränkung der schrankenlosen Herrschaft des Staates über seine Untertanen bis hin zum willkürlichen Entzug ihres Eigentums.

Diese Verfassungsgarantie des Privateigentums gegenüber aller staatlichen Gewalt ist heute für unsere Bundesrepublik nicht nur nationales Recht. Sie ist durch das Zusatzprotokoll zur Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten von 1952 auch supranationales Recht. Sie fällt nach der dortigen Präambel nunmehr unter die „kollektive Garantie gewisser Rechte und Freiheiten“ durch die Vertragsstaaten, die für das Menschenrecht des Eigentums lautet: „Jede natürliche oder juristische Person hat ein Recht auf Achtung ihres Eigentums. Niemandem darf sein Eigentum entzogen werden, es sei denn, daß das öffentliche Interesse es verlangt, und nur unter den durch das Gesetz oder durch die allgemeinen Grundsätze des Völkerrechts vorgesehenen Bedingungen. Die vorstehenden Bestimmungen beeinträchtigen jedoch in keiner Weise das Recht des Staates, diejenigen Gesetze anzuwenden, die er für die Regelung der Benutzung des Eigentums im Einklang mit den Allgemeininteressen oder von Geldstrafen für erforderlich hält“.

Die Frage, die sich angesichts dieser Völkerrechts- und Verfassungslage darum nicht in utopischer Spekulation, sondern in einer realistischen Diskussion heute stellt, ist nicht die nach der Beibehaltung oder Abschaffung des Privateigentums. Über diese Frage ist durch die geltende nationale Verfassung und die bestehenden supranationalen Verträge vorentschieden. Die Frage, die wir uns auf dem Boden unserer rechtlichen Wirklichkeit stellen können, ist darum ausschließlich die nach den Inhalten und Grenzen solchen Privateigentums, vor allem an Grund und Boden, an Naturschätzen und Produktionsmitteln.

Die Beantwortung dieser Fragen kann allein davon abhängen, wie weit privates Eigentum den Zielen einer liberalen Gesellschaft förderlich oder hinderlich ist und wo die Inhalte und Grenzen eines mit diesen Zielen übereinstimmenden Gebrauchs und Erwerbs von Eigentum nach dem Verständnis eines modernen Demokratischen und Sozialen Liberalismus liegen.

These 1: Freiheit braucht Eigentum. Eigentum schafft Freiheit. Es ist Mittel zum Zwecke der Wahrung und Mehrung menschlicher Freiheit, nicht Selbstzweck.

Es gewährleistet dem Bürger einen Eigenbereich freier Betätigung und ungehinderter Verfügung über Sachen, in dem er seine persönliche Eigenart entfalten, seine gesellschaftliche Unabhängigkeit behaupten, berufliche Tätigkeit ausüben und wirtschaftliche Sicherheit erlangen kann.

Nicht die Freiheit hat im Eigentum, sondern das Eigentum findet in der Freiheit seine Begründung und Begrenzung.

Erläuterung:

Eigentum sichert dem einzelnen einen nach Art. 14 Abs. I unserer Verfassung grundsätzlich unantastbaren rechtlichen Raum der Freiheit, in dem ihm der freie Gebrauch und die unbehinderte Verfügung über die einem Menschen persönlich wie beruflich zum Leben notwendigen Güter gestattet ist.

Eigentum ist in einer auf Menschenwürde und damit Selbstbestimmung begründeten Rechtsordnung und Staatsverfassung die unverzichtbare Grundlage für eine von Fremdbestimmung und Anpassungszwang weitgehend freie Entfaltung der Persönlichkeit. Dadurch, daß Eigentum so Mehrung von Freiheit und Abbau von Abhängigkeit des Menschen gegenüber Staat

und Gesellschaft ermöglicht, schafft es nicht nur Raum für die Individualität und Privatheit menschlichen Daseins, sondern auch für die Inkonformität und Pluralität gesellschaftlichen Zusammenlebens.

Das Eigentum hat für eine liberale Eigentumspolitik seinen Grund und sein Maß dabei nicht in sich selbst, sondern darin, ob und wie in und mit ihm Freiheit gewahrt und gemehrt wird.

These 2: Das Recht am Eigentum findet seine Entsprechung im Recht auf Eigentum. Die formale Garantie der Eigentumsordnung bedarf in einem sozialen Rechtsstaat darum der Ergänzung durch die reale Chance jedes Bürgers zur Eigentumsbildung.

Erläuterung:

Mit der Verfassungsgarantie des Privateigentums in Art. 14 Abs. I unseres Grundgesetzes gewährleistet der freiheitliche Rechtsstaat jedem seiner Bürger das gesetzlich gesicherte Recht am Eigentum, auch und gerade gegenüber Akten staatlicher Willkür und gesellschaftlicher Übermacht.

Dieser Schutz des Eigentums als eines Menschenrechts durch den Staat, wie er in den Verfassungskämpfen des 19. und 20. Jahrhunderts durch die liberalen Parteien durchgesetzt worden ist, bleibt auch heute grundsätzlich unverzichtbar. Es bedarf im freiheitlichen Rechts- und Sozialstaat unseres Grundgesetzes jedoch der Ergänzung durch die Verpflichtung des Staates zu einer Gestaltung der Eigentumsverhältnisse, die Eigentum von einem Vorrecht Weniger zu einem Recht Aller macht.

Eine solche Gewährleistung des Bürgerrechts auf Eigentum durch den Staat fördert, über die Sicherung der formalen Garantien unserer bestehenden Eigentumsordnung hinaus, die Schaffung realer Chancen zur Vermögensbildung für alle Bürger. Erst durch breite Vermögensbildung wird freie Eigentumsordnung menschenwürdig und glaubhaft.

These 3: Eigentum grenzt Freiheitsraum anderer ein. Diese Beschränkung hat, je nach Quantität und Qualität des Eigentums, unterschiedliche Auswirkungen.

Denn Eigentum kann Gegenstand der Konsumtion, Mittel der Produktion, kann Lebensgrundlage und Da-

seinssicherung sein. Es ist Recht an mehr oder weniger lebensnotwendigen oder grundsätzlich vermehrbaren oder unvermehrbaaren Gütern.

Diesen Unterschieden hat eine auf größtmögliche Freiheit aller gerichtete Eigentumspolitik Rechnung zu tragen.

Erläuterung:

Die Kehrseite des Eigentums des einen ist das Nichteigentum aller anderen. So wie es dem einen bestimmte Güter des Lebens zur freien Verfügung und zum ausschließlichen Gebrauch zuwendet, so schließt es zugleich andere von der Verfügung und dem Gebrauch eben dieser Güter aus. Da jedes private Eigentum ebenso wie jedes öffentliche Eigentum, das nicht dem Gemeingebrauch gewidmet ist, zugleich den Freiheitsraum aller anderen einschränkt, kann sein Erwerb und Gebrauch, um der angemessenen und verhältnismäßigen Freiheit aller willen, selbst nicht unbeschränkt sein. Darum verbindet schon Art. 14 Abs. I unseres Grundgesetzes mit der verfassungsmäßigen Gewährleistung des Privateigentums den ausdrücklichen Vorbehalt: „Inhalt und Schranken werden durch die Gesetze bestimmt.“

Die unvermeidliche wechselseitige Beschränkung des Eigentums jedes einzelnen um der Freiheit aller anderen willen, verlangt eine differenzierte Bestimmung der Inhalte und der Schranken des Privateigentums durch Gesetz nach der qualitativ verschiedenen Funktion des privaten Eigentums für die Erhaltung und Entfaltung der Person.

Die Sicherung und Erweiterung dieses Freiheitsraumes nicht nur für einige wenige, sondern für alle Bürger muß in einem freiheitlichen Rechts- und Sozialstaat das oberste Ziel einer liberalen und sozialen Eigentumspolitik sein.

These 4: Das Recht auf freie Verfügung des einzelnen über sein Eigentum und auf seinen persönlichen oder beruflichen Gebrauch muß daher da seine Grenze finden, wo dies zu unangemessenen und unverhältnismäßigen Einschränkungen der Freiheit anderer oder zu einer Beeinträchtigung des Wohles der Allgemeinheit führt.

Wo diese Sozialbindung des Eigentums als moralische Forderung an den verantwortlichen Eigentümer in der alltäglichen Wirklichkeit unwirksam bleibt, be-

darf es einer Bestimmung der gebotenen Grenzen der Verfügungsmacht über Eigentum durch Gesetz.

Wo die Verfügungsgewalt über Eigentum an Produktionsmitteln zu Herrschaft über Menschen führt, ist ihre demokratische Kontrolle durch Mitbestimmung geboten.

Erläuterung:

Nach Art. 14, Abs. II unseres Grundgesetzes ist mit der Gewährleistung des Eigentums die Verpflichtung verbunden, daß „sein Gebrauch zugleich dem Wohle der Allgemeinheit dienen“ soll. Eine solche sachliche Notwendigkeit besteht in den verschiedenen Arten des Eigentums in unterschiedlichem Maße. Während die Sozialbindung bei Gebrauchsgütern nur in Ausnahmefällen (z. B. Notfällen) praktisch wird, verstärkt sie sich beim Eigentum an Grund und Boden, und beim Eigentum an Produktionsmitteln zu einer besonderen Sozialpflichtigkeit des Besitzes und des Gebrauchs solcher Güter. Ihr tragen die in den Thesen zum Bodeneigentum und zur Mitbestimmung vorgeschlagenen Regelungen des Erwerbs und Gebrauchs von Eigentum Rechnung.

Zweiter Abschnitt: Bodeneigentum

Vorbemerkung:

Die Entwicklung auf dem Bodenmarkt behindert zunehmend die freie Entfaltung privaten und gesellschaftlichen Lebens. Die Zusammenballung der Menschen in Stadtregionen einerseits, die Zersiedlung der Landschaft andererseits, technische Entwicklungen, Lebensbedürfnisse der Menschen, Ansprüche des einzelnen und Erfordernisse der Gesellschaft verlangen eine Reform der Bodenrechtsordnung.

Eigentum an Grund und Boden kann Grundlage freier Selbstverwirklichung sein. Es schafft einen geschützten privaten Lebensraum. Grund und Boden muß deshalb von möglichst vielen Bürgern erworben werden können. Dies muß auch durch neue Eigentumsformen gefördert werden.

Bei der Stadtplanung muß weit in die Umgebung von Ballungsräumen ausgewichen werden; dies schafft schwierige kostenintensive Verkehrsverhältnisse und fördert die Zersiedelung.

Dringende öffentliche Vorhaben, der Bau von Kindergärten, Kinderspielplätzen, Schulen, Krankenhäusern, Straßen, die Ausweitung von Erholungsflächen und die Nachfrage Privater nach Wohnraum werden in stets wachsendem Maße durch den Mangel an nutzbarem Boden behindert, verzögert und verteuert. Dagegen erzielen wenige einzelne ohne eigene Leistung Millionen-Gewinne auf Kosten der Allgemeinheit. Dieser Zustand verlangt Abhilfe.

Die Sozialisierung oder Kommunalisierung des Bodens ist keine Lösung des Problems, denn die öffentliche Verwaltung bietet keine ausreichende Gewähr für eine knappheitsgerechte Nutzung des Bodens. Als liberale Alternative muß die Verbesserung der Funktionsfähigkeit des Bodenmarktes mit allen geeigneten Mitteln angestrebt werden, denn Bodenmarkt und Bodenpreise sind als Indikatoren der Knappheit und Regulatoren der Zuteilung unentbehrlich.

Eine solche Politik setzt voraus, daß die Gemeinden im Rahmen ihrer Zuständigkeiten entscheidend mitwirken. Sie müssen sachlich und finanziell entsprechend ausgestattet werden und entschlossen die ihnen zur Verfügung stehenden Möglichkeiten ausschöpfen.

These 1: Versorgung aller Bevölkerungsgruppen mit ausreichendem Wohnraum und humaner Städtebau müssen Hauptziele der Bodenpolitik sein. Die Gemeinden sollen diese Politik durch Ausweisung und Erschließung neuen Baugeländes sowie Verdichtung erschlossener Gebiete in Übereinstimmung mit regionalen Strukturplänen betreiben. Das rechtliche und organisatorische Instrumentarium der Gemeinden hierzu muß verbessert werden.

Bund und Länder sind zu verpflichten, die Gemeinden zu einer solchen Erhöhung des Baulandangebotes mit Nachdruck anzuhalten.

Erläuterung:

Bereits jetzt haben die Gemeinden im Bundesbaugesetz und im Städtebauförderungsgesetz ein Instrumentarium, mit dessen Hilfe sie das Baulandangebot positiv beeinflussen können. Wenn sich die Wirkungen auf dem Baulandmarkt bisher allenfalls in einer Verhinderung noch schnelleren Preisauftriebs bemerkbar gemacht haben, so liegt das nicht zuletzt an der Summierung von für sich allein unbedeutenden Faktoren:

- Mangel an Planungskräften;
- dessen ungeachtet verbreitete Neigung zu allzu perfektionistischer Planung auch um den Preis, daß das Planungsverfahren verzögert und ständige Planungsänderungsverfahren nötig werden;
- wenig knappheitsgerechte Ausnutzung von Gemeindeflächen durch überproportionale Ausweisung von Gebieten mit geringer Baudichte;
- eine umständliche Enteignungspraxis selbst dort, wo es um zügige Herstellung von Erschließungsanlagen geht;
- die Unmöglichkeit, für sämtliche Erschließungsaufwendungen die Erschließungsbeiträge alsbald nach erfolgter Durchführung der Maßnahmen zu veranlassen und so die Finanzierung überhaupt erst zu ermöglichen (die Aufwendungen für Ver- und Entsorgungsleitungen mit Ausnahme des Regenwasserkanals sind beispielsweise bisher nicht Erschließungsaufwand im Sinne von § 128 BBauGes.).

Will man diese einer vermehrten Ausweisung, Erschließung und Mobilisierung von Bauland entgegenstehenden Hemmnisse beseitigen, so genügen die unvermeidlichen Änderungen und Ergänzungen der einschlägigen Gesetze und Verordnungen nicht. Allen Beteiligten muß mehr noch als bisher deutlich gemacht werden, daß die Ziele aller Planung und aller anderen Maßnahmen ohne einen funktionierenden Bodenmarkt und im Schatten ständig steigender Bodenpreise stets gefährdet sind.

Angesichts der gesellschafts- und wirtschaftspolitischen Auswirkungen der Bodenpreise müssen Bund und Länder in die Lage versetzt werden, dort mit Nachdruck auf die Gemeinden und die an der Bauleitplanung beteiligten Stellen einzuwirken, wo aus welchen Gründen auch immer die gegebenen und erweiterten Möglichkeiten gemeindlicher Initiative nicht hinreichend ausgeschöpft werden.

These 2: Den Gemeinden muß eine angemessene Bodenvorratspolitik ermöglicht werden. Der Anwendungsbereich des besonderen Vorkaufsrechts soll auch auf Flächen außerhalb von Bebauungsplänen erweitert werden. Das gemeindliche Grunderwerbsrecht ist auszuweiten.

Die Gemeinden sind gehalten, Grundstücke nur unter dem Gesichtspunkt breiter Vermögensbildung zu privatisieren oder privater Nutzung zuzuführen, soweit sie für öffentliche Zwecke oder für eine der Zielplanung angemessene Vorratspolitik nicht benötigt werden. Es ist Vorsorge zu treffen, daß die Gemeinden über die Bodenvorratspolitik keine Grundstücksspekulation betreiben.

Erläuterung:

Die Gemeinden haben die Aufgabe, Flächen für den gegenwärtigen wie zukünftigen Gemeinbedarf bereitzustellen; und zwar sowohl für öffentliche Einrichtungen als auch für solche private Vorhaben, an denen ein öffentliches Interesse besteht (z. B. private Kindergärten, Privatschulen, Privattheater, Sportvereine usw.). Sie müssen gegenüber dem Übergewicht kapitalstarker kommerzieller Interessen Raum für nicht kommerzielle Aktivitäten aller Art freihalten. Das können die Gemeinden, insbesondere in Verdichtungsräumen, aber nur dann, wenn ihnen eine weit-schauende Bodenvorratspolitik möglich ist. Sie befreit sie von dem Zwang, dringend benötigte Grundstücke um jeden Preis zu kaufen. Eine starke Stellung der Gemeinden auf dem Bodenmarkt kann auch sonst ausgleichend und regulierend wirken. Die Anwendungsbereiche der Rechtsinstitute des „besonderen Vorkaufsrechts“ (§ 25 BBauGes.) und des „gemeindlichen Grunderwerbsrechts“ (§§ 18, 57 Städtebauförderungsgesetz) sind deshalb auszuweiten.

Grundstücke, die weder für öffentliche Zwecke, noch für eine ausreichende Vorratspolitik benötigt werden, hat die Gemeinde zu privatisieren oder privater Nutzung zuzuführen, um eine stille Kommunalisierung zu verhindern.

These 3: Das Verfahren der Enteignung muß verbessert werden. Die Entschädigung ist in Höhe des Verkehrswertes, spätestens zum Zeitpunkt einer vorläufigen Besitzeinweisung zu leisten. Die vorläufige Besitzeinweisung ist zu erleichtern. Die Vorschriften des Bundesbaugesetzes sind dem Städtebauförderungsgesetz entsprechend zu gestalten.

Erläuterung:

Die Kompliziertheit und lange Dauer von Enteignungsverfahren verzögert dringende öffentliche Vorhaben in untragbarer Weise. Anlagen, die unter hohem Aufwand weitgehend hergestellt wurden, können nicht vollendet werden, weil einzelne Privateigentümer mit juristischen Mitteln Obstuktion treiben. Furcht vor langfristigen Enteignungsverfahren verleitet die Verwaltungen dazu, für einzelne Grundstücke überhöhte Preise zu zahlen und so zur Überhitzung des Bodenmarktes beizutragen. Andererseits müssen Enteignete häufig unzumutbar lange auf Entschädigung warten. Das ist dadurch zu ändern, daß einerseits die Voraussetzung der vorläufigen Besitzeinweisung erleichtert, andererseits schon zum Zeitpunkt der vorläufigen Besitzeinweisung der Verkehrswert entschädigt wird. Findet eine Selbstveranlagung (vgl. These 7) statt, so kann die Entschädigung nicht höher sein als der selbstveranlagte Wert.

These 4: Die der Besteuerung von Grund und Boden zugrunde liegenden Einheitswerte sind künftig in kürzeren Zeitabständen an die Entwicklung anzupassen.

Die Grunderwerbsteuer entfällt ersatzlos.

Erläuterung:

Eine schnellere Anpassung der Einheitswerte ist geeignet, die unterschiedliche steuerliche Behandlung von Grund und Boden gegenüber anderen Vermögenswerten abzubauen. Sie leistet darüber hinaus einen gewissen Beitrag zur Mobilisierung des Baulandes.

Die Grunderwerbsteuer hat sich als Instrument zur Verhinderung der Bodenspekulation nicht bewährt und soll deshalb ersatzlos wegfallen. Den Gemeinden soll dadurch ein Steuerausfall nicht entstehen; dies ist dadurch möglich, daß sie entsprechend an den übrigen steuerlichen Auswirkungen beteiligt werden.

These 5: Veräußerungsgewinne beim Verkauf von bebautem und unbebautem Grundbesitz unterliegen der Einkommensteuer zum halben Steuersatz. Die Ausgangswerte zur Errechnung der Veräußerungsgewinne sind erstmalig festzulegen. Spätere Aufwendungen zur Wertsteigerung erhöhen den Ausgangswert. Eigengenutzte Eigenheime und Eigentumswohnungen unterliegen nicht der Gewinnbesteuerung, sofern eine Ersatzbeschaffung binnen fünf Jahren erfolgt.

Erläuterung:

Verkaufsgewinne bei der Veräußerung von bebautem und unbebautem privaten Grundbesitz sollen ebenso der Einkommensteuer unterliegen wie der Veräußerungsgewinn beim Verkauf gewerblicher oder landwirtschaftlicher Betriebe oder Teilbetriebe. Sie unterliegen deshalb wie dort dem halben Steuersatz. Eigengenutzte Eigentumswohnungen und Eigenheime sind von der Besteuerung freizustellen, um die berufliche Mobilität nicht zu behindern.

Zur Errechnung der entstehenden Veräußerungsgewinne sind, ähnlich wie bei landwirtschaftlichen Betrieben, einmalig Ausgangswerte festzusetzen.

These 6: Zur Verbesserung der Funktionsfähigkeit des Bodenmarktes wird bei baureifen Grundstücken (Bauland) der Zuwachs des Wertes jährlich als Einkommen zum halben Steuersatz versteuert. Eine Fläche gilt auch als Bauland, soweit sie im Verhältnis zu den aufstehenden Gebäuden als nicht angemessen anzusehen ist. Dabei sind Fläche und Höhe der Gebäude, Bauungs- und Nutzungsart sowie öffentliche Planungsvorschriften zu berücksichtigen. Aufwendungen, die der Eigentümer zur Wertsteigerung des Grundstückes macht, gelten als Werbungskosten. Die Steuerpflicht entfällt zum Zeitpunkt der Rohbauabnahme.

Erklärt der Eigentümer eines Grundstückes bei Eintritt der Baureife, daß er das Grundstück innerhalb von fünf Jahren selbst bebauen wird, so entfällt diese Besteuerung. Erfolgt die Rohbauabnahme innerhalb dieser Frist nicht, ist der Zuwachs des Wertes seit Eintritt der Baureife insgesamt zu versteuern. Es sind Freigrenzen vorzusehen.

Erläuterung:

Boden ist insbesondere in den Verdichtungsgebieten knapp und wertvoll. Ein marktgerechtes Verhältnis von Angebot und Nachfrage besteht nicht. Das Angebot ist besonders knapp, weil es sich heute steuerlich lohnt, Kapital in Grundstücken anzulegen. Aus dem gleichen Grund verschärft sich der Nachfragedruck. Das Ergebnis sind ständige und erhebliche Preissteigerungen bei Grundstücken, die zunehmend zu Objekten der Spekulation wurden. Die Wertsteigerungen beruhen aber vorwiegend auf der gesellschaftlichen Entwicklung oder entstehen sogar direkt durch Maßnahmen der öffentlichen Hand. Die Gesellschaft ist daher berechtigt, mindestens einen Teil des Wertzuwachses zur Finanzierung des Gemeinbedarfs in Anspruch zu nehmen.

Es gilt also, unter Beibehaltung der grundsätzlichen privaten Verfügung über Grund und Boden, zu verhindern, daß aus spekulativen Motiven Grundstücke einer knappheitsgerechten oder gesellschaftlich erwünschten Nutzung entzogen werden und dabei der von der Gesellschaft geschaffene Wertzuwachs in Gewinnen Einzelner aufgeht.

Dem kann eine Besteuerung des Wertzuwachses bei Bauland deutlich entgegenwirken. Eine solche Besteuerung erschwert die Grundstücksspekulation insoweit, als sich das Angebot vergrößert, die Nachfrage gedämpft wird und so eine Entspannung am Grundstücksmarkt eintritt. Diese Entspannung ist besonders bei Bauland erwünscht. Bauland ist ein Grundstück, dessen Bebauung nach den Vorschriften des Bundesbaugesetzes zulässig ist. Deshalb unterliegen diese Grundstücke ausnahmslos der Besteuerung des Wertzuwachses. Durch die Einbeziehung „überschüssiger“ Flächen bei bebauten Grundstücken, die ungenügend genutzt werden bzw. eine verhältnismäßig unangemessene Größe haben, soll eine Umgehung der Besteuerung verhindert und ein zusätzlicher Mobilisierungseffekt erzielt werden.

Bemessungsgrundlage ist der Wertzuwachs des Baulandes, der sich aus der Gegenüberstellung von Jahresabschluß- und Jahresanfangswerten ergibt. Der so ermittelte Wertzuwachs gilt als Einkommensart. Er erhöht das Einkommen des betreffenden

Kalenderjahres und ist demgemäß zusammen mit dem übrigen Einkommen des Veranlagungszeitraumes, aber nur zum halben Steuersatz, zu versteuern. Diese Besteuerung ist unabhängig davon, ob der Wertzuwachs realisiert worden ist oder nicht. Das ist gerechtfertigt, aber auch notwendig, weil Zweck dieser Steuer die Beeinflussung der Grundstückseigentümer ist. Es geht im Interesse der Mobilität auf dem Grundstücksmarkt darum, Verkauf oder Nutzungsänderung nicht zu behindern, sondern zu fördern.

Die Besteuerung des Wertzuwachses von Bauland nach den Grundsätzen des Einkommensteuerrechts führt zu einer unterschiedlichen Steuerlast, je nach der Höhe der Gesamteinkünfte des Steuerpflichtigen. Das ist sozial erwünscht. Außerdem ergibt sich im Falle von Wertverlusten eine Minderung des entsprechenden steuerpflichtigen Gesamteinkommens.

These 7: Die Ermittlung des Wertzuwachses von Bauland erfolgt in der Regel durch jährliche Selbstveranlagung des Steuerpflichtigen. Er kann eine Veranlagung durch die Steuerbehörde wählen. Der Ausgangswert wird zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des Gesetzes von Amts wegen festgestellt.

Erläuterung:

Im Normalfall soll die Ermittlung der Wertsteigerung durch Selbstveranlagung stattfinden. Dieses Verfahren ist verwaltungstechnisch einfach und räumt dem Steuerpflichtigen in gewissen Grenzen Gestaltungsfreiheit ein. Voraussetzung ist jedoch, daß ein Druck auf marktgerechte Veranlagung hin ausgeübt und der Markt für den Steuerpflichtigen transparenter gemacht wird. Ein Druck zur marktgerechten Selbstveranlagung kann durch folgende Verfahrensweisen bewirkt werden:

1. Beim Verkauf eines Grundstückes ist die Differenz zwischen dem der letzten Veranlagung zugrunde liegenden Wert und dem Verkaufspreis zum halben Steuersatz zu versteuern, was im Fall zu niedriger Selbstveranlagung wegen der Einkommensteuerprogression in der Regel zu einer höheren Steuerbelastung führt.
2. Die gleiche Wirkung tritt ein, wenn eine Prüfung der zuständigen Behörde zu einer höheren Wertfeststellung führt (bei Erbfällen oder bei Schenkungen ist regelmäßig mit einer amtlichen Bewertungsprüfung zu rechnen):

3. Bei Enteignungen wird als Entschädigung nicht mehr als der selbstveranlagte Wert (zuzüglich Folgekosten der Enteignung) gezahlt. Entsprechendes gilt für Fälle, in denen die Gemeinden von ihren Ankaufsrechten Gebrauch machen.

Diese Regelung wirkt einer zu niedrigen Selbstveranlagung entgegen. Darüber hinaus ist sie geeignet, Enteignungsverfahren wesentlich zu beschleunigen und die Planungen der Gemeinden zu erleichtern. Kaufpreismanipulationen können die Gemeinden durch Wahrnehmung ihrer Vorkaufsrechte wirkungsvoll entgegenreten.

Dem Steuerpflichtigen muß durch regelmäßige Veröffentlichungen von Kaufpreissammlungen und jährliche Veröffentlichungen von Durchschnittszahlen für Bodenwerte (Richtwerte) in bestimmten Gemeindezonen die für eine realistische Selbstveranlagung notwendige Marktübersicht erleichtert werden. Gemeindliche Auskunftsstellen geben Einzelauskünfte und stehen für Beratungen zur Verfügung.

Eine Nachprüfung und gegebenenfalls Korrektur der Selbstveranlagung hat von Amts wegen insbesondere dann stattzufinden, wenn die Selbstveranlagung die Durchschnittszahlen für Bodenwerte (Richtwerte) nennenswert (z. B. um mehr als 20 %) unter- oder überschreitet. Steuerpflichtige, die glauben, mangels Marktübersicht oder Beurteilungsvermögen eine realistische Selbstveranlagung nicht abgeben zu können, haben die Möglichkeit, ihre Veranlagung der Steuerbehörde zu überlassen.

Da die Gemeinden durch ihre planerische Tätigkeit und ihre verschiedenen städtebaulichen Aktivitäten wesentlich zu den Wertsteigerungen des Baulandes beitragen, ist es gerechtfertigt, daß sie dadurch mehr Mittel erhalten als bisher. Die Art der Besteuerung bewirkt zudem, daß besondere städtebauliche Aktivitäten, die mit hohen Kosten für die Gemeinden verbunden sind, in der Regel auch zu einem erhöhten Steueraufkommen führen. Die Gemeinden sind also nicht im gleichen Maße wie bisher aus Mangel an Mitteln daran gehindert, den Anforderungen eines modernen Städtebaues entsprechend Planungen zu verwirklichen.

These 8: Wohnungseigentum schafft Freiheitsraum. Es gewährleistet persönliche Unabhängigkeit und wirtschaftliche Sicherheit. Zur Erleichterung des Erwerbs von Wohnungseigentum und eigentumsähnlichen Wohnrechten sind die Verbesserung des derzeitigen Förde-

runssystem (sozialer und steuerbegünstigter Wohnungsbau) und die Einführung von Mietkaufsystemen erforderlich.

Wohnungsbaugesellschaften dürfen die Gemeinnützigkeit und öffentliche Mittel nur in Anspruch nehmen, wenn sie mindestens die Hälfte ihres Wohnungsbauvolumen als Mietkaufwohnungen anbieten.

Zur Gewährleistung ausreichender Mitwirkungsrechte auch der Mieter an der Gestaltung und Nutzung gemeinschaftlicher Einrichtungen, sind auch für Mietverhältnisse dem Wohnungseigentum entsprechende Regelungen vorzusehen.

Erläuterung:

Der Erwerb von Wohnungseigentum soll durch ein Mietkaufsystem auch Bevölkerungsgruppen möglich werden, die nicht über die hierfür notwendigen Eigenmittel verfügen oder sie nicht kurzfristig oder mittelfristig ansparen können. Ohne Eigenmittel sind erfahrungsgemäß die erforderlichen Darlehen bei den traditionellen Baufinanzierungen nicht erhältlich. Durch den Mietkauf fließen dem Mietkäufer im Gegensatz zum üblichen Mietverhältnis alle Vorteile eines Eigentümers zu.

Die Gesamtfinanzierung des Wohnungsbaues übernimmt die Mietkaufgesellschaft. Sie setzt hierzu Privatkapital und öffentliche Förderungsmittel ein. Die Mietkäufer tilgen durch eine entsprechende Kaufmiete die von der Mietkaufgesellschaft zur Vorfinanzierung aufgewendeten Kapitalbeträge. Durch zusätzliche Eigenleistungen der Mietkäufer in Form von Barbeiträgen, Beitragen nach dem dritten Vermögensbildungsgesetz (624,- DM-Gesetz), Bausparverträgen, Eigenhilfe usw. können die Kaufmieten entsprechend gesenkt oder eine schnellere Tilgung des zur Vorfinanzierung eingesetzten Kapitals bewirkt werden.

Für die Wahrnehmung der Vermittlungs- und Verwaltungsaufgaben bei Mietkaufrechten sind Trägergesellschaften (Mietkaufgesellschaften) erforderlich. Für die Gründung von Mietkaufgesellschaften bieten sich Wohnungsbaununternehmen und Finanzierungsinstitute an, die sich schon bisher mit dem Bau und der Finanzierung von Wohnungen befassen.

Wegen der gesellschafts- und vermögenspolitischen Bedeutung des Mietkaufes ist das bestehende öffentliche Förderungsrecht zu ergänzen und anzupassen. Durch die Umleitung öffentlicher Förderungsmittel von Mietwohnungen auf Mietkaufwohnungen

erfolgt die Vermögensbildung nicht wie bisher bei Wohnungsbaugesellschaften sondern bei den Mietkäufern.

Mit dem Abschluß des Mietkaufvertrages erwirbt der Mietkäufer den Anspruch auf Eigentumsübertragung.

These 9: Es sind vermehrt Erholungsregionen auszuweisen, in denen öffentliches und privates Eigentum den Zielen der Umweltverbesserung und der Erholung dienstbar gemacht werden. Ist es in diesen Gebieten erforderlich, unrentables Land weiter zu bewirtschaften, sind Flächenzuschüsse zu leisten.

Der Zugang zu Wäldern und Gewässern ist allen Bürgern durch entsprechende Einschränkungen der Verfügungsmacht privater und öffentlicher Grundeigentümer zu schaffen. Auf den Naturschutz ist Rücksicht zu nehmen.

Erläuterung:

Länder und Gemeinden sollen, wo immer nötig und möglich, in ihren Raumplanungen vermehrt Erholungsregionen ausweisen und diese aufschließen. Ihre Pflege und Gefahrenabwehr obliegt als öffentliche Aufgabe, unabhängig von den Besitzverhältnissen, den zuständigen Gebietskörperschaften. Diese Gebiete müssen für jedermann zugänglich gemacht werden. Für nicht zurechenbare Schäden, die aus solcher Nutzung entstehen, haftet die öffentliche Hand.

Im Zuge der agrarischen Umstrukturierung können immer weniger landwirtschaftliche Flächen kostendeckend genutzt werden. Wo Landwirte in Erholungsregionen bereit sind, unrentables Land zu bewirtschaften, ist dieses durch Flächenzuschüsse zu fördern.

ZWEITER TEIL: Vermögensbildung

Erster Abschnitt: Überbetriebliche Vermögensbeteiligung

VORBEMERKUNG:

Heute konzentriert sich der Zuwachs an Produktivkapital aus Gewinnen in den Händen weniger Kapitalbesitzer. Das ist gesellschaftspolitisch gefährlich, sozial ungerecht und mit den liberalen Forderungen nach Gleichheit der Lebenschancen und nach optimalen Bedingungen für die persönliche Selbstentfaltung nicht vereinbar. Liberale Vermögensbildungspolitik zielt deshalb auf eine gleichmäßigere Vermögensverteilung und zwar nicht durch einen einmaligen Akt der Korrektur bestehender Verhältnisse, sondern vielmehr durch die ständige Beteiligung breiter Schichten insbesondere am Zuwachs des Produktivvermögens.

Die allgemeine Sparförderung hebt ebenso wie eine nur innerbetriebliche Gewinnbeteiligung die bestehende Ungleichheit der Beteiligung am Zuwachs des Produktivvermögens nicht auf. Wir brauchen deshalb Beteiligungsformen, die den Vermögenszuwachs unmittelbar und für alle erfassen. Das ist nur über ein überbetriebliches Beteiligungssystem möglich, das den laufenden Zuwachs am Produktivkapital sozial gerechter verteilt.

These 1: Private und öffentliche Unternehmen werden von einer bestimmten Wertschöpfung an verpflichtet, Beteiligungsrechte an ihrem Vermögenszuwachs einzuräumen. Bei Konzernen gilt die Wertschöpfung aller horizontal und vertikal verbundenen Unternehmen.

Erläuterung:

Die Grenze der Wertschöpfung (steuerbarer Umsatz abzüglich Umsatz mit Vorsteuerabzug) sollte so angesetzt werden, daß nur größere Unternehmen (z. B. ca. 1 % der Unternehmen bzw. ca. 10 % der gewerblichen Unternehmen) erfaßt werden. Die weit

überwiegende Mehrheit der Unternehmen soll der Abgabepflicht nicht unterliegen; ihr Spielraum für eine freiwillige innerbetriebliche Beteiligungsform soll voll erhalten bleiben.

Außerdem wäre die Einbeziehung der mittleren und kleineren Unternehmen mit einer unverhältnismäßigen Steigerung des erforderlichen Verwaltungsaufwandes verbunden, ohne daß der insgesamt aufgebrauchte Betrag wesentlich gesteigert würde.

Einzelunternehmen von Konzernen, deren Wertschöpfung insgesamt über der festzusetzenden Grenze liegt, sind auch dann abgabepflichtig, wenn ihre anteilige Wertschöpfung die festzusetzende Grenze nicht erreicht.

These 2: Als Bemessungsgrundlage für die Beteiligung dienen die Höhe des Gewinns nach Steuerabzug und die Höhe des Gesamtkapitals. Die Abgabepflichtung wird insgesamt auf die Höhe von z. B. 50 % bis 70 % des bereinigten Gewinns (Gewinn nach Abzug der Steuern, eines Unternehmerlohns und einer angemessenen Verzinsung des Eigenkapitals) begrenzt.

Erläuterung:

Die Bemessung der Abgabe wird auf zwei Faktoren, Gewinn und Gesamtkapital, abgestellt. Die Beteiligungsabgabe soll in Höhe von z. B. 10 % des Gewinns und 1 % des Gesamtkapitals erfolgen. Die Verwendung von zwei Bemessungsgrundlagen ermöglicht es, die gewinnbezogene Abgabe auf einen verhältnismäßig kleinen, gesamtwirtschaftlich unbedenklichen Prozentsatz zu beschränken.

Die Begrenzung der Abgabepflichtung auf die Höhe von z. B. 50 bis 70 % des bereinigten Gewinns wird vorgeschlagen, weil es möglich ist, daß in einzelnen Fällen die Verzinsung des Eigenkapitals und der Unternehmerlohn den größten Teil des Gewinns oder sogar den gesamten Gewinn nach Steuerabzug in Anspruch nehmen. Bei der Festlegung der Begrenzung muß die Vermögensabgabe aus dem Lastenausgleich, die bis 1979 läuft, berücksichtigt werden.

Da es sich bei den abgabepflichtigen Unternehmen nur um einen kleinen, besonders gewinnstarken Teil der Unternehmen handelt, wird der bereinigte Gewinn im allgemeinen die Abgabepflicht weit übersteigen. Daher bleibt bei den meisten Unternehmen ein nicht unerheblicher Spielraum für innerbetriebliche Beteiligungsformen erhalten.

Das marktwirtschaftliche Unternehmerverhalten wird durch die Abgabe von Beteiligungsrechten am Zuwachs des Produktivvermögens nicht beeinträchtigt. Es handelt sich – von Ausnahmefällen einer Barablösung abgesehen – nur um eine teilweise Änderung der Besitztitel am Kapital der Unternehmen. Die Liquidität der Unternehmen wird also nicht beeinträchtigt. Weder die Produktionskosten der Unternehmen, noch die Nachfrage der Konsumenten werden gesteigert. Ein Problem der Abwälzung stellt sich grundsätzlich nicht. Auch der Fiskus erleidet keine Einbußen, denn nach wie vor werden die Steuern vom gesamten Bruttogewinn des Unternehmens erhoben.

These 3: Bei Kapitalgesellschaften bestehen die Beteiligungsrechte aus stimmberechtigten Kapitalanteilen. Bei Personalgesellschaften und Einzelunternehmen werden die Beteiligungen in Form von Dauerschuldverschreibungen oder eines unkündbaren Kapitalanteils eines stillen Gesellschafters oder eines partiarischen Darlehens oder von Kommanditanteilen geleistet; Einzelunternehmen und Personalgesellschaften unter 10 Millionen DM Wertschöpfung können stattdessen Barablösung wählen.

Erläuterung:

Die Beteiligungsrechte bestehen grundsätzlich in Kapitalanteilen, denn nur durch die Übernahme von Kapitalbeteiligungen kann langfristig eine wirksame Änderung der Verteilung des Produktivvermögens erreicht werden. Einzelunternehmen und Personalgesellschaften können anstelle der Aufnahme eines Gesellschafters Dauerschuldverschreibungen mit einer marktgerechten oder partiarischen Verzinsung erbringen. Einzelunternehmen und Personalgesellschaften in einer Größenordnung zwischen beispielsweise 3 und 10 Millionen DM Wertschöpfung können die Barablösung wählen. Durch diese Abweichung von der grundsätzlichen Regelung soll vermieden werden, daß Einzelunternehmen und Personalgesellschaften dieser Größenordnung zu einer ihnen unerwünschten Dauerverschuldung oder zur Aufnahme eines Gesellschafters gezwungen werden.

Im Falle einer Umwandlung von Einzelunternehmen oder Personalgesellschaften in Kapitalgesellschaften müssen die Schuldverschreibungen oder die Anteile stiller Teilhaber in Nominalkapital umgewandelt werden.

Mitbestimmungsrechte sollten nur aus Beteiligungen an Kapitalgesellschaften wahrgenommen werden können, bei Einzelunternehmen und Personengesellschaften sollen sie nicht vorgeschrieben werden. Diese Einschränkung ist aus Gründen der Praktikabilität geboten, vor allem aber deshalb, weil sonst (anders als bei Kapitalgesellschaften) die unternehmerische Gestaltungsfreiheit der selbständigen Unternehmer wesentlich beeinträchtigt werden könnte.

These 4: Die Beteiligungen und Barablösungen werden von einer öffentlich-rechtlichen Anstalt (Clearingstelle) übernommen, die die eingehenden Vermögenswerte und Barmittel periodisch an regional und in ihrer Größe begrenzte selbständige Kapitalanlagegesellschaften besonderer Art im Verhältnis der Zahl der bei diesen eingetragenen Bezugsberechtigten (siehe These 5) weiterleitet. Diese Zuteilungen entsprechen der Zusammensetzung des Gesamtaufkommens bei der Clearingstelle. Die Kapitalanlagegesellschaften geben gleichwertige Zertifikate an die jeweils Berechtigten in Jahresserien aus. Die anfallenden Erträge werden ausgeschüttet. Die Kapitalanlagegesellschaften verwalten ihre Vermögenswerte unter staatlicher Aufsicht.

Erläuterung:

Im System der überbetrieblichen Substanz- und Ertragsbeteiligung wird eine Clearingstelle notwendig, die die aufkommenen Wertpapiere und Barmittel aufnimmt und weiterleitet. Diese Aufgabe wird zweckmäßigerweise einer öffentlich-rechtlichen Anstalt (z. B. Lastenausgleichsbank) zugewiesen. Die Verwaltung der Vermögenswerte und Barmittel, die Ausgabe der Zertifikate und die Ausschüttung der Erträge erfolgt durch hierfür eingerichtete Kapitalanlagegesellschaften, die so weit wie möglich in den bestehenden Banken- und Sparkassenapparat eingebaut werden sollen. Den Bezugsberechtigten ist freigestellt, wo sie ihr Depot einrichten wollen; sie müssen die Möglichkeit haben, das Depot zu wechseln. Durch diese Verfahrensweise wird vermieden, daß sich das Beteiligungsaufkommen etwa in einer zentralen Beteiligungsgesellschaft konzentriert. Die damit verbundene Machtzusammenballung wäre für unsere Gesellschaftsordnung unerträglich. Aus gleichem Grund müssen die Kapitalanlagegesellschaften räumlich und großenteils begrenzt bleiben.

Die Mittel der Kapitalanlagegesellschaften bestehen aus

1. Beteiligungen und Schuldverschreibungen,
2. zugeteilten Barmitteln,
3. Eigenleistungen der Zertifikatsbezieher,
4. Dividenden und Zinsen auf das Fondvermögen.

Die Bewertung der Beteiligungen erfolgt, auch bei ihrer Übernahme durch die Clearingstelle, nach den Grundsätzen der steuerlichen Wertermittlung. Die Kapitalanlagegesellschaften geben nennwertlose Zertifikate über die von ihnen verwalteten Sondervermögen an die jeweils Berechtigten in Jahresserien aus. Die Berechtigten erwerben mit dem Zertifikat einen Anteil am Fondvermögen und einen Anspruch auf Ertragsausschüttung. Die Ertragsausschüttungen stehen zur freien Verfügung der Zertifikatsinhaber. Ihre Wiederanlage wird begünstigt.

Im Interesse der Zertifikatsinhaber, die zum größeren Teil keine Wertpapiererfahrung haben, muß die Anlagepolitik der Kapitalanlagegesellschaften staatlicher Aufsicht unterstellt werden. Die Anlagevorschriften sollen sich an die Vorschriften der Versicherungsaufsichtsgesetze für den Deckungsstock der Lebensversicherungen einerseits und an das geltende Gesetz über Kapitalanlagegesellschaften für deren Sondervermögen andererseits anlehnen.

Um die Zusammenarbeit der verschiedenen Kapitalanlagegesellschaften im Interesse aller Zertifikatsinhaber zu gewährleisten, bilden sie eine Arbeitsgemeinschaft.

These 5: Bezugsberechtigt sind alle in der Bundesrepublik Deutschland einschließlich Westberlin lebenden deutschen Staatsbürger. Volljährige Personen, die aus Einkommen oder Vermögen Steuern zahlen, erhalten die Zertifikate gegen eine Eigenleistung, deren Höhe nach dem letzten Jahreseinkommen gestaffelt ist.

Die Kapitalanlagegesellschaften müssen auf Anforderung der Zertifikatsinhaber von ihnen ausgegebene Zertifikate zum Inventarwert zurücknehmen.

Erläuterung:

Alle in der Bundesrepublik Deutschland einschließlich Westberlin lebenden deutschen Staatsbürger sind ohne Rücksicht auf Alter und Einkommensverhältnisse bezugsberechtigt. Jeder Verbraucher ist dadurch, daß er für die Konsumgüter einen ihre

Kosten übersteigenden Preis zahlt, d. h. durch einen erzwungenen Konsumverzicht, an der Gewinn- und Produktivkapitalbildung beteiligt. Einschränkungen des Kreises der Berechtigten würde Grund und Zweck der angestrebten Beteiligung widersprechen.

Die gesellschaftspolitische Bedeutung einer Abschwächung der Kapitalakkumulation und einer Beteiligung aller am Produktivvermögen geht weit über den materiellen Wert des Betrages hinaus, den der einzelne jährlich erhält. Der hier in Gang kommende Prozeß wird jedoch auch rechnerisch zunehmend interessanter, besonders für Familien mit Kindern, bei denen sich mehrere Anteile sammeln. Hier erzielt er zudem sozial erwünschte Nebenwirkungen.

Die Zertifikate werden durch Einzahlung der Eigenleistung erworben. Erwachsene, die keine Eigenleistung erbringen müssen, erhalten die Zertifikate auf Anforderung. Die Beteiligung Minderjähriger erfolgt durch Zuweisung der Zertifikate. Wer sein Bezugsrecht nicht wahrnimmt, läßt es für das jeweilige Jahr verfallen. (Zum möglichen Pro-Kopf-Aufkommen vgl. Anlage 1.)

Die Zertifikate müssen bei einer Kapitalanlagegesellschaft nach Wahl der Bezugsberechtigten deponiert werden. Sie können jederzeit durch beliebige andere Wertpapiere oder Zertifikate von mindestens gleichem Wert im Depot ersetzt werden, die dann den gleichen Veräußerungsbedingungen wie für die Zertifikate der Kapitalanlagegesellschaften unterliegen. Damit haben solche Zertifikatsinhaber, die eine andere Wertpapiieranlage vorziehen, die Möglichkeit, andere Kapitalanlagen auf dem Wertpapiermarkt durch Hingabe ihrer Zertifikate zu erwerben.

These 6: Über die Zertifikate kann frei verfügt werden mit der Einschränkung, daß eine ganze oder teilweise Veräußerung das Bezugsrecht für die Dauer von drei folgenden Jahren aufhebt.

Eine Aufhebung des Bezugsrechts für die Dauer von drei Jahren erfolgt nicht, wenn der Bezugsberechtigte das 60ste Lebensjahr vollendet hat oder ein Notstand vorliegt, wie er beim Sparförderungsgesetz für Härtefälle definiert ist.

Über die Zertifikate von Minderjährigen und die darauf entfallenden Erträge kann nicht verfügt werden. Das Verfügungsrecht beginnt mit der Volljährigkeit.

Erläuterung:

Die Regelung bewirkt, daß Anteile nicht ohne weiteres im Konsum aufgehen, daß aber auch die Verfügungs- und Verwertungsfreiheit der Zertifikatsinhaber nicht unnötig eingeschränkt wird.

Würde man Sperrfristen vorsehen, so wäre zwar für deren Geltungsdauer der Abfluß der Mittel in den Konsum verhindert, nach Ablauf der Sperrfrist aber würde eine unkalkulierbare und gesamtwirtschaftlich bedenkliche Reaktion möglich sein.

Der Verkauf von Zertifikaten wird dadurch gebremst, daß die Realisierung in der Regel das Bezugsrecht für die drei folgenden Jahre aufhebt. Dadurch wird für die Zertifikatsinhaber ein starker Anreiz geschaffen, ihre Anteile möglichst zu halten. Jeder Verfall von Bezugsrechten kommt den übrigen Zertifikatsinhabern durch

These 7: Die Zertifikatsinhaber wirken durch gewählte Teilhabervertretungen bei jeder Kapitalanlagegesellschaft an der Wahrnehmung der Rechte aus Beteiligungen an Kapitalgesellschaften mit. Die Teilhabervertretungen entscheiden, welche Haupt- und Gesellschafterversammlungen wahrgenommen werden und beauftragen geeignete Stimmrechtsvertreter. Die Kosten der Stimmrechtswahrnehmung tragen die jeweiligen Kapitalanlagegesellschaften.

Erläuterung:

Durch die Bildung von Teilhabervertretungen und deren Mitwirkung an der Willensbildung in den Aufbringungsunternehmen soll den Zertifikatsinhabern eine Wahrnehmung der Beteiligungsrechte aus dem Fond ihrer Kapitalanlagegesellschaft ermöglicht werden. Eine automatische Wahrnehmung der Stimmrechte durch die Kapitalanlagegesellschaft selbst oder durch die mit ihnen verbundenen Kreditinstitute muß wegen der damit möglichen Machtkonzentration ausgeschlossen werden. Ein solches Verfahren würde auf eine Verstärkung des Depotstimmrechts hinauslaufen.

Die Depotkunden jeder Kapitalanlagegesellschaft wählen in Abständen von etwa drei Jahren auf direktem Wege Teilhabervertretungen. Freigebildete Teilhabervereinigungen und andere Vereinigungen sollten unter näher zu bestimmenden Voraussetzungen zur Aufstellung von Wahllisten zugelassen werden. Es erscheint zweckmäßig, diese Wahlen in unmittelbarem Zusammenhang mit der Einlösung der Bezugsberechtigungen durchzuführen.

Die Teilhabervertretungen entscheiden über die Teilnahme an Haupt- und Gesellschafterversammlungen solcher Kapitalgesellschaften, von denen ihre Kapitalanlagegesellschaft Kapitalanteile besitzt. Sie können fachlich geeignete Stimmrechtsvertreter aus ihrer Mitte oder von außen für einzelne Gesellschaften für einen bestimmten Zeitraum bestellen und diesen allgemeine oder besondere Weisungen erteilen. Die Teilhabervertretung gibt sich eine Geschäftsordnung, die u. a. die Mindesthöhe einer wahrzunehmenden Beteiligung festlegt, die Voraussetzung für die Beauftragung mehrerer Stimmrechtsvertreter bestimmt, Mehrfachbeauftragungen begrenzt und die Kostenerstattung für Stimmrechtsvertreter regelt. Die Geschäftsführung der jeweiligen Kapitalanlagegesellschaft stellt der Teilhabervertretung alle erforderlichen Informationen zur Verfügung und berät sie. Die Kosten der Stimmrechtswahrnehmung sind Teil der Verwaltungskosten.

These 8: Freiwillige Vereinbarungen von Ertragsbeteiligungen der Arbeitnehmer bleiben von den Veranlagungen zur überbetrieblichen Vermögensbeteiligung unberührt. Sie sind steuerlich zu begünstigen.

Die vermögenswirksame Anlage von Erträgen der Arbeitnehmer im Betriebsvermögen ist durch Sparprämien zu fördern. Erfolgt die Anlage im Betrieb, so tritt die steuerliche Begünstigung nur ein, wenn die Freizügigkeit der Arbeitnehmer durch geeignete Ablösungsregelungen gesichert ist.

Erläuterung:

Die vorgeschlagene überbetriebliche Vermögensbeteiligung beläßt nicht nur allen davon nicht betroffenen mittleren und kleineren Unternehmen, sondern auch den Großunternehmen einen ausreichenden Spielraum für freiwillige (betriebliche oder tarifliche) Vereinbarungen über eine innerbetriebliche Ertragsbeteiligung.

Eine volle oder teilweise Anrechnung von freiwilligen innerbetrieblichen Ertragsbeteiligungen auf die überbetriebliche Beteiligung kommt bei den von der gesetzlichen Regelung erfaßten Großunternehmen nicht in Frage. Ganz abgesehen davon, daß eine solche Regelung systemwidrig wäre, würde das Gesamtaufkommen der überbetrieblichen Beteiligung in diesem Falle so gering sein, daß sich kein nennenswerter Prokopfbetrag für die Bezugsberechtigten ergeben würde. Denn es wäre zu er-

warten, daß der größte Teil der Großunternehmen von der Anrechnungsmöglichkeit durch Einführung freiwilliger Ertragsbeteiligung Gebrauch machen würde.

Es käme also nur in Frage, den Kreis der Unternehmen mit überbetrieblicher Beteiligung über ein Prozent hinaus zu erweitern und diejenigen Arbeitnehmer, die an einer innerbetrieblichen Ertragsbeteiligung partizipieren, von der überbetrieblichen Beteiligung auszuschließen. Vorbehaltlich einer solchen Regelung sollte eine freiwillige innerbetriebliche Ertragsbeteiligung ganz allgemein steuerlich begünstigt werden. Sie hat gegenüber der überbetrieblichen Beteiligung den Vorteil, teammäßige Leistungssteigerungen zu fördern und die Verbundenheit der Betriebschaften mit ihrem Betrieb zu stärken. Allerdings darf diese Verbundenheit nicht die Freizügigkeit der Arbeitnehmer einschränken.

Zweiter Abschnitt: Nachlaßabgabe

VORBEMERKUNG:

Die bisherige Erbschaftsteuer schleppt ein veraltetes System fort, das unsere Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung und deren freiheitliche Entwicklung vor allem dadurch beeinträchtigt, daß es die angestrebte Vermögensbildung bei breiten Schichten der Bevölkerung behindert und die Existenz von Unternehmen gefährdet, deren Substanz durch die Steuer ausgehöhlt werden kann. Darüber hinaus begünstigt das System eine gesellschaftlich schädliche Akkumulation größter Vermögen und der damit verbundenen Verfügungsrechte.

Der Tarif des gegenwärtigen Erbschaftsteuergesetzes und dessen zahlreiche Gestaltungsmöglichkeiten zur Minderung und Umgehung der Steuer sind in höchstem Maße unsozial, denn sie begünstigen einen verhältnismäßig kleinen Personenkreis und die Erwerber großer Vermögen. Andererseits steht dieses Steuersystem einer freien, nicht vornehmlich eigennützig orientierten Bestimmung über die Verwendung von Vermögen entgegen.

Diese Fehler und Nachteile sollen mit der Ablösung der bisherigen Erbschaftssteuer durch eine Nachlaßabgabe und einer entsprechenden Neuregelung der Schenkungsteuer ausgeräumt werden. Die ihres steuerlichen Charakters entkleidete Abgabe auf große Vermögen soll in das System der überbetrieblichen Vermögensbeteiligung einbezogen werden. Die verstärkte Heranziehung großer und größter Vermögen trägt der Tatsache Rechnung, daß Großvermögen regelmäßig nicht ohne wesentliche Zuleistungen Dritter und der Gesellschaft gebildet werden können. Damit wird zugleich das Ziel größerer Chancengleichheit anvisiert. Die Nachlaßabgabe erhält damit den ihr zukommenden gesellschaftspolitischen Stellenwert. Sie öffnet auch den Weg für eine Abschaffung der Vermögensteuer.

These 1: Die bisherige Erbschaftsteuer wird abgeschafft. An ihre Stelle tritt eine Nachlaßabgabe. Die Schenkungsteuer wird den Zielen der Nachlaßabgabe entsprechend neu geregelt.

Das Aufkommen aus der Nachlaßabgabe und der Schenkungsteuer wird der überbetrieblichen Vermögensbeteiligung zugeführt.

Erläuterung:

Die neue Regelung setzt an die Stelle einer Erbanfallbesteuerung eine an der Gesamtheit eines Nachlasses orientierte Abgabe, die der überbetrieblichen Vermögensbeteiligung nutzbar gemacht werden soll.

Durch den Wegfall der bisherigen Erbschaftsteuer entsteht bei den öffentlichen Haushalten ein Einnahmeausfall. Deshalb sollen alle Barleistungen aus der Nachlaßabgabe und der Schenkungsteuer zunächst in einen Anleihefonds fließen. Aus ihm werden den Bundesländern Anleihen zu angemessenen Bedingungen zur Verfügung gestellt. Dieser Anleihefonds wird bei der im System der überbetrieblichen Vermögensbeteiligung vorgesehenen Clearingstelle gebildet, die die anfallenden Wertpapiere und Zinserträge an die Kapitalanlagegesellschaften weiterleitet. Durch diese Zweckbindung der aufkommenden Bar-mittel wird der Einnahmeausfall für die öffentliche Hand teilweise kompensiert.

These 2: Der Abgabepflicht unterliegen nachgelassene Vermögen, soweit sie einen Wert von 250 000 DM übersteigen. Bei der Berechnung der Abgabepflicht bleiben Erwerbe von Todes wegen durch Ehegatten – soweit mit dem Erwerb keine Auflage des Erblassers zugunsten einer dritten Person verbunden ist – in unbeschränkter Höhe außer Ansatz. Erwerbe durch Kinder (bzw. deren Abkömmlinge) bleiben bis zu je 250 000 DM abgabefrei.

Erläuterung:

Der Grundfreibetrag in Höhe von 250 000 DM sowie die Freistellung des Ehegatten stellen 99 Prozent aller Nachlaßfälle von

der Abgabepflicht frei. Damit werden die Ziele der liberalen Vermögensbildungspolitik und die Verwirklichung des Rechts auf Eigentum wirksam unterstützt.

Die grundsätzliche Freistellung des Ehegatten entspricht dem Grundgedanken des Güterstandes der Zugewinnngemeinschaft als gesetzlichem Regelfall. Mit dieser Vorschrift entfallen erbschaftsteuerliche Überlegungen bei der Wahl des ehelichen Güterstandes. Die Freistellung ermöglicht es dem Ehegatten, frei von fiskalischen Eingriffen im Rahmen der Verfügungen des verstorbenen Ehegatten gemeinschaftliche Ziele weiterzuverfolgen. Der Ausschluß von Auflagen des Erblassers zugunsten dritter Personen soll eine Umgehung der Abgabepflicht verhindern.

These 3: Von der Nachlaßabgabe sind in unbeschränkter Höhe Verfügungen befreit, die ohne Einschränkung zugunsten gemeinnütziger Zwecke getroffen werden, sowie Verfügungen, durch die das Vermögen eines Unternehmens ganz oder teilweise den in diesem Unternehmen beschäftigten Arbeitnehmern auf der Grundlage einer betrieblichen Mitbeteiligung übertragen wird.

Erläuterung:

Anders als bisher werden Zuwendungen zugunsten gemeinnütziger Zwecke durch fiskalische Eingriffe nicht mehr behindert. Dabei wird vor allem an Verfügungen gedacht, durch die das Bildungswesen, Wissenschaft und Forschung, das Gesundheitswesen, kulturelle Einrichtungen und Maßnahmen zur Umweltpflege gefördert werden sollen.

Die Freistellung und damit Erleichterung von Verfügungen zur Gestaltung innerbetrieblicher Ordnungen einer Mitbeteiligung der Arbeitnehmer am Unternehmen ergibt sich zwingend aus der Forderung nach Beteiligung breiter Bevölkerungsschichten am Produktivvermögen der Wirtschaft. Die Aktivierung am Wohl der Allgemeinheit orientierter Interessen der Bürger ist ein wichtiger Bestandteil liberaler Gesellschaftspolitik.

These 4: Die abgabepflichtigen Vermögensteile werden bis zu einem Wert von sechs Millionen DM nach einem durchgestaffelten Tarif erfaßt, der so gestaltet ist, daß die tatsächliche Belastung bei sechs Millionen DM 22 Prozent beträgt. Für alle darüber hinausgehenden Beträge wird ein Steuersatz von 75 Prozent angewandt.

Den nachgelassenen Vermögen werden alle steuerpflichtigen Zuwendungen unter Lebenden hinzurechnet; die für diese Zuwendungen entrichtete Schenkungsteuer wird mit der Nachlaßabgabe verrechnet.

Bei Erwerben von Todes wegen durch Kinder (bzw. deren Abkömmlinge) werden 50 Prozent der auf ihre Erwerbe anzurechnenden Abgaben zurückerstattet. Diese Erstattung erfolgt nur für die Nachlässe oder die Teile von Nachlässen, die unter sechs Millionen DM liegen.

Erläuterung:

Der Tarif der Nachlaßabgabe ist nicht nach Klassen gegliedert. Abgesehen von der Begünstigung der Ehegatten durch Freistellung, der Kinder durch Freibeträge von je 250 000 DM und durch Rückerstattung von 50 Prozent der auf ihre Erwerbe bis zu insgesamt 6 Mio DM anzurechnenden Abgabe wird die Belastung nachgelassener Vermögen nicht mehr nach dem Grad verwandtschaftlicher Beziehungen der Erben zum Erblasser bestimmt, was bisher die materielle Verfügungsfreiheit des Erblassers teilweise erheblich einschränkt. Der durchgestaffelte Tarif erfaßt das Nachlaßvermögen nach Abzug des abgabefreien Erwerbs durch den Ehegatten und der Kinderfreibeträge zuzüglich aller steuerpflichtigen Zuwendungen unter Lebenden durch den Erblasser und setzt bei Beträgen über den Grundfreibetrag von 250 000 DM gleitend mit dem niedrigsten Satz von zwei Prozent ein.

Bei dieser Gestaltung der Nachlaßabgabe ergibt sich im Vergleich mit der gegenwärtigen Erbschaftsteuer eine erhebliche Gesamtentlastung für Nachlässe von sechs bis sieben Millionen DM und in einer großen Zahl von Fällen auch weit darüber hinaus. Dafür greift die Abgabepflicht bei großen und größten Vermögen erheblich wirksamer ein als bisher. Damit darf als sicher angenommen werden, daß das Aufkommen der Abgabe wertmäßig nicht hinter dem gegenwärtigen Erbschaftsteueraufkommen zurückbleiben wird.

Die Hinzurechnung aller steuerpflichtigen Zuwendungen unter Lebenden soll verhindern, daß damit das verbleibende Nachlaßvermögen über die Steuerbefreiungen der Schenkungsteuer hinaus tariflich begünstigt wird. (Zu den Belastungen für ausgewählte Nachlaßfälle vgl. Anlage 2.)

These 5: Soweit ein Nachlaß Unternehmen oder Teile von Unternehmen umfaßt, ist die Nachlaßabgabe nicht in bar, sondern anteilig in Beteiligungsrechten zu leisten. Bei Gesellschaften bestehen die Beteiligungsrechte aus Kapitalanteilen.

Bei Einzelunternehmen und Personalgesellschaften werden die Beteiligungen in Form von Dauerschuldverschreibungen, oder eines unkündbaren Kapitalanteils eines stillen Gesellschafters, oder eines partiarischen Darlehens oder von Kommanditanteilen geleistet; wird von diesem Unternehmen die Abgabe in Beteiligungsrechten geleistet, ist bei Berechnung der Abgabepflicht der steuerliche Bilanzwert zugrunde zu legen.

Bei bewirtschafteten land- und forstwirtschaftlichen Vermögen erfolgt die Berechnung nach dem steuerlichen Einheitswert. Einzelunternehmen und Personalgesellschaften mit einer Wertschöpfung unter 10 Mio DM können stattdessen Barablösung wählen.

Bei Grundvermögen sind zur Verhinderung von Zwangsverkäufen vergleichbare Ablösungsmöglichkeiten durch Übertragung von Beteiligungsrechten zu schaffen.

Erläuterung:

Diese Regelung schließt sich an das Verfahren der „Überbetrieblichen Vermögensbeteiligung“ an, deren Ziel, breite Schichten der Bevölkerung am Produktivvermögen der Wirtschaft zu beteiligen, damit auch von dieser Seite unterstützt wird. (Vergleiche dort Erläuterung zu These 3.)

Insbesondere aber wird durch den weitgehenden Verzicht auf bare Bezahlung der Abgabe ein schwerer Nachteil des gegenwärtigen Erbschaftsteuergesetzes beseitigt, das mittlere wie auch größere Unternehmen in eine existenzbedrohende Liquiditätskrise stürzen kann. Die Erben eines Unternehmens können jetzt die Erbschaftsabgabe in verschiedenartigen Beteiligungsformen ablösen, die die Substanz des Unternehmens nicht angreifen.

Bei Unternehmen mit weniger als 10 Mio DM Wertschöpfung im Jahr kann, wenn die Erben das für vertretbar halten, Barablösung gewählt werden. Für diese Abgrenzung gilt – wie auch für jeden anderen in DM ausgedrückten Betrag –, daß sie in angemessenen Abständen der wirtschaftlichen Gesamtentwicklung angepaßt werden muß.

Soweit von Einzelunternehmen oder Personalgesellschaften die Abgabe in Beteiligungsrechten geleistet wird, soll mit der Orientierung am steuerlichen Bilanzwert ein vereinfachtes Bewertungsverfahren Platz greifen, das nicht zur Offenlegung stiller Reserven führt. Im Falle der Barablösung tritt bei der Berechnung der Abgabepflicht auf Unternehmensvermögen der Verkehrswert anstelle des steuerlichen Bilanzwertes.

Ebenso wie bei der überbetrieblichen Vermögensbeteiligung sind Stimmrechte aus Beteiligung an Einzelunternehmen und Personalgesellschaften auszuschließen.

Bei wertvollem Grundvermögen ist zu bedenken, daß hohe Belastungsquoten zu unerwünschten Zwangsverkäufen an kapitalstarke Erwerber führen können und die Konzentration begünstigen. Durch die Übertragungsmöglichkeit von Bruchteileigentum auf noch zu gründende Grundstücksfondsgesellschaften könnten Verkäufe und unvertretbar hohe Hypothekenbelastungen vermieden werden.

These 6: Zuwendungen unter Lebenden unterliegen der Schenksteuer.

Davon freigestellt sind Verfügungen im Sinne der These drei, Schenkungen unter Ehegatten sowie Schenkungen bis zu insgesamt 250 000 DM, die nicht innerhalb der letzten fünf Jahre vor dem Tode des Schenkers erfolgten, unter der Voraussetzung, daß die Zuwendung nicht mit einer Auflage zugunsten des Schenkers, seiner Hinterlassenschaft oder zugunsten einer dritten Person verbunden ist, und nicht mit solchen Auflagen, die erst mit dem Tode des Schenkers wirksam werden.

Die Steuerbefreiung entfällt bei allen Schenkungen aus Vermögensteilen, die einem Ehegatten als Erwerb von Todes wegen abgabefrei von einem Ehegatten zugefallen sind.

Erläuterung:

Auf die Besteuerung von Zuwendungen unter Lebenden als Gegenstück zur Erbschaftsabgabe kann nicht vollständig verzichtet werden. Die Steuerbefreiungen entsprechen im wesentlichen denen der Vermögensabgabe. Nicht ausgenutzte Teile des zusätzlichen Grundfreibetrages in Höhe von 250 000 DM können jedoch nicht auf die Nachlaßabgabe übertragen werden.

Die Bedingungen für die Inanspruchnahme der Steuerfreiheit im Rahmen des Grundfreibetrages sollen Umgehungen der Nachlaßabgabe im Nachlaßfalle ausschließen. Aus dem gleichen Grunde darf ein Ehegatte aus abgabefrei vom anderen Ehegatten erworbenem Vermögen keine steuerfreien Schenkungen vornehmen. Jedoch kann jeder Ehegatte den Grundfreibetrag aus seinem eigenen Vermögen selbständig ausschöpfen.

Für Schenkungen in Form einer Lebensversicherung gelten die gleichen einschränkenden Bedingungen mit der Maßgabe, daß im Versicherungsvertrag ein Rückkaufrecht des Schenkers als Versicherungsnehmer ausgeschlossen ist und im Falle der vorzeitigen Kündigung durch den Versicherungsnehmer der Gegenwert dem im Versicherungsvertrag Begünstigten zufällt. Der Ausgleich von Erbersatzansprüchen ist in jedem Falle steuerpflichtig.

These 7: Alle Zuwendungen unter Lebenden werden nach dem Tarif für die Nachlaßabgabe besteuert. Jede einzelne Schenkung wird mit dem Satz besteuert, der sich unter Hinzurechnung aller vorangegangenen steuerpflichtigen Zuwendungen des Schenkers ergibt. Von der so ermittelten Steuer werden alle Steuerzahlungen für vorangegangene Schenkungen abgezogen.

Alle Schenkungen aus abgabefreien Erwerben eines Ehegatten müssen mit dem Satz versteuert werden, der anzuwenden gewesen wäre, wenn diese Zuwendungen zusammen mit dem übrigen Nachlaßvermögen des verstorbenen Ehegatten der Abgabepflicht unterlegen hätten.

Erläuterung:

Das Besteuerungsverfahren soll sicherstellen, daß die tatsächlichen Vermögenswerte zugrunde gelegt werden und steuer-

pflichtige Zuwendungen unter Lebenden das verbleibende Nachlaßvermögen tariflich nicht begünstigen oder solche Zuwendungen aus abgabefreien Erwerben eines Ehegatten niedriger versteuert werden, als wenn sie nicht abgabefrei erworben worden wären.

DRITTER TEIL: Mitbestimmung

Erster Abschnitt: Betriebliche Mitbestimmung

VORBEMERKUNG:

Der Betrieb als eine unter einheitlicher Leitung stehende soziale Organisation setzt Inhalt und Grenzen der Selbstverwirklichung des Arbeitnehmers im Betriebsalltag.

Die durch Arbeitsvertrag von Weisungen abhängige Tätigkeit fordert vom Arbeitnehmer eine ständige Anpassung an den Apparat und Unterordnung unter Autorität.

Neben Leistungsdruck und Fremdbestimmtheit der abhängigen Arbeit tritt als weitere Belastung, daß der Arbeitnehmer in Prozesse eingeordnet ist, die er häufig aus Mangel an Information über die Gesamtzusammenhänge nur schwer überschauen kann.

Das alles führt dazu, daß sich aus den unterschiedlichen Erfahrungen im Betrieb, im Spannungsfeld wechselseitiger Über- und Unterordnung, der Zugehörigkeit zu Mehrheiten und Minderheiten, der Einordnung in einen Leistungsverband, demokratische oder antidemokratische Grundeinstellung und Verhaltensweisen entwickeln.

Der mündige und aufgeklärte Bürger will auch als Arbeitnehmer Subjekt sein und sich nicht als Objekt von ihm unverständener Entscheidungen und Prozesse fühlen. Er will seine Rolle und seine Stellung in einem System sozialer Beziehungen richtig einschätzen können. Er will informiert sein und auf Entscheidungs- und Gestaltungsprozesse Einfluß nehmen.

These 1: Die Aufgabe der Mitbestimmung ist die Humanisierung der Arbeitswelt für den arbeitenden Menschen.

Menschliche Freiheit und persönliche Würde fordern ein Höchstmaß an Selbstverwirklichung im Arbeitsprozeß.

Eine freiheitliche Gesellschaft bewährt sich in der menschenwürdigen Organisation des arbeitsteiligen Produktionsprozesses.

Verfüngsmacht über Sachen und Herrschaftsgewalt über Menschen bedürfen der Kontrolle durch Mitbestimmung, die der Entfremdung und der Fremdbestimmung demokratisch entgegenwirkt. Sie richtet sich auf die Mitgestaltung des Arbeitsplatzes und der Arbeitsverhältnisse im Betrieb. Optimale Leistungsfähigkeit im modernen Industriebetrieb setzt Mitbestimmung voraus.

Freie Leistung erhöht die Menschlichkeit im Betrieb durch Stärkung der personalen Autonomie der Arbeitnehmer und zugleich die Leistungsfähigkeit des Betriebs durch Optimierung der Produktion.

Erläuterung:

Freiheitliche Selbstbestimmung und moderne Produktionsmethoden verlangen beide eine neue Einschätzung der Stellung der Arbeitnehmer im Betrieb. Die übliche Fixierung der Auseinandersetzungen um die Mitbestimmung auf rückständige Betriebsformen mit autoritären Herrschaftsstrukturen einerseits und klassenkämpferischen Theorien von Ausbeutung und Vernechtung der Lohnabhängigen andererseits verstellt den Blick für die fortschreitende Entwicklung der modernen Betriebswirklichkeit, die auf die sachorientierte Kooperation aller angewiesen ist. Eine solche Kooperation verlangt zwingend die Ergänzung notwendig hierarchischer Betriebsorganisation durch Teilnahme und Mitwirkung aller Betroffenen, die deren persönliche Fähigkeiten im Arbeitsprozeß freisetzt.

These 2: Oberstes Organ der Vertretung der Arbeitnehmer in sozialen und personellen Angelegenheiten ist der Betriebsrat. Oberstes Organ der Vertretung der Arbeitnehmer in technischen und ökonomischen Angelegenheiten ist der Wirtschaftsausschuß.

Der Wirtschaftsausschuß setzt sich zusammen zu je einem Drittel aus Delegierten des Betriebsrates, der Arbeitsgruppen und der Gruppe der leitenden Angestellten. Die Zahl seiner Mitglieder wird durch Betriebsvereinbarung festgesetzt und richtet sich nach den betrieblichen Erfordernissen. Eine wirksame Arbeit des Wirtschaftsausschusses muß durch Beschränkung auf einen überschaubaren Personenkreis und durch die fachliche Eignung der Mitglieder gesichert sein.

Die Mitarbeit des Wirtschaftsausschusses in technischen und ökonomischen Angelegenheiten soll durch die Verankerung eines Vortragsrechts des Wirtschaftsausschusses beim Aufsichtsrat gesichert werden.

Erläuterung:

Die Rechte des Betriebsrates als dem obersten Organ sozialer Interessenvertretung der Arbeitnehmer bleiben unberührt. Die im Betriebsverfassungsgesetz (BVG) durchgeführte Trennung zwischen sozialem und wirtschaftlichem Mitbestimmungsrecht wird beibehalten.

Das soziale Mitbestimmungsrecht der Betriebsräte wird durch den Ausbau von betrieblichen Mitwirkungsrechten des Wirtschaftsausschusses in technischen und ökonomischen Fragen ergänzt.

Die Zusammensetzung des Wirtschaftsausschusses schafft die demokratische Legitimation zur koordinierten Wahrnehmung technischer und ökonomischer Interessen der Arbeitnehmer, die zugleich soziale und personelle Implikationen haben.

Der Wirtschaftsausschuß tagt gemeinsam mit der Betriebsleitung. Er soll die Einsichten der Betriebsangehörigen in die Entscheidungen von Geschäftsleitung und Aufsichtsorgan einbringen.

These 3: Die Beschäftigten der Arbeitsbereiche eines Betriebes bilden Arbeitsgruppen überschaubarer Größe. Sie wählen zur Vertretung der Angelegenheiten der Arbeitsbereiche Gruppensprecher. Die Gruppensprecher vertreten in sozialen und personellen Angelegenheiten die Arbeitsbereiche gegenüber dem Betriebsrat; in technischen und ökonomischen Angelegenheiten gegenüber dem Wirtschaftsausschuß und der Betriebsleitung.

Die Gruppensprecher treten in einer Sprecherversammlung zusammen. Der Betriebsrat ist einzuladen und nimmt durch Beauftragte an dieser teil.

Erläuterung:

Die Regelung schafft die Möglichkeit, die Probleme der Arbeitsbereiche bei den zuständigen Organen des Betriebs zur Geltung

zu bringen, besonders in Hinsicht auf die Gestaltung des Arbeitsplatzes und der Arbeitsverhältnisse. Sie schließt sich an die Erfahrungen am Arbeitsplatz an und bewirkt eine bessere und wirksamere Aktivierung der Arbeit mit nützlichen Folgen für die Effektivität des Betriebes.

Die Arbeitsgruppen sind keine Statusgruppen, sondern entsprechen der betrieblichen Organisation und dem Betriebsablauf.

These 4: Die leitenden Angestellten haben grundsätzlich die gleichen sozialen Rechte wie jeder Arbeitnehmer im Betrieb. Ihrer besonderen Stellung als Angehörige der Betriebsleitung und der Belegschaft ist entsprechend Rechnung zu tragen. Sie schließen sich zur Vertretung ihrer sozialen und personellen Interessen zusammen und wählen hierfür einen Ausschuß der leitenden Angestellten. Dieser arbeitet mit dem Betriebsrat zusammen.

Erläuterung:

Die leitenden Angestellten erhalten zur Vertretung ihrer besonderen sozialen Belange eine eigene Interessenvertretung. Dies erscheint notwendig wegen der besonderen Interessenlage und dem Selbstverständnis der leitenden Angestellten sowie ihrer besonderen Stellung und Aufgabe im Betrieb. Leitende Angestellte in diesem Sinne sind Angestellte, die zur selbständigen Einstellung und Entlassung von im Betrieb oder in einer wesentlichen Betriebsabteilung beschäftigten Arbeitnehmern berechtigt sind oder nach Arbeitsvertrag und Stellung im Betrieb regelmäßig und im wesentlichen eigenverantwortlich entweder übertragene Arbeitgeberbefugnisse wahrnehmen oder für den Bestand und die Entwicklung des Betriebes wichtige Aufgaben auf Grund besonderer Erfahrung oder Kenntnisse erfüllen.

Von einer Verankerung der leitenden Angestellten im Betriebsrat durch Gewährung des aktiven und passiven Wahlrechts zum Betriebsrat wird abgesehen.

Soziale und personelle Angelegenheiten, die durch den Betriebsrat repräsentiert werden und zugleich die Interessen der leitenden Angestellten betreffen, sollen durch Kooperation zwischen dem Betriebsrat und dem Ausschuß der leitenden Angestellten geregelt werden. Im übrigen bleibt die Funktion des Betriebsrates als Interessenvertretung der Arbeitnehmer und Vertretungsorgan für gesamtbetriebliche soziale und personelle Interessen unberührt.

These 5: Der Schutz von Minderheiten im Betrieb wird verstärkt. Der Betriebsrat soll in seiner Zusammensetzung die soziale Schichtung des gesamten Betriebes und das zahlenmäßige Verhältnis von Männern und Frauen widerspiegeln. Er wird auf der Grundlage der Verhältniswahl gewählt. Die Berufsgruppen der Arbeiter und Angestellten können eigene Listen aufstellen. Die Interessen von Sondergruppen mit sozialen Implikationen sind durch die Wahl von Obleuten sicherzustellen.

Die Obleute sind vom Betriebsrat bei Beratung der Angelegenheiten der Sondergruppe hinzuzuziehen. Hierbei kann Ihnen ein Vetorecht mit aufschiebender Wirkung zugestanden werden.

Erläuterung:

Der Schutz der Berufsgruppen der Arbeiter und Angestellten, soweit sie eine Minderheit darstellen, und von Sondergruppen mit sozialen Implikationen wird verstärkt.

Soziale Implikationen ergeben sich z. B. für Sondergruppen von älteren Arbeitnehmern, Gastarbeitern und Schwerbeschädigten.

Die Vertretung solcher Minderheiten soll über gewählte Obleute sichergestellt werden, weil eine verhältnismäßige Berücksichtigung dieser Gruppen im Betriebsrat nicht möglich ist.

These 6: Arbeitnehmern, die im Rahmen der betrieblichen Mitbestimmung Aufgaben übernommen haben und in Mitbestimmungs- und Mitwirkungsorgane gewählt worden sind, ist durch Freistellungen und bezahlten Bildungsurlaub Gelegenheit zur Aneignung der erforderlichen Kenntnisse zu geben.

Um die Qualifikation der Arbeitnehmer für die wachsenden und sich stetig verändernden Leistungsanforderungen im Betrieb zu erhalten und zu fördern, muß der Zugang aller zum Bildungsangebot durch Freistellung, Bildungsurlaub und geeignete Beratung verbessert werden.

Die kompetente Mitwirkung im eigenen Arbeitsbereich findet hier die bildungspolitische Unterstützung.

Erläuterung:

Moderne Produktion und eine wirkungsvolle Selbstbestimmung der Arbeitnehmer setzen ein Höchstmaß theoretischer und praktischer Kenntnisse voraus, die die Wahrnehmung der Interessen der Lohnabhängigen erst möglich macht. Wer durch demokratische Legitimation mit der Wahrnehmung dieser Interessen beauftragt wird, muß angemessene Möglichkeiten erhalten, um seinem Auftrag sachlich gerecht werden zu können. Deshalb muß ihm ein besonderes Recht auf Freistellung und bezahlten Bildungsurlaub eingeräumt werden, damit er sich für solche Anforderungen rüsten kann. Dabei ist die Qualifikation der Institute zu berücksichtigen, die sich für die Vermittlung der erforderlichen Kenntnisse anbieten.

Bildungseinrichtungen müssen den gesellschaftlichen Bedürfnissen und wissensmäßigen Herausforderungen entsprechen. Die moderne Industriegesellschaft verlangt zur Leistungserhaltung der Arbeitnehmer einen ständigen Zufluß von Wissen. Moderne Bildung ist als lebenslanger Prozeß zu sehen, der für jedermann erschlossen werden muß. Leistungsabfall durch das Veralten von Kenntnissen führt besonders für ältere Arbeitnehmer zur sozialen Kränkung und ist Vergeudung von Arbeitskraft.

Ausbau von Lernmöglichkeiten und die Erschließung des Zugangs zu ihnen sind gesellschaftliche Rechte aller Arbeitnehmer. Sie sind dementsprechend weiterzuentwickeln.

Zweiter Abschnitt: Unternehmensmitbestimmung

VORBEMERKUNG:

Liberaler Gesellschaftspolitik kann sich mit einer Mitbestimmung der Arbeitnehmer an der Gestaltung ihres Arbeitsplatzes und ihrer Arbeitsverhältnisse auf der betrieblichen Ebene nicht begnügen.

Dasselbe, eher noch verschärfte Spannungsverhältnis von grundsätzlicher Selbstbestimmung des Arbeitgebers und grundsätzlicher Fremdbestimmung des Arbeitnehmers, besteht auch auf der unternehmerischen Ebene. Auch für sie gilt, wie schon der Mitbestimmungsbericht an die Bundesregierung ausspricht, der allgemeine Grundsatz: „daß die Unterwerfung unter fremde Leitungs- und Organisationsgewalt mit der Würde des Menschen nur dann vereinbar ist, wenn dem Betroffenen die Möglichkeit der Einwirkung auf die Gestaltung der Leitungs- und Organisationsgewalt eingeräumt wird, der er unterworfen ist“.

Diese (Selbst-) Unterwerfung der Arbeitnehmer unter „fremde“ Direktionsbefugnis und Organisationsgewalt folgt aus den mit den privaten oder öffentlichen Eigentümern der Produktionsmittel abgeschlossenen Arbeitsverträgen, die diesen eine durch das Arbeitsverhältnis bedingte und darauf beschränkte Herrschaftsgewalt über die bei ihnen in „abhängiger Arbeit“ beschäftigten Menschen einräumt.

Die hiermit gegebene Fremdbestimmung kann durch Mitbestimmung nicht aufgehoben werden. Vielmehr soll sie durch Rechte der betrieblichen wie der unternehmerischen Mitbestimmung mit einem größtmöglichen Ausmaß an Selbstbestimmung der Arbeitnehmer verbunden werden.

Selbstbestimmung der Arbeitnehmer verlangt Mitbestimmung bei der Fremdbestimmung durch die Arbeitgeber. Diese Forderung folgt für liberale Gesellschaftspolitik aus dem nicht nur für die Demokratisierung des Staates, sondern auch der Gesellschaft leitenden obersten Grundsatz der Menschenwürde und damit der Achtung der Selbstbestimmung des anderen.

Dies verlangt in den arbeitsteiligen Verhältnissen von Betrieb und Unternehmen die angemessene und verhältnismäßige, ihrer Funktion adäquate (funktionsgerechte) Teilhabe und Mitwirkung aller Betroffenen an allen Entscheidungen, die sie betreffen. Nur so werden sie diese Entscheidungen nicht als Objekte hinnehmen, sondern als Subjekte mittragen.

Die Achtung und Beachtung der Menschenwürde und Selbstbestimmung des Bürgers, auch in seiner abhängigen Rolle und Lage in Betrieb und Unternehmen, machen die freiheitliche demokratische Ordnung auch in der Wirtschaft zur alltäglichen Wirklichkeit.

Die fortschreitende Entwicklung des Arbeitnehmers zum mündigen und aufgeklärten Bürger verleiht dieser emanzipatorischen Forderung zunehmend Eigengewicht.

So sehr damit die Weichen für die Suche nach Lösungen einer paritätischen Mitbestimmung gestellt sind, so wenig kann die in den Montanunternehmen bisher praktizierte Mitbestimmung nach allen Erfahrungen als Vorbild für die unternehmerische Mitbestimmung in Großbetrieben dienen. Dazu sind die praktischen Schwächen einer solchen Mitbestimmungslösung bei der Bewältigung von Konfliktfällen allzu offenkundig.

Sie ist zudem, mit ihrer Entsendung externer Arbeitnehmervertreter in den Betrieb, prinzipiell mit liberalen Vorstellungen einer größtmöglichen Mitbestimmung der Betriebsangehörigen, auch auf der unternehmerischen Ebene, nicht vereinbar.

Im übrigen erscheint eine weitere Verminderung der Höchstzahl von Aufsichtsratsmandaten in einer Hand dringend geboten, um unerwünschte Machtzusammenballungen zu verhindern und die Arbeitsfähigkeit der Aufsichtsräte zu steigern.

Deshalb geht das im folgenden entwickelte liberale Modell einer unternehmerischen Mitbestimmung durch die Arbeitnehmer des eigenen Unternehmens sowohl in Hinsicht auf die funktionsgerechte Beteiligung der drei Unternehmensfaktoren Kapital, Disposition und Arbeit, wie ihr stärkermäßiges Verhältnis und ihr verfahrensmäßiges Zusammenwirken einen anderen Weg: den einer innerbetrieblich organisierten, paritätisch gestalteten Unternehmensmitbestimmung.

These 1: Für die Kontrollorgane der als Kapitalgesellschaften geführten Großunternehmen ist eine unternehmerische Mitbestimmung vorzusehen, die von einer grundsätzlichen Mitverantwortung der Faktoren Kapital, Disposition und Arbeit ausgeht.

Erläuterung:

Die Faktoren Kapital, Disposition und Arbeit haben in den verschiedenen Unternehmensformen ein unterschiedliches Gewicht

und Verhältnis zueinander. Zugleich unterscheiden sich Haftungsumfang und damit Kapitalrisiko bei den Unternehmenseignern nach der jeweiligen Gesellschaftsform. Daher verbietet sich eine Einheitslösung für die Mitbestimmung der Arbeitnehmer von selbst. Sie würde zwangsläufig bald in der einen Unternehmensform ein Zuviel, in der anderen ein Zuwenig an Einwirkungsmöglichkeiten bringen.

Die Lösung einer funktionsgerechten unternehmerischen Mitbestimmung kann daher nur in einer weitestgehenden Differenzierung der Mitbestimmungsregelungen für die verschiedenen Unternehmensformen des Einzelunternehmens, der Personalgesellschaften und der Kapitalgesellschaften liegen. Ausschließlich für diese letzteren (einschließlich der GmbH und Co. KG) ist, von einer Größenordnung ab etwa eintausendfünfhundert Arbeitnehmern, die in den folgenden Thesen entwickelte gesetzliche Mitbestimmungsregelung adäquat, aber bei der massenhaften Betroffenheit von Arbeitnehmern durch die Unternehmensentscheidungen auch notwendig.

Eine Ausdehnung der gleichen Regelung auf Personalgesellschaften, ebenso wie eine Abgrenzung nach anderen Faktoren als der Arbeitnehmerzahl, erscheint dagegen auf der einen Seite unter dem Gesichtspunkt des Kapitalrisikos, auf der anderen Seite unter dem Gesichtspunkt der Betroffenenanzahl inadäquat.

Die unternehmerische Mitbestimmung der Arbeitnehmer dient der angemessenen und verhältnismäßigen Berücksichtigung der Arbeitnehmerinteressen an Ertragsbeteiligung, Sicherung der Arbeitsplätze usw., gegenüber den gegebenenfalls damit in Widerstreit tretenden Kapitalgeberinteressen an Gewinnausschüttung, Vermeidung von Kapitalrisiko usw. Über solche möglicherweise gegensätzlichen einseitigen Interessen hinaus haben Kapitalgeber und Arbeitnehmer jedoch zugleich ein übereinstimmendes Interesse an der Rentabilität des Unternehmens.

Darum muß eine funktionsgerechte Mitbestimmungslösung nicht nur Regelungen enthalten, die einen Interessenausgleich im Falle eines Widerstreits einseitiger Kapitalgeber- und Arbeitnehmerinteressen gewährleistet. Sie muß zugleich im Konfliktfalle, beiden beschränkten Interessenstandpunkten gegenüber, die Durchsetzung des übergreifenden Unternehmensinteresses an der Rentabilität sicherstellen, die in größeren Wirtschaftsunternehmen einem sogenannten Faktor Disposition zur eigenverantwortlichen Wahrnehmung durch bestmöglichen Einsatz der Faktoren Kapital und Arbeit übertragen sind.

Im Mitbestimmungsbericht an die Bundesregierung sind Überlegungen zu einer Neubestimmung der Funktion der leitenden Angestellten innerhalb des Faktors Disposition in der Unterneh-

mensaufsicht bewußt ausgeklammert. Im Gegensatz dazu geht die nachstehende liberale Alternative einer paritätischen Mitbestimmung von einem grundlegenden Neuverständnis der Stellung der leitenden Angestellten, nicht nur auf der Ebene des Betriebes, sondern auch auf der Ebene des Unternehmens aus.

These 2: Die Unternehmensmitbestimmung in Großunternehmen ist als innerbetriebliche Mitbestimmung auszugestalten. Dem volkswirtschaftlichen und gesellschaftspolitischen Gesamtinteresse ist durch eine entsprechende Gestaltung der Marktverhältnisse und durch gesetzgeberische Rahmenbestimmungen für die Unternehmensentscheidung Rechnung zu tragen.

Erläuterung:

Die marktwirtschaftliche Ordnung setzt das Unternehmen als „autonome Entscheidungseinheit“ voraus, die sich an Signalen des Marktes und vom Staate gesetzten Daten orientiert, sich ihre Produktionsziele grundsätzlich selbst setzt und hierfür die Produktionsmittel nach dem Rentabilitätsprinzip ökonomisch optimal einsetzt.

Gewinnstreben und Wettbewerb bedingen die Funktionsfähigkeit eines solchen Marktsystems. Externe Effekte dürfen die rentabilitätsorientierte Unternehmensentscheidung nicht verfälschen oder verzerren.

Demgegenüber wird von verschiedenen Seiten außer einer Beteiligung von Vertretern der Kapitalgeber und Arbeitnehmer in den Kontrollorganen, zumindest der Großunternehmen, auch eine Beteiligung von Vertretern des Allgemeinwohls oder des öffentlichen Interesses gefordert. Man verspricht sich davon direkte Einwirkungsmöglichkeiten der Verbraucher, aber auch aller sonst (etwa durch Umweltbeeinträchtigungen) vom Wirtschaftsablauf betroffenen Bürger, und damit der Gesamtgesellschaft auf die Bestimmung der Produktionsziele und Produktionsverfahren der Einzelunternehmen.

Eine solche Entscheidung von Vertretern des „Allgemeinwohls“ oder „öffentlichen Interesses“ in die Aufsichtsorgane muß zu einer persönlichen Überforderung der mit der offiziellen Definition des Gesamtinteresses als „des Interesses der Gesamtgesellschaft“ oder aber nur „des Interesses einer bestimmten Bezugsgruppe“ (wie der Verbraucher einer Ware) Beauftragten führen. Eben die „Definition“ dieser häufig so vagen Interessen der Gesamtheit oder Öffentlichkeit erfolgt in Hinsicht auf die ökonomischen Interessen der Gesellschaft durch den Markt, in

Hinsicht auf die politischen Interessen durch den Staat, d. h. durch die verfassungsmäßig zu solcher Meinungs- und Willensbildung „im Namen des Volkes“ berufenen Organe der staatlichen Legislative, Exekutive und Justiz. Eine solche öffentliche Kontrolle der Unternehmensentscheidungen durch die ökonomische Instanz des Marktes und die politische Instanz des Staates ist einer persönlich unverantwortlichen und politisch unkontrollierbaren Kontrolle durch sogenannte Vertreter der Allgemeinheit in den Kontrollorganen der Großunternehmen vorzuziehen.

These 3: Zur Gewährleistung des erforderlichen Interessenausgleichs zwischen den Faktoren ist eine funktionsgerechte gleichgewichtige Beteiligung von Anteilseignern (Faktor Kapital) einerseits und Unternehmensangehörigen (Faktoren Disposition und Arbeit) andererseits vorzusehen.

Erläuterung:

Autoritäts-, Verteilungs- und Produktionskonflikte treffen alle Unternehmensangehörigen (Faktor Arbeit und Faktor Disposition). Sie werden lediglich unterschiedlich erlebt und ausgetragen. Die Unterschiede ergeben sich aus der jeweiligen Gestaltung des Arbeitsvertrages, der jeweiligen Einordnung in den Produktionsprozeß, der jeweiligen Gestaltung des individuellen Arbeitsverhältnisses. Gemeinsam ist allen Unternehmensangehörigen das sich aus ihrer abhängigen Stellung ergebende Risiko der Ersetzbarkeit.

Aus diesem Grunde sind auch die leitenden Angestellten, die aufgrund ihres Aufgabenbereiches Arbeit mit größeren Dispositionschancen und höheren Qualifikationsanforderungen verrichten, Arbeitnehmer, die sich der Direktionshierarchie des Unternehmens unterzuordnen haben.

Die Arbeitsplätze der leitenden Angestellten sind bei Unternehmenskrisen oder Rezessionen sogar in besonderem Maße gefährdet. Ihnen droht bei Verlust des Arbeitsplatzes stärker als allen anderen Arbeitnehmern ein sozialer Abstieg.

Den Vertretern der Anteilseigner wird eine gemeinsame Legitimation als Kapitalgeber nicht bestritten, obwohl sich auf ihrer Seite die Verhältnisse grundlegend gewandelt haben. Sie nehmen insbesondere in Großunternehmen immer weniger Unter-

nehmerfunktionen wahr, und sie stellen nicht einmal einen einheitlichen Block dar, da sie in Groß- und Kleinaktionäre, in Vertreter von Depots-Stimmenrechten und Vertreter von Geschäftsverbindungen aufgespalten sind.

Ebensowenig kann den Vertretern der Unternehmensangehörigen eine grundsätzliche Gemeinsamkeit bestritten werden, die sich aus ihrer Abhängigkeit ergibt, obwohl sich auch hier die Verhältnisse gewandelt haben: durch Differenzierung der Arbeitsverhältnisse.

Die Arbeit mit größeren Dispositionschancen und höheren Qualifikationsanforderungen unterscheidet sich von anderer Arbeit lediglich durch den Grad des Konfliktes.

Es wäre falsch, aus einer besonderen Gestaltung des Arbeitsverhältnisses für leitende Angestellte den Schluß zu ziehen, diese Sondergruppe habe den alten Gegensatz zwischen Kapitalgebern und Arbeitnehmern aufgelöst. Der Gegensatz hat sich lediglich differenziert. Er ist nicht aufgehoben.

Der eigentliche Hintergrund für die Prinzipien einer funktionsgerechten und gleichgewichtigen Mitbestimmung hat zu lauten: Wer seine Arbeitskraft zur Verfügung stellt, muß das Recht haben, mitzubestimmen. Daher müssen diejenigen, die Kapital geben, als eigene Interessengruppe auf der einen Seite, diejenigen, die ihre Arbeitskraft zur Verfügung stellen, gleichgewichtig auf der anderen Seite vertreten sein.

These 4: Die Sicherstellung des überwiegenden Unternehmensinteresses macht es einerseits notwendig, die Anteilseigner (Faktor Kapital) nicht aus ihrer Verantwortung zu entlassen; andererseits müssen die Unternehmensangehörigen (Faktoren Disposition und Arbeit) in der Lage sein, ihre Interessen geltend zu machen, ohne überstimmt werden zu können.

Erläuterung:

Im Konfliktfall zwischen den Interessen der Anteilseigner und der Unternehmensangehörigen darf sich eine Seite nicht über die spezifischen Interessen der anderen Seite hinwegsetzen können (etwa das Interesse an Gewinnerzielung hier, an Arbeitsplatzsicherheit dort). Keine Seite darf deshalb grundsätzlich über eine Stimmenmehrheit verfügen. Die Sicherstellung des überwiegenden Unternehmensinteresses macht es notwendig, die Anteilseigner (Faktor Kapital) nicht aus ihrer Verantwortung zu entlassen. Das spricht für eine gleichgewichtige Stimmenver-

teilung auf die Vertreter der Anteilseigner einerseits, die Vertreter der Unternehmensangehörigen (Faktoren Disposition und Arbeit) andererseits in der Unternehmensaufsicht. Sie allein setzt beide Seiten unter den erforderlichen Einigungszwang, der im Konfliktfall die Beteiligten zu akzeptablen Kompromissen nötigt.

Dieser Einigungszwang wird jedoch ausgehöhlt, wenn man einem neutralen Dritten die gleichsam schiedsrichterliche Stichentscheidung zuschiebt. Wie die Erfahrungen der Montan-Mitbestimmung mit der Institution eines solchen „Neutralen“ zeigen, ist eine solche Einzelperson häufig nicht nur von ihrem Sachverstand her, sondern auch durch die Belastung mit der letzten Alleinverantwortung für eine solche streitige Unternehmensentscheidung überfordert.

Wenn aber keine der beiden Seiten die andere überstimmen kann, stehen beide schon im Vorfeld möglicher Interessenkonflikte unter dem Zwang zu rationaler Argumentation. Er nötigt zum Ernstnehmen der Gesichtspunkte der anderen und schließt den bei Disparität der Stimmverteilung möglichen Ersatz von Argumentation durch Majoritäten aus. Die Stimmgleichheit, die sich ergeben kann, zwingt jede Seite, Toleranzangebote zu machen. Die angebliche Entscheidungsunfähigkeit einer Patt-Situation ist in Wahrheit die höchste Form des Einigungszwanges, die für das Unternehmensinteresse insgesamt erforderlichen Entscheidungen zu fällen.

Die Interessengebundenheit an das Wohl und Wehe des Unternehmens ist allen Faktoren gemeinsam. Die Durchsetzung einseitiger und kurzfristiger, wenn nicht gar kurzfristiger Gruppeninteressen kann nach allen Erfahrungen nicht als durchgängiger Standpunkt, sei es der Anteilseigner, sei es der Unternehmensangehörigen, ob Faktor Disposition oder Faktor Arbeit, unterstellt werden.

These 5: Die Faktoren Kapital, Arbeit und Disposition sind nach den vorstehenden Prinzipien einer funktionsgerechten Mitbestimmung an der Unternehmensaufsicht von Großunternehmen im Verhältnis 6 : 4 : 2 zu beteiligen.

Dabei ist sicherzustellen, daß gegen die Mehrheit der Faktoren Arbeit und Disposition bei im einzelnen noch festzulegenden Entscheidungen, in jedem Fall aber bei der Bestellung und Abberufung der Unternehmensleitung nicht entschieden werden kann.

Erläuterung:

Dem System einer marktwirtschaftlichen Ordnung entspricht nur ein dynamisches Konfliktlösungsmodell, das den Zwang zu rationaler Argumentation im Prozeß der Entscheidungsfindung beinhaltet.

Jede Form der Majorisierung, sowohl die der Anteilseigner (Faktor Kapital) als auch die der Unternehmensangehörigen (Faktoren Arbeit und Disposition) bietet nur eine Scheinlösung, die die am überwiegenden Unternehmensinteresse orientierten Sachentscheidungen durch Machtmechanismen ersetzt.

Es muß sowohl im Interesse derjenigen, die ihre Arbeitskraft beisteuern, als auch im Interesse derjenigen, die das Kapital zur Verfügung stellen, liegen, im Aufsichtsrat jeweils einen Partner zu haben, der bereit ist, Sachentscheidungen mitzutragen, die langfristig die Zukunft des Unternehmens sichern. Damit eine Majorisierung der Arbeitnehmervertreter im Aufsichtsrat nicht möglich wird, ist sicherzustellen, daß gegen die Mehrheit der Faktoren Arbeit und Disposition bei im einzelnen noch festzulegenden Entscheidungen in jedem Fall aber bei der Bestellung und Abberufung der Unternehmensleitung nicht entschieden werden kann.

Die funktionale Differenzierung des Arbeitsprozesses, die den leitenden Angestellten einen Aufgabenbereich mit Dispositionschancen und besonderen Qualifikationsanforderungen zuweist und sie zu einem kritischen Potential im Unternehmen macht, erfordert, daß ihre Mitwirkung in der Unternehmensaufsicht ihrem Aufgabenbereich entsprechend gesondert gesichert werden muß.

Deshalb ist auch das Vorschlagsrecht für die Wahl leitender Angestellter in den Aufsichtsrat dem Ausschuß der leitenden Angestellten zuzuweisen, (vgl. These 4 zur betrieblichen Mitbestimmung).

These 6: Der Faktor Disposition in der Unternehmensaufsicht setzt sich aus leitenden Angestellten des Unternehmens zusammen. Die Wahl erfolgt durch Mehrheitsentscheid der leitenden Angestellten.

Erläuterung:

Es ist verschiedentlich vorgeschlagen worden, die Vertreter des Faktors Disposition im Aufsichtsrat durch Mehrheitsentscheid der beiden übrigen Gruppen oder des „Rumpfaufsichtsrates“ als Ganzes zu kooptieren, unter Zuweisung des Vorschlagsrechtes

entweder an die engere Geschäftsführung (Vorstand) oder an die Vertreter der Faktoren Kapital und Arbeit im Aufsichtsorgan für jeweils die Hälfte.

Alle diese Lösungen widersprechen dem Grundgedanken solcher Mitbestimmung von Vertretern des Faktors Disposition, bei denen es sich weder um zusätzliche Vertrauensleute der Faktoren Kapital und Arbeit noch um eigene Vertreter der Geschäftsführung im Kontrollorgan des Unternehmens handeln kann. Sie sind unternehmerisch sachverständige, weder auf die Seite Kapital noch Arbeit festgelegte Personen. Im Konfliktfall sind sie nicht nur an fairen Kompromissen zwischen Kapitalgebern und Arbeitnehmern interessiert, sondern darüberhinaus orientiert vor allem anderen an den Interessen des Unternehmens als Ganzem.

Einer solchen, ihrer eigenständigen Funktion entsprechend selbständigen Repräsentation der leitenden Angestellten im Kontrollorgan eines Großunternehmens entspricht am ehesten eine Wahl der leitenden Angestellten durch die leitenden Angestellten des eigenen Unternehmens.

These 7: Die Zurechnung zum Faktor Disposition als leitender Angestellter bestimmt sich nach den Regelungen der betrieblichen Mitbestimmung. In die Unternehmensaufsicht gewählte leitende Angestellte können nicht gleichzeitig der Geschäftsführung des Unternehmens angehören.

Erläuterung:

Eine von unten nach oben strukturierte Organisation von Betrieb und Unternehmen fordert einheitliche Begriffsbestimmungen für die auf der betrieblichen und unternehmerischen Ebene tätigen Bezugsgruppen. Deshalb ist es für die Zurechnung der „leitenden Angestellten“ zum Faktor Disposition zweckmäßig, an die entsprechende Funktionsabgrenzungen dieses Personenkreises im Bereich der betrieblichen Mitbestimmung anzuknüpfen (vgl. Erläuterung zu These 4 der Thesen zur betrieblichen Mitbestimmung).

Angesichts der Kontrollfunktion der Unternehmensaufsicht über die Unternehmensleitung muß dabei, entgegen anderen Vorschlägen, ein passives Wahlrecht der in der Geschäftsführung mit der Repräsentation des Unternehmens nach außen und der Direktion des Betriebes nach innen beauftragten leitenden Angestellten ausscheiden. Sie führte zu einer funktionswidrigen „Kontrolle durch die Kontrollierten“, ganz abgesehen von den in der Spitzengruppen der leitenden Angestellten schon nach den

besonderen Anstellungsvoraussetzungen zunehmenden Abhängigkeit vom Vertrauen der Kapitalgeber.

Demzufolge können für eine Repräsentation des Faktors Disposition im Aufsichtsrat nur die leitenden Angestellten in Betracht kommen, die unterhalb von Unternehmensleitung und erweiterter Geschäftsführung, Direktionsgewalt im Betriebe ausüben, Arbeitgeberbefugnisse wahrnehmen usw.

These 8: Der Vorsitzende des Kontrollorgans wird mit einer Mehrheit von zwei Dritteln der Mitglieder der Unternehmensaufsicht gewählt. Kommt eine Mehrheit nicht zustande, so wird der Vorsitzende in einjährigem Wechsel von den Vertretern der Anteilseigner und der Unternehmensangehörigen bestimmt.

Erläuterung:

Vorsitzender des Kontrollorgans eines Großunternehmens soll jeder der Vertreter eines der Faktoren Kapital, Disposition und Arbeit werden können, der das Vertrauen einer qualifizierten Mehrheit der Mitglieder der Unternehmensaufsicht auf sich vereinigen kann.

Zur Sicherstellung der Funktionsfähigkeit der Unternehmensaufsicht auch für den Fall, in dem eine Einigung über keine der danach möglichen Lösungen gelingt, ist als Notlösung der jährliche Wechsel des Vorsitzenden zwischen Anteilseignern und Arbeitnehmern vorzusehen. Die für alle Seiten unerwünschte In-Unternehmensangehörigen vorzusehen. Die für alle Seiten unerwünschte Instabilität einer solchen Organisation stellt zugleich einen zusätzlichen Anreiz dar, sich gemeinsam zu klaren Lösungen zusammenzufinden.

These 9: Das Kontrollorgan des Unternehmens trifft seine Entscheidung in der Regel mit einfacher Stimmenmehrheit. Steht einer Mehrheitsentscheidung das geschlossene Abstimmungsverhalten der Vertreter der Faktoren Kapital, Arbeit oder Disposition entgegen, so gilt die Entscheidung bis zu einer Wiederholung der Abstimmung als ausgesetzt.

Jede Gruppe hat das Recht, Fachleute zur Anhörung zu bestimmten Problemen vor das Kontrollorgan laden zu lassen.

Erläuterung:

Durch die aufschiebende Wirkung eines geschlossenen Abstimmungsverhaltens der Vertreter der Faktoren Kapital oder Arbeit oder Disposition soll eine Majorisierung durch einfache Mehrheitsentscheidung verhindert werden. Zwar kann angesichts des Entscheidungszwanges, unter dem auch das Kontrollorgan der Unternehmensspitze steht, eine Überstimmung der Vertreter auch der Faktoren Kapital oder Arbeit oder Disposition nicht schlechthin (etwa durch ein absolutes Veto) ausgeschlossen werden, sieht man von den in These 5 genannten Fällen ab, in denen gegen die Mehrheit der Unternehmensangehörigen (Faktoren Arbeit und Disposition) nicht entschieden werden kann. Jedoch müssen mögliche Zufallsentscheidungen gegen das geschlossene Votum aller Vertreter der Faktoren Kapital oder Arbeit oder Disposition verhindert und in solchen äußersten Konfliktfällen eine ausdrückliche Offenlegung der Verantwortlichkeiten durch eine nochmalige Wiederholung der Abstimmung erzwungen werden.

Es ist zu erwägen, ob die Stimme des Vorsitzenden bei Stimmengleichheit in der Wiederholungsabstimmung den Ausschlag geben soll.

Jede Gruppe, die Vertreter des Faktors Kapital, des Faktors Disposition und des Faktors Arbeit, soll das Recht haben, Fachleute zur Anhörung zu bestimmten Problemen vor das Kontrollorgan laden zu lassen (z. B. zu Fragen des Umweltschutzes, der Kommunalpolitik, der Infrastruktur, der Unternehmensberatung und zu Arbeitnehmerfragen).

These 10: Die Montanmitbestimmung wird durch die hier vorgesehene Regelung abgelöst.

Erläuterung:

Die Entsendung externer Vertreter in die Kontrollorgane der Unternehmen hat sich ebenso wenig bewährt wie die Belastung des neutralen Mannes mit der letzten Entscheidung.

Im Vorstand muß die Bestellung des für das Personalwesen zuständigen Mitglieds in gleicher Weise wie bei den anderen Vorstandsmitgliedern erfolgen, damit seine Stellung nicht von vornherein, wie in der Montanregelung, gegenüber seinen Kollegen diskriminiert ist.

These 11: Neben den bestehenden Unternehmensverfassungen der Einzelunternehmen, der Personalgesellschaften und der Kapitalgesellschaften sind durch den Gesetzgeber für partnerschaftliche Formen der Mitwirkung und Mitbeteiligung der Faktoren Kapital und Arbeit neue Unternehmensmodelle bereitzustellen.

Erläuterung:

Eine Reform der bestehenden Unternehmensverfassungen der Kapitalgesellschaften und der Personalgesellschaften kann zwar funktionsgerechte Lösungen der Unternehmensmitbestimmung der Arbeitnehmer einführen. Sie kann jedoch weder die Organisationsstruktur für eine volle Selbstbestimmung des Faktors Arbeit im Wirtschaftsleben, noch für eine dem Faktor Kapital grundsätzlich gleichberechtigte Ertragsbeteiligung des Faktors Arbeit darstellen.

Auch die Unternehmensverfassung der Genossenschaft wird nach den Erfahrungen mit Produktivgenossenschaften den Erfordernissen eines nach den Prinzipien der Selbstbestimmung und Ertragsbeteiligung aller Mitarbeiter organisierten Produktionsbetriebes nicht voll gerecht.

Ein mögliches Modell neuer Unternehmensverfassung stellt die Arbeitsgesellschaft dar. Diese soll den zu einer Arbeitsgesellschaft sich zusammenschließenden Gesellschaftern die gleichberechtigte Mitwirkung und Mitbeteiligung an einem partnerschaftlichen auf Rechnung und zum Vorteil aller betriebenen Wirtschaftsunternehmen ermöglichen.

Eine solche Arbeitsgesellschaft könnte, in Anlehnung an die Organisationsstruktur einer Kapitalgesellschaft, nach den folgenden Grundsätzen gestaltet sein:

1. Die Arbeitsgesellschaft besteht aus Kapitalgesellschaftern und Arbeitsgesellschaftern, deren Anteil am Gesellschaftsvermögen in dem eingelegten Eigenkapital oder der eingebrachten Arbeitskraft besteht.
2. Beide Faktoren sind nach Maßgabe des wirtschaftlichen Gewichts ihrer Beiträge an Unternehmensentscheidung und Unternehmensergebnis zu beteiligen.
3. Maßstab für Berechnung der Anteile von Kapitalgesellschaftern und Arbeitsgesellschaftern ist der am Kapitalmarkt erzielbare Ertrag des eingelegten Kapitals und der auf dem Arbeitsmarkt erzielbare Lohn für die eingebrachte Arbeit.

4. Mitarbeiter, die ohne die Stellung eines Arbeitgehaltspflichtigen beschäftigt sein wollen, erhalten ausschließlich Arbeitslohn.
5. Mitarbeiter, die nur einen Teil ihrer Arbeitskraft als Arbeitsgesellschaftler einbringen wollen, erhalten anteilig Ertragsbeteiligung und Arbeitslohn.
6. Die Arbeitsgesellschaft hat ein Leitungsorgan, dessen Organisationsstruktur der des Vorstandes einer Aktiengesellschaft entspricht.
7. Die Arbeitsgesellschaft hat ein Kontrollorgan, das die Funktionen des Aufsichtsrates und der Gesellschaftsversammlung einer Aktiengesellschaft vereinigt, und in dem Kapitalgesellschaftler wie Arbeitsgesellschaftler nach Maßgabe ihrer Beteiligung vertreten sind.
8. Kapitalgesellschaftler wie Arbeitsgesellschaftler haben Anteil am nicht ausgeschütteten wie am ausgeschütteten Gewinn, über dessen Höhe das Kontrollorgan entscheidet.
9. Für die Anteile am nicht ausgeschütteten Gewinn erhalten die Arbeitsgesellschaftler Gutschriften auf ein Kapitalkonto oder börsenfähige Titel.
10. Das Alternativmodell einer Arbeitsgesellschaft soll als Wahlmöglichkeit neben die bestehenden Unternehmensformen treten.

Die Arbeitsgesellschaft eignet sich vor allem für partnerschaftliche Zusammenschlüsse von Selbständigen (etwa in Handwerksbetrieben), die Kapital und Arbeit zu gleichen oder unterschiedlichen Anteilen einbringen, durch Kapitalzusammenlegung das Kapitalrisiko auf mehrere Schultern verteilen und durch Arbeitsteilung die Produktivität steigern.

Die Arbeitsgesellschaft bringt Vorzüge außerdem für Wirtschaftsunternehmen, in denen eine effektive Kontrolle der Arbeitsleistung (wie z. B. in Bauunternehmen) nur schwer möglich ist. Hier dürfte sich Eigeninteresse und Selbstkontrolle der auf gemeinsame Rechnung in einer Arbeitsgesellschaft Wirtschaftenden günstig auf die Rationalität der Produktion auswirken.

VIERTER TEIL: **Umweltpolitik**

VORBEMERKUNG:

Umweltpolitik antwortet auf eine Herausforderung der Industriegesellschaft. Bevölkerungszunahme, Verstädterung und Zersiedlung, hemmungsloser technischer Fortschritt und wachsender Wohlstand führen zu einer Übernutzung und Zerstörung der Naturgrundlagen: von Boden und Rohstoffen, Luft und Wasser. Der Lärm wird besonders in Verdichtungsräumen unerträglich; Umweltchemikalien drohen unsere Nahrungsmittel zu vergiften. Die Umweltkrise ist weltweit. Sie bedroht auch uns und unser Land. Der über Jahrhunderte dauernde Raubbau an der Natur muß aufhören. Auch für künftige Generationen müssen noch Rohstoffe, frische Luft und reines Wasser vorhanden sein. Die Aufnahmefähigkeit der Natur für Abfälle und andere Umweltbelastungen ist begrenzt.

Die soziale Marktwirtschaft hat wirksame Mittel und Möglichkeiten, die Umweltkrise zu bekämpfen. Leitgedanke ist dabei der Schutz der Würde des Menschen. Daß heißt: Zu den unabdingbaren Menschenrechten gehört das Recht auf eine Umwelt in bestem Zustand.

Umweltpolitik ist Gesellschaftspolitik und geht jeden Bürger an. Der Staat allein kann die Umweltprobleme nicht lösen. Umweltpolitik wird nur auf der Grundlage eines neuen Umweltbewußtseins Erfolg haben können. Umweltschutz kann sich auch nicht nur auf die Abwehr bereits eingetretener Umweltschäden beschränken. Umweltschutz erfordert eine auf lange Sicht angelegte Umweltplanung. Notwendig ist eine ständige Berücksichtigung von Umweltfaktoren in allen Entscheidungen der Wirtschaft und öffentlichen Hand. Auf technischen Fortschritt und Wirtschaftswachstum braucht dabei nicht verzichtet zu werden. Die Leistungskraft unserer Volkswirtschaft wird aber in Zukunft danach beurteilt werden, ob es gelingt, mit marktgerechten Mitteln umweltfreundliche Verfahren und Produkte durchzusetzen.

Umweltpolitik verlangt Umdenken und Nachdenken. Liberales Ziel ist es, jedem Bürger die für seine Gesundheit und sein Wohlbefinden notwendige Qualität seiner Umgebung zu sichern. Deshalb muß Umweltpolitik den gleichen Rang erhalten wie soziale Sicherung, Bildungspolitik oder Landesverteidigung.

These 1: Umweltschutz hat Vorrang vor Gewinnstreben und persönlichem Nutzen.

Umweltschädigung ist kriminelles Unrecht.

Art. 2 GG ist wie folgt zu ergänzen: „Jeder hat ein Recht auf eine menschenwürdige Umwelt. Die Naturgrundlagen stehen unter dem besonderen Schutz der staatlichen Ordnung. Die Grenze der im Allgemeininteresse zulässigen Umweltbelastung wird durch Gesetz bestimmt.“

Erläuterung:

Die Menschenwürde wird heute zunehmend auch durch Zerstörung der Umwelt bedroht. Die vorgeschlagene Grundgesetzänderung schafft ein Grundrecht auf menschenwürdige Umwelt („Umwelt in bestem Zustand“), schützt die Naturgrundlagen und erschwert über das unvermeidliche Maß hinausgehende schädliche Nutzungen der Umwelt. Der Schutz der Freiheit der Person wird zu einem sozialen Gestaltungsrecht weiterentwickelt.

Ebenso wie Brandstiftung gehört Umweltschädigung zu den gemeingefährlichen Straftatbeständen. Dies muß in der Novellierung des Strafrechts seinen Niederschlag finden. Gewinnsucht auf Kosten der Umwelt muß hart bestraft werden. Verhängte Geldstrafen müssen auf jeden Fall über dem Gewinn liegen, der durch Unterlassung von Umweltschutzmaßnahmen erzielt wurde.

Lebens- und gesundheitsgefährdende Produktionsmethoden müssen durch administrative Standards und Kontrollen nach Art eines „Lizensierungsverfahrens“ geregelt werden. Nichteinhaltung dieser Auflagen führt zu strafrechtlichen Sanktionen und zivilrechtlicher Gefährdungshaftung.

Veraltete Anlagen, deren Schutztechniken nicht mehr den geforderten Standards entsprechen, müssen nach Fristsetzung angepaßt werden. Der Vorbehalt der wirtschaftlichen Zumutbarkeit kann nicht auf Kosten der Volksgesundheit geltend gemacht werden. In Grenzfällen wirtschaftlicher Unzumutbarkeit greift das Gemeinlastprinzip ein.

These 2: Umweltplanung und Umweltschutz ist Aufgabe des Bundes.

Dem für Umweltfragen zuständigen Minister sind die für Umweltplanung erforderlichen klaren Kompetenzen für Raumordnung und Städtebau zu geben. Er stellt die Umweltverträglichkeit aller Gesetze fest.

Dem Bund ist die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz für alle Bereiche der Umweltplanung und des Umweltschutzes zu übertragen. Er setzt die Normen und Indikatoren zur Beurteilung des Zustandes der Umwelt nach dem neuesten Stand der Technik fest. Ein Bundesamt für Umweltschutz organisiert hierfür die notwendigen vorbereitenden Arbeiten, besonders die wissenschaftliche Forschung für umweltfreundliche Technik. Es überwacht laufend die umweltrelevanten Meßdaten und berät die öffentliche Hand bei allen Umweltschutzmaßnahmen.

Aufgabe der Länder ist es, zur Durchführung der Bundesgesetze obere Landesbehörden einzurichten, die die Einhaltung der Standards und Richtlinien zum Umweltschutz kontrollieren.

Dem Bundestag ist regelmäßig eine Umweltbilanz durch ein unabhängiges Gremium von Wissenschaftlern vorzulegen.

Erläuterung:

Umweltschutz ist in den einzelnen Bundesländern unterschiedlich geregelt und wird unterschiedlich gehandhabt. Diese Rechtszersplitterung führt zu Rechtsunsicherheit. Durch Grundgesetzänderung muß der Bund die konkurrierende Gesetzgebung für alle Bereiche von Umweltplanung und Umweltschutz erhalten. Nur auf dieser Grundlage kann er einheitliche Normen und Grenzwerte nach dem jeweiligen Stand der Technik für das gesamte Bundesgebiet vorschreiben. Dadurch werden ungerechtfertigte Standortvorteile vermieden.

Eine obere Landesbehörde muß Umweltschutz gegenüber örtlichen, oft kurzsichtigen Sonderinteressen durchsetzen. Die Behördenorganisation muß gestrafft werden. Die Länder und Gemeinden müssen die Möglichkeit haben, durch Sofortmaßnahmen, besonders in Ballungsgebieten, akute Gefahren zu bekämpfen.

Eine Vielzahl von Forschungsinstituten beschäftigt sich mit Umweltproblemen. Diese Forschung erfaßt weder alle Gebiete noch ist sie hinreichend koordiniert. Eine Zusammenfassung in einer oberen Bundesbehörde ist notwendig, um die vorhandenen Kapazitäten besser zu nutzen, Forschungsergebnisse rascher auszuwerten und die öffentliche Hand in Umweltplanung, -gesetzgebung und -verwaltung wirksamer zu unterstützen. Bundestag und Öffentlichkeit müssen regelmäßig und verlässlich über den Zustand der Umwelt informiert werden. Dies geschieht durch Vorlage einer Umweltbilanz, die von einem unabhängigen Wissenschaftlergremium erarbeitet wird, in dem verschiedene Erfahrungs- und Denkbereiche vertreten sind.

These 3: Umweltschutz ist eine internationale Aufgabe. Deshalb sind alle Bestrebungen zu unterstützen, ein internationales Umweltrecht zu schaffen. In die Erklärung der Menschenrechte der Vereinten Nationen muß das Recht auf eine Umwelt in bestem Zustand aufgenommen werden. Durch internationale Konventionen müssen Meßmethoden, Warnsysteme, Registrierverfahren und Kontrollen harmonisiert werden. Ein internationaler Gerichtshof sollte auf die Einhaltung dieser Konventionen achten.

Import und Export von Produkten, die den Umweltschutz in der Bundesrepublik Deutschland nicht entsprechen, sind zu unterbinden. Der Hinweis auf schlechteren Umweltschutz in Nachbarländern darf kein Grund für die Verzögerung von eigenen Schutzmaßnahmen sein.

Die internationale Umweltpolitik der Bundesregierung muß sich als Beitrag zu internationalen Programmen und Maßnahmen verstehen. Besonders im Bereich der Europäischen Gemeinschaften soll die Bundesregierung für eine einheitliche Gesetzgebung initiativ werden.

Bürgschaften und Kredite aus öffentlichen Mitteln dürfen nicht für Investitionen von Unternehmen gewährt werden, wenn damit gesundheitsgefährdende Produktionen in Drittländern aufgebaut werden sollen.

Erläuterung:

Umweltgefährdung macht an den Grenzen nicht halt. Wettbewerbsverzerrungen und Handelshemmnisse können nur vermie-

den werden, wenn Schutzanforderungen international verbindlich sind. Belastungen der Biosphäre durch menschliche Eingriffe, wie etwa die Verschmutzung der Weltmeere oder der Atmosphäre, können nur durch gemeinsam erarbeitete und einheitlich angewendete internationale Standards aufgehalten und verhindert werden. Einführung und Kontrolle neuer Techniken müssen überall auf der Welt umweltschonend geplant werden. Beispielhaft hierfür sind die internationalen Abkommen über radioaktive Gefährdungen und deren Kontrolle.

Internationale Gesetzgebung kann nicht immer abgewartet werden; die Umweltpolitik der Bundesrepublik Deutschland sollte sich als Schrittmacher für ein internationales Umweltrecht verstehen. Sie muß sich daher neben der Verbesserung der nationalen Gesetzgebung für einen fortschrittlichen Umweltschutz besonders im Bereich der Europäischen Gemeinschaften ebenso wie für Umweltschutzabkommen mit den osteuropäischen Nachbarländern und der DDR einsetzen.

Umweltschutz ist Menschenrecht. Daher muß die Entschließung der Internationalen Parlamentarierkonferenz zu Umweltfragen vom Juni 1971 in die Tat umgesetzt werden: „Ein Recht auf Umwelt in bestem Zustand, wie sie unabdingbar ist für das körperliche, geistige und soziale Wohlbefinden, sowie die kulturelle Entfaltung der Menschen, sollte als ergänzender Punkt in die Allgemeine Menschenrechtserklärung aufgenommen werden.“

These 4: Die Kosten der Umweltbelastung werden grundsätzlich nach dem Verursacherprinzip aufgebracht. Es gilt Gefährdungshaftung. Die Kosten des Umweltschutzes sind Kosten der Produktion. Jede nach dem jeweiligen Stand der Technik noch nicht vermeidbare Belastung muß abgabepflichtig werden. Technische Möglichkeiten, Umweltbelastungen zu mindern oder ganz zu verhindern, werden zwingend vorgeschrieben, wenn notwendig, auch bei Altanlagen.

Die Wiedereinführung von Abfallstoffen in den Produktionsprozeß ist durch Aufträge zur Entwicklung neuer technischer Verfahren für die Wiederverwendung von Abfallstoffen und durch steuerliche Anreize zu begünstigen.

Ausnahmen vom Verursacherprinzip gelten nur, wo seine Anwendung nicht oder nicht mehr möglich ist. In solchen Fällen tritt die öffentliche Hand nach dem

Gemeinlastprinzip ein. Für Haftungsfälle wird gesetzliche Versicherungspflicht vorgeschrieben.

Die bisher nur theoretisch zurechenbaren „sozialen Kosten“ der Umweltbelastung sind in der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung und in den einzelnen Sektoren der Volkswirtschaft auszuweisen.

Erläuterung:

In der Marktwirtschaft werden grundsätzlich alle Kosten den Produkten und Verfahren zugerechnet, die sie verursachen. Dies gilt auch für die Verursacher von Kosten einer Umweltbelastung. Wird daher der Ordnungsrahmen der Marktwirtschaft um umweltpolitische Ziele ergänzt, so werden die Kosten des Umweltschutzes über den Preis aufgebracht werden können. Darüber hinaus wird die öffentliche Hand eingreifen müssen, um ein umweltfreundliches Verhalten nicht nur der Unternehmer, sondern auch der Verbraucher durchzusetzen.

Wenn Umweltgefährdungen durch geeignete Gegenmaßnahmen des Verursachers nicht abgewendet werden können, jedoch im Allgemeininteresse abgewendet werden müssen, sind diese durch Notmaßnahmen nach dem Gemeinlastprinzip abzuwenden. Ebenso greift das Gemeinlastprinzip ein, wenn wie bei Altschäden ein individueller Verursacher nicht mehr festzustellen ist.

Unser Sozialprodukt ist zur Zeit überhöht, weil die Wertminderungen der Umwelt in der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung nicht berücksichtigt werden. Das Verursacherprinzip dient dazu, jedermann klar zu machen, daß Schädigung der Umwelt Kosten verursacht und Wirtschaftswachstum oft mit sozialen Zusatzkosten erkaufte wird.

Belastende und entlastende Maßnahmen des Staates werden die Entwicklung umweltfreundlicher Verfahren und Produkte fördern müssen. Zum Beispiel müssen Fahrzeuge mit abgasarmen oder abgasfreiem Antrieb Steuerfreiheit erhalten. Durch ein Umweltgütesiegel sollten umweltfreundliche Produkte ausgezeichnet und dadurch Verbraucher zum bevorzugten Kauf veranlaßt werden. In Schulen, Rundfunk und Fernsehen ist auf Umweltbelastungen, Gesundheitsgefahren und Möglichkeiten der Abhilfe hinzuweisen. Wo erforderlich, müssen gesundheitsgefährliche Verfahren und Produkte verboten werden.

These 5: Umweltplanung und Umweltschutz werden nur Erfolg haben als Teil einer Struktur- und Raumordnungspolitik. Keine Entscheidung der Öffentlichen Hand oder Wirtschaft darf in Zukunft ohne Berücksichtigung ökologischer Gesichtspunkte getroffen werden. Die Öffentliche Hand muß dem vor allem durch Vorlage von Berichten Rechnung tragen, die die Einwirkung ihrer beabsichtigten Maßnahmen auf die Umwelt darstellen. Die Berichte sind zu veröffentlichen.

Als Übergangslösung müssen für Ballungsgebiete Katastrophen- und Alarmpläne vorhanden sein, die etwa bei bestimmten Wetterlagen das Stilllegen des Kraftfahrzeugverkehrs und emissionsintensiver Industrien garantieren.

Beim Städtebau ist Vorsorge vor Gewässerverunreinigung, Luftverschmutzung und Lärmgefährdung zu treffen. Ziele der Umweltpolitik müssen auch für Verkehrs- und Bauleitplanung gelten. Umweltfreundliche Verkehrsmittel sind vorrangig zu fördern und einzuführen.

Die Agrarwirtschaft ist ebenso wie die Industrieproduktion auf umweltfreundliche Verfahren und Produkte zu orientieren und entsprechenden gesetzlichen Normen zu unterwerfen. Die Landschaftsentwicklung ist umweltschonend zu planen. Daher ist für den ökologischen Ausgleich für Erholungsgebiete und die Reaktivierung belasteter Gebiete zu sorgen. Vor allem sind in allen Landschafts- und Flächennutzungsplänen Freizeitflächen und Erholungsgebiete langfristig auszuweisen.

Umweltschutz ist Voraussetzung der Umweltnutzung durch den einzelnen. Liberale Umweltpolitik muß allen Bürgern nicht nur eine gesunde Umwelt sichern, sondern muß auch ihren wachsenden Freizeitbedürfnissen Rechnung tragen und damit bessere Chancen für die Nutzung der Freizeit eröffnen.

Erläuterung:

Jahrhundertlanger Raubbau an der Natur hat in vielen Teilen der Erde zu Verwüstungen der Umwelt geführt. Durch eine lange gute Tradition der Landschaftspflege, des Naturschutzes und teilweise auch der Gewerbeaufsicht konnten solche Dauerschäden für viele Regionen in unsrem Land bisher vermieden werden. Es mehren sich die Anzeichen, daß auch uns Gefahren für Natur

und Landschaft drohen. Die Mülllawine nimmt ständig zu. Die Deckung des Wasserbedarfs für die Zukunft ist ohne kräftige Erhöhung öffentlicher und privater Investitionen nicht mehr sichergestellt.

Anders als bisher dürfen Entscheidungen zum Schutz der Umwelt nicht mehr als Reaktion auf bereits eingetretene Schäden getroffen werden. Im Rahmen der Raumordnungspolitik muß das noch vorhandene nutzbare Potential an Boden, Wasser und Luft mit den langfristigen Ansprüchen von Wirtschaft und Gesellschaft in Einklang gebracht werden. Sicherung der Regenerationskräfte im Naturhaushalt verlangt Umweltplanung auf lange Sicht. Nur eine umweltfreundliche Struktur- und Raumordnungspolitik kann auch künftigen Generationen eine menschenwürdige Umwelt schaffen.

Umweltpolitik ist zugleich Freizeitpolitik. Sie hat daher die Aufgabe, allen Bürgern modernen Lebensansprüchen genügende Umweltverhältnisse zu gewährleisten, den sich wandelnden Freizeitbedürfnissen Rechnung zu tragen und die Chancengleichheit auch im Umweltbereich „Freizeit“ zu sichern.

Anlage 1

Bei den in den Thesen zur Vermögensbeteiligung ins Auge gefaßten Größenordnungen kann zu Beginn, unter Berücksichtigung des möglichen Aufkommens aus der vorgeschlagenen Nachlaßabgabe, den Eigenleistungen der Bezugsberechtigten sowie der angestrebten Reprivatisierung öffentlicher Produktivvermögen mit einem Gesamtaufkommen von bis zu sechs Milliarden DM gerechnet werden. Dies würde umgerechnet zumindest einen Pro-Kopf-Betrag von über 100 DM ergeben.

Geht man von einem solchen Betrag von zumindest 100 DM je Person und Jahr aus, dann beträgt der Gesamtwert der Zertifikate bei einer ununterbrochenen Bezugsdauer für eine 4köpfige Familie (Alter der Eltern je 40 Jahre, der 2 Kinder 18 bzw. 16 Jahre) 11 400,- DM (für beide Elternteile je 4 000,- DM, für das 18jährige Kind 1 800,- DM, für das 16jährige Kind 1 600,- DM). Zuzüglich der in den entsprechenden Zeiträumen angesammelten Erträge aus Zins und Zinseszins ergibt sich bei einer angenommenen Verzinsung von 6 % ein Gesamtbetrag von 38 800,- DM, wenn auch die Zinsen gespart und nicht verbraucht werden. (Für beide Elternteile je 16 400,- DM, für das 18jährige Kind 3 280,- DM, für das 16jährige Kind 2 720,- DM.)

Bei einer ununterbrochenen Bezugsdauer von 25 Jahren beträgt der Gesamtwert der angesammelten Zertifikate 2 500,- DM je Person einschl. der Erträge aus Zins und Zinseszins 5 820,- DM (bei einer angenommenen Verzinsung von 6 %).

Bei einer ununterbrochenen Bezugsdauer von 60 (65 bzw. 70) Jahren, beträgt der Gesamtwert der angesammelten Zertifikate 6 000,- (6 500,- bzw. 7 000,-) DM je Person. Zuzüglich der in diesem Zeitraum angesammelten Erträge aus Zins und Zinseszins ergibt sich bei einer angenommenen Verzinsung von 6 % ein Gesamtbetrag von 56 510,- (76 220,- bzw. 102 600,-) DM je Person.

Mit dem ständigen Wachstum des Sozialprodukts und des Produktivkapitals ist eine progressive Steigerung des jährlich zu verteilenden Gesamtaufkommens verbunden. Dementsprechend werden auch die Pro-Kopf-Beträge weit über die hier errechnete Größe hinaus anwachsen.

Anlage 2

Auswirkungen der Nachlaßabgabe bei typischen Erbfällen

Die Belastungen, die sich aus der Nachlaßabgabe ergeben, können im einzelnen aus den nachfolgenden Berechnungen für typische Nachlaßfälle ersehen werden. Für folgende Fälle wurde die Belastung des Nachlaßvermögens ermittelt:

Aus einem Nachlaß erben:

1. 1 Ehegatte und 1 Kind	Tabelle 1
2. 4 Kinder	Tabelle 2
3. 1 Dritter	Tabelle 3
4. 2 Kinder und 1 Dritter	Tabelle 4
5. 1 Ehegatte und 2 Kinder	Tabelle 5
6. 2 Kinder	Tabelle 6
7. 1 Kind und 1 Dritter	Tabelle 7

Um die Beurteilung der Auswirkungen der Nachlaßabgabe zu erleichtern, wurden jeweils die Daten, die sich aus dem geltenden Erbschaftsteuergesetz bzw. aus den im Sommer 1971 vom Kabinett beschlossenen Eckwerten zur Erbschaftsteuer ergeben, gegenübergestellt. Für alle Berechnungsbeispiele wurde angenommen, daß der Nachlaß bei den Erben zu gleichen Teilen anfällt.

Tabelle 1

Fall 1: „Ehegatte und 1 Kind“

Nachlaßvermögen in DM	Gesamtbelastung des Nachlasses in % Geltendes		
	F.D.P.	Recht	Kabinett
50 000	–	–	–
100 000	–	1,00	–
200 000	–	2,94	0,75
300 000	–	3,76	1,33
400 000	–	4,42	1,87
500 000	–	4,92	2,20
600 000	–	5,26	2,75
700 000	–	5,57	3,35
800 000	–	5,87	3,89
900 000	–	6,16	4,33
1 000 000	–	6,43	4,76
2 000 000	1,18	9,06	7,91
3 000 000	2,83	9,54	9,32
4 000 000	3,32	9,83	10,04
5 000 000	3,70	10,11	10,67
7 000 000	4,28	10,64	11,82
10 000 000	5,00	11,41	13,02
25 000 000	20,97	14,96	18,24
50 000 000	29,23	14,98	20,84
100 000 000	33,36	14,99	23,91

Tabelle 2

Fall 2: „4 Kinder“

Nachlaßvermögen in DM	Gesamtbelastung des Nachlasses in % Geltendes		
	F.D.P.	Recht	Kabinett
50 000	–	–	–
100 000	–	–	–
200 000	–	1,72	–
300 000	–	3,18	1,33
400 000	–	4,13	2,75
500 000	–	4,86	3,90
600 000	–	5,52	4,66
700 000	–	6,13	5,35
800 000	–	6,71	6,00
900 000	–	7,28	6,61
1 000 000	–	7,83	7,20
2 000 000	2,48	9,34	9,72
3 000 000	5,28	10,02	11,01
4 000 000	6,74	10,61	12,16
5 000 000	7,92	11,16	12,86
7 000 000	9,97	12,22	14,37
10 000 000	28,05	13,77	17,44
25 000 000	56,22	14,92	20,79
50 000 000	65,61	14,96	23,88
100 000 000	70,30	14,98	26,93

Tabelle 3

Fall 3: „1 Dritter“

Nachlaßvermögen in DM	Gesamtbelastung des Nachlasses in % Geltendes		
	F.D.P.	Recht	Kabinett
50 000	–	19,50	14,11
100 000	–	22,88	21,49
200 000	–	27,28	28,49
300 000	0,33	29,52	32,78
400 000	1,59	31,60	35,12
500 000	2,87	33,64	37,23
600 000	4,22	35,68	39,30
700 000	5,62	37,70	41,36
800 000	7,04	39,72	43,40
900 000	8,48	41,73	45,43
1 000 000	9,93	43,74	47,45
2 000 000	15,85	45,90	49,78
3 000 000	17,99	46,93	51,84
4 000 000	19,80	47,94	53,87
5 000 000	21,49	49,45	54,90
7 000 000	27,90	52,46	56,92
10 000 000	42,97	56,97	59,94
25 000 000	62,19	59,99	61,97
50 000 000	68,59	59,99	63,98
100 000 000	71,79	59,99	66,99

Tabelle 4

Fall 4: „2 Kinder und 1 Dritter“

Nachlaßvermögen in DM	Gesamtbelastung des Nachlasses in % Geltendes		
	F.D.P.	Recht	Kabinett
50 000	–	4,86	1,72
100 000	–	6,15	3,91
200 000	–	9,07	7,26
300 000	–	10,28	9,20
400 000	–	11,31	11,43
500 000	–	12,11	12,22
600 000	–	12,87	13,20
700 000	–	13,38	13,98
800 000	0,08	13,88	14,74
900 000	0,47	14,36	15,47
1 000 000	0,95	14,83	15,99
2 000 000	7,23	18,63	20,10
3 000 000	9,43	21,16	22,92
4 000 000	11,03	21,66	23,69
5 000 000	12,39	22,14	24,40
7 000 000	15,47	22,95	25,61
10 000 000	34,27	23,97	27,17
25 000 000	58,70	28,19	32,30
50 000 000	66,85	30,05	34,97
100 000 000	70,92	30,06	37,58

Tabelle 5

Fall 5: „Ehegatte und 2 Kinder“

Nachlaßvermögen in DM	Gesamtbelastung des Nachlasses in % Geltendes		
	F.D.P.	Recht	Kabinett
50 000	–	–	–
100 000	–	0,50	–
200 000	–	2,17	–
300 000	–	3,20	0,50
400 000	–	3,92	1,00
500 000	–	4,51	1,50
600 000	–	4,91	2,08
700 000	–	5,25	2,71
800 000	–	5,57	3,37
900 000	–	5,87	3,84
1 000 000	–	6,16	4,30
2 000 000	0,35	8,85	7,55
3 000 000	1,65	9,43	9,12
4 000 000	2,71	9,75	9,88
5 000 000	3,17	10,04	10,53
7 000 000	3,85	10,59	11,71
10 000 000	4,64	11,37	12,94
25 000 000	20,22	14,94	18,20
50 000 000	28,86	14,97	20,81
100 000 000	33,18	14,98	23,89

Tabelle 6

Fall 6: „2 Kinder“

Nachlaßvermögen in DM	Gesamtbelastung des Nachlasses in % Geltendes		
	F.D.P.	Recht	Kabinett
50 000	–	–	–
100 000	–	1,40	–
200 000	–	3,43	2,00
300 000	–	4,56	3,66
400 000	–	5,27	4,87
500 000	–	5,89	5,60
600 000	–	6,48	6,25
700 000	–	7,04	6,85
800 000	0,06	7,58	7,43
900 000	0,35	8,12	8,00
1 000 000	0,71	8,64	8,55
2 000 000	5,43	9,67	10,35
3 000 000	7,07	10,26	11,50
4 000 000	8,27	10,80	12,57
5 000 000	9,29	11,33	13,18
7 000 000	11,93	12,36	14,68
10 000 000	31,80	13,88	17,72
25 000 000	57,72	14,96	20,89
50 000 000	66,36	14,98	23,94
100 000 000	70,68	14,99	26,96

Tabelle 7

Fall 7: „1 Kind und 1 Dritter“

Nachlaßvermögen in DM	Gesamtbelastung des Nachlasses in % Geltendes		
	F.D.P.	Recht	Kabinett
50 000	–	8,06	4,23
100 000	–	11,18	9,21
200 000	–	13,33	12,43
300 000	–	14,77	15,14
400 000	–	16,12	16,68
500 000	–	16,89	18,03
600 000	0,43	17,57	19,34
700 000	1,07	18,23	20,16
800 000	1,82	18,88	20,84
900 000	2,66	19,53	21,50
1 000 000	3,56	20,17	22,16
2 000 000	9,98	26,50	28,56
3 000 000	12,03	27,25	29,51
4 000 000	13,61	27,90	30,31
5 000 000	15,01	28,29	31,08
7 000 000	19,47	29,06	32,61
10 000 000	37,38	30,45	34,15
25 000 000	59,95	37,48	39,37
50 000 000	67,47	37,49	41,47
100 000 000	71,23	37,49	43,98