

Union: Partei der Vermögensbildung

SPD/FDP drücken sich seit Jahren um die Entscheidung

Die geradlinige, strikt an den Anforderungen der Wirtschaft wie den Interessen der Arbeitnehmer orientierte Politik der Vermögensbildung der Union hat die Bundesregierung im Nerv getroffen: Nach jahrelangen bloßen Ankündigungen vermögenspolitischer Initiativen hat die Bundesregierung angesichts der nahenden Bundestagswahl 1980 neue Vorschläge zur Vermögenspolitik angemeldet. Nach Auskunft des Regierungssprechers sollen nun „Tariffonds“ in den Mittelpunkt der Vermögenspolitik rücken. Demgegenüber hat die Union schon vor eineinhalb Jahren zwei Gesetzentwürfe im Parlament eingebracht, die entscheidungsreif sind. Die SPD/FDP-Koalition versucht, diesen Vorsprung der Union durch die neue vermögenspolitische Ankündigung zu neutralisieren. Deshalb ist es notwendig, der Bevölkerung verstärkt deutlich zu machen, daß die Union die Partei der Vermögensbildung ist (vgl. UiD-Dokumentation „Eigentum schafft Freiheitsraum für den Bürger“, 13. 4. 1978).

Die Vermögenspolitik der Bundesregierung verläuft dagegen seit Jahren nach dem gleichen Muster:

Großen Versprechungen folgen Ankündigungen und vage Initiativen möglichst kurz vor wichtigen Wahlen. Sodann erfolgt ein Rückzug unter Hinweis auf unlösbare technische Schwierigkeiten. In Wahrheit ist ein politischer Dissens der Koalition der Grund für die Handlungsunfähigkeit. Die innere Zerstrittenheit von SPD/FDP wird am eindrucksvollsten durch die jüngsten Äußerungen des FDP-Landesvorsitzenden von Rheinland-Pfalz, Dr. Hans-Otto Scholl, belegt. Er hat die Bundestagsfraktion der FDP scharf kritisiert, weil sie Vorschläge der Unionsfraktion, die weitgehend deckungsgleich mit liberalen Vorstellungen sind, nur deshalb

„frontal“ ablehnt, weil sie von der Opposition kommen. (Rhein-Zeitung vom 19. Oktober 1979)

Im folgenden Beitrag gibt Elmar Pieroth, MdB, der eigentumspolitische Sprecher der CDU/CSU-Bundestagsfraktion, einen Überblick über die Widersprüche und Schwächen der Regierungspolitik und erläutert die Grundzüge des eigenen Gesetzentwurfes.

Debakel einer „Reform“

In der SPD/FDP-Koalition zeigt sich in der Vermögenspolitik ein ständiges Auf und Ab des politischen Kurses zwischen Euphorie und Stagnation. Dieses Wechselbad nachzuvollziehen ist von mehr als zeitgeschichtlichem Interesse. Denn es demonstriert die Widersprüche, in denen die Koalitionsparteien gefangen sind, die Unfähigkeit, endlich einen weiterführenden Beitrag zur Sicherung der Zukunft unserer Wirtschaft und zu sozialer Gerechtigkeit zu leisten, und mangelnde Bereitschaft, ausgereifte praktikable Vorschläge der Union mitzutragen, die von der Praxis betrieblicher Beteiligungen gestützt und von den Interessen der Arbeitnehmer längst getragen werden. Es beweist, daß die FDP in dieser Koalition nur die Kraft zum Abmildern einer kollektiven Lösung, nicht aber zur eigenen freiheitlichen Gestaltung hat. In aller Kürze stellt sich diese Entwicklung wie folgt dar:

Im ersten Jahr ihrer Regierungszeit brachte es die SPD/FDP immerhin fertig, den begünstigten Sparbetrag von 312 DM auf 624 DM jährlich anzuheben. Damit hatte es aber schon sein Bewenden; denn in den nächsten Jahren war die Regierungspolitik auf Umverteilung über kollektive Fonds fixiert.

Nachdem Parteitagsbeschlüsse von FDP (1971) und SPD (1973) die Richtung überbetrieblicher Vermögensbeteiligung vorgegeben hatten, einigte sich die SPD/FDP-Koalition 1974 nach jahrelangen Auseinandersetzungen auf „Grundlinien eines Vermögensbeteiligungsgesetzes“. Es sah für rd. 28 000 Unternehmen eine Zwangsabgabe zur Vermögensbildung in überbetriebliche Verwaltungsfonds vor. Spätestens ab 1976 sollte danach die in der Regierungserklärung von 1973 für die damalige Legislaturperiode in Aussicht genommene Beteiligung „breiterer Schichten der Bevölkerung am Zuwachs des Produktivvermögens der Großunternehmen“ mit einem Aufkommen von etwa 5 Mrd. DM beginnen. Ausdrücklich abgelehnt wurde die Anrechenbarkeit tariflicher Leistungen der Betriebe nach dem 624-DM-Gesetz sowie innerbetrieblicher Erfolgsbeteiligungen auf die zu leistende Vermögensbildungsabgabe.

Kaum daß diese Absicht in die Welt gesetzt worden war, wurde sie im Zuge der Regierungsumbildung im Mai 1974 aus dem Verkehr gezogen. In seiner Regierungserklärung gestand Bundeskanzler Schmidt ein, ein „heikles Kapitel“ ansprechen zu müssen:

„Die Bundesregierung unternimmt ernste Bemühungen, ein Gesetz zur Vermögensbildung vorzubereiten. An diesem Vorhaben hält die Regierung fest. Die

Grundlinien sind vom Kabinett verabschiedet worden. Bei der Vorbereitung des Gesetzentwurfes hat sich gezeigt, daß es auf diesem Neuland große rechtliche und auch technische Schwierigkeiten gibt. So ist z. B. die Bewertung von Anteilsrechten von Gesellschaften, die nicht an der Börse notiert sind, bislang nicht befriedigend gelöst. Dieses Problem und andere schwierige Fragen müssen gründlich geklärt werden.“

Interessant ist, daß der Bundeskanzler damals für die Lösung des Problems rund vier Jahre veranschlagte: Beim Bundesfinanzministerium wurde eine „interministeriell zusammengesetzte Organisationseinheit“ geschaffen mit dem Ziel, „den Gesetzentwurf in der Bundesregierung und im Bundestag so rechtzeitig verabschieden zu können, daß er zu Beginn des Jahres 1978 wirksam werden kann. Das bedeutet, daß er in dieser Legislaturperiode wenigstens noch eingebracht werden muß“.

Erfolg war dieser Arbeitsgruppe nicht beschieden. Ohne aus diesen Erfahrungen gelernt zu haben, versucht die Bundesregierung jetzt den Eindruck zu erwecken, ihre neuerlichen Ankündigungen in ganz wenigen Monaten realisieren zu können.

Das Ergebnis von einjährig und einmonatiger Tätigkeit der Experten in den Ministerien war für die Bundesregierung niederschmetternd. Im Jahreswirtschaftsbericht 1976 der Bundesregierung heißt es:

„Hinsichtlich der Bemühungen zur gesetzlichen überbetrieblichen Beteiligung breiter Schichten am Zuwachs des Produktivvermögens konnte keine befriedigende Lösung erzielt werden. Die Arbeiten der hierfür eingesetzten interministeriellen Arbeitsgruppe haben ergeben, daß eine ausgewogene und rationelle Gesamtlösung wegen rechtlicher und technischer Gründe auf z. Z. nicht lösbare Schwierigkeiten stößt. Insbesondere kann eine Gleichbehandlung von Unternehmen verschiedener Rechtsformen nicht verwirklicht werden. Darüber hinaus fehlen geeignete Maßstäbe für die Bewertung von Unternehmensanteilen, die nicht an der Börse gehandelt werden. Außerdem wäre der erforderliche Verwaltungsaufwand im Verhältnis zum Aufkommen unangemessen hoch.“

In dem Dilemma zwischen der schwersten wirtschaftlichen Rezession in der deutschen Nachkriegsgeschichte und dem ideologischen Druck ihrer linken Wortführer entschloß sich die Bundesregierung, die zentralen Fonds zu den Akten zu legen. Nunmehr versuchte sie, den Eindruck zu erwecken, als nähere sie sich der vermögenspolitischen Position der Union:

„Soweit betriebliche und/oder tarifvertragliche Leistungen als Unternehmensbeteiligung ausgestaltet und die Interessen der Arbeitnehmer bei Arbeitsplatzwechsel gewahrt sind, ist die Bundesregierung bereit, solche Beteiligungen bei einer möglichen späteren gesetzlichen überbetrieblichen Lösung anzurechnen. Dasselbe gilt für betrieblich und/oder tarifvertraglich vereinbarte vermögenswirksame Leistungen, die als verbürgte Darlehen an das Unternehmen ausgestaltet sind, wenn die Interessen der Arbeitnehmer bei Arbeitsplatzwechsel und im Insolvenzfall gewahrt sind.“ (Jahreswirtschaftsbericht 1976 der Bundesregierung)

Der Eindruck eines Kurswechsels wurde noch durch Äußerungen des damaligen Bundeswirtschaftsministers Friderichs verstärkt. Unmittelbar im Vorfeld einer Bundestagswahl (was, wie sich später zeigte, zu Recht mißtrauisch machen mußte) veröffentlichte er „Realistische Vorschläge zur Fortentwicklung der Vermögenspolitik“, die einer klaren Absage an den bis dahin von der Koalition verfolgten vermögenspolitischen Irrweg gleichkamen.

Hätte die Bundesregierung diese Veröffentlichung ernst genommen, wären mit Hilfe der über die Parteiengrenzen hinweg im Parlament vorhandenen Mehrheit für persönlich verfügbares Eigentum in der Tat endlich Fortschritte in der Vermögensbildung erfolgt. Ausgehend von der Einsicht, daß eine überbetriebliche gesetzliche Beteiligung der Arbeitnehmer am Zuwachs des Produktivvermögens der Wirtschaft auf „äußerst schwierige und auf absehbare Zeit nicht lösbare technische und rechtliche Probleme“ stoße, unterstrich Friderichs, daß es nun an der Zeit sei, „nach kurzfristig erreichbaren alternativen Lösungswegen für eine Weiterentwicklung der Vermögenspolitik zu suchen“. Die flankierenden staatlichen Maßnahmen von Lösungen über Tarifverträge und betriebliche Vereinbarungen sah er in einer Aufstockung des 624-DM-Gesetzes, der Erweiterung des Anlagekataloges um zusätzliche Beteiligungsformen und im Abbau steuerlicher Hemmnisse.

Trotz der nach aller Erfahrung mehr als berechtigten Skepsis gegenüber solchen „Denkanstößen“ aus den Reihen der Koalition hätte man fast an eine Neuorientierung der Vermögenspolitik der Koalition glauben können, als Bundeskanzler Schmidt in seiner Regierungserklärung vom 16. Dezember 1976 den von seinem Wirtschaftsminister eingeschlagenen Kurs offiziell zum Regierungsprogramm für die 8. Legislaturperiode des Deutschen Bundestages erklärte:

„In der Vermögenspolitik möchten wir die Tarifvertragspartner auffordern, den noch nicht voll ausgeschöpften Rahmen des 624-DM-Gesetzes voll zu nutzen. Sobald es tarifpolitisch notwendig erscheint, wird die Bundesregierung eine Ausweitung des Begünstigungsrahmens des Dritten Vermögensbildungsgesetzes auf 936 DM vorschlagen, ohne dabei die staatlichen Gesamtaufwendungen für die Sparförderung zu erhöhen. Unabhängig davon soll der Anlagekatalog des Gesetzes erweitert werden, um verstärkt auch Beteiligungen im Unternehmen zu ermöglichen, und sollen die der Anwendung dieses Gesetzes auf Beteiligungsjornen entgegenstehenden steuerlichen Hemmnisse beseitigt werden.“

Im Jahreswirtschaftsbericht 1978 wurde diese vermögenspolitische Linie bekräftigt, indem die Bundesregierung in Aussicht stellte, einen Gesetzentwurf vorzulegen, „um Hemmnisse, die in dieser Hinsicht bestehen, soweit wie möglich abzubauen“.

Von da ab wurde es — Wahlen standen ja nicht unmittelbar vor der Tür — auf Regierungsseite ruhig in der Vermögenspolitik. Am 7. November 1978 gab Staatssekretär Schlecht bekannt, daß der von der Bundesregierung angekündigte Gesetzentwurf „noch in den Mühlen der Ressortabstimmung“ stecke. Immerhin schrieb er der Koalition eindeutig ins Stammbuch, daß eine gesetzlich statuierte

überbetriebliche Vermögensbeteiligung der Arbeitnehmer eine „Fata Morgana“ bleibt, weil sie auf nicht lösbare technische und rechtliche Probleme stößt und ordnungspolitisch bedenklich ist. Nun müßten „praktikable und pragmatische Ansätze“ gefunden werden:

„Vor allem die Vermögensbildung über Tarifverträge und Betriebsvereinbarungen sollte besser genutzt und dafür die gesetzlichen Rahmenbedingungen stärker investitions- und eigenkapitalbezogen gestaltet werden.“

Besondere gesetzliche Regelungen zur Gestaltung von Tariffonds als gemeinsamen vermögensbildenden Einrichtungen der Tarifpartner seien nicht notwendig.

Während die Bundesregierung und die Koalitionsparteien sich damit — zuletzt in immer größeren Abständen — den Anschein rastlosen Überlegens und Prüfens zu geben versuchten, hatte die CDU/CSU längst gehandelt. Sie hat es nicht wie SPD und FDP dabei belassen, den gesellschaftspolitischen Rang der Vermögenspolitik in wohlklingenden Verlautbarungen hervorzuheben und die unverändert ungerechte Verteilung insbesondere des Produktivvermögens in scheinbar besorgten Festtagsreden in Frage zu stellen.

Alternativen der Union

Für die Union ist die Verteilung des Produktivvermögens nach wie vor unbefriedigend. Neuere Untersuchungen haben ergeben, daß die Verfügungsmacht über 51 % des Eigentums an Unternehmen bei nur 1,7 % aller Haushalte in der Bundesrepublik Deutschland liegt.

Auf der anderen Seite zeigen Umfragen, daß 70 % der deutschen Arbeitnehmer gern betriebliche Beteiligungen hätten, wie sie bereits 800 000 Arbeitnehmer in rd. 800 Betrieben in Anspruch nehmen. (Vgl. Deutsche Zeitung vom 26. Oktober 1979)

Diesem Wunsch trägt die Politik der Union Rechnung.

Die CDU/CSU geht davon aus, daß privates Eigentum, über das der einzelne frei verfügen kann, eine der Grundvoraussetzungen zur Selbstbestimmung und Selbstverwirklichung freier Bürger in einem freien Staat und Eckpfeiler unserer marktwirtschaftlichen Ordnung ist. Im Grundsatzprogramm der CDU, beschlossen auf dem 26. Bundesparteitag 1978 in Ludwigshafen, wird diese Position klar umrissen:

„Persönliches Eigentum gibt dem Bürger Entscheidungsmöglichkeiten und erhöht damit seine persönliche Freiheit. Privates Eigentum kann auf Dauer nur garantiert werden, wenn es breit gestreut ist. Alle Bürger sollen die Chance des Zugangs zu den verschiedenen Formen des Eigentums erhalten.“

Die Bildung vom Produktivvermögen in der Hand von Arbeitnehmern ist eine soziale Notwendigkeit, um wirtschaftliche Abhängigkeiten abzubauen, den Arbeitnehmern Mitverantwortung zu übertragen und eine gerechte Einkommensverteilung für die Zukunft zu sichern . . .“

In dieser Verantwortung hat die CDU/CSU in der Tradition ihrer vermögenspolitischen Leistungen zur Zeit ihrer Regierungsverantwortung und in der Kontinuität zu früheren Initiativen in Gestalt zweier Gesetzentwürfe konkret dargelegt, wie sie sich eine Vermögenspolitik vorstellt, die sowohl den Anforderungen der Arbeitnehmer als auch denen der Wirtschaft und des Staatshaushalts gerecht wird.

Neben einem Gesetzantrag des Bundesrates zum Abbau steuerlicher Hemmnisse für die Vermögensbeteiligung der Arbeitnehmer hat die Union im Februar 1978 im Deutschen Bundestag einen Gesetzentwurf zur Förderung freiwilliger betrieblicher Gewinn- und Kapitalbeteiligung eingebracht. Im Vordergrund steht dabei die Beseitigung steuer-, arbeits- und förderungsrechtlicher Hindernisse, die bisher einer breiten Förderung freiwilliger und individueller Vermögensbildung im Wege standen. Nach den Vorstellungen der Union sind vermögensbildende Vereinbarungen auf folgenden Ebenen möglich:

- Einzelverträge
- Betriebsvereinbarungen
- Tarifverträge, in denen die Tarifvertragsparteien auf der Aufbringungsseite über den Barlohn hinausgehende Beträge oder Lohnprozente vereinbaren können, die investiv angelegt werden müssen, d. h. in Produktivkapital, wobei zur Erfüllung dieser Verpflichtung betriebliche Beteiligungen angerechnet werden.

Die Ausgabe solcher betrieblicher Beteiligungen wird durch diesen Gesetzentwurf zum Teil erst ermöglicht, im übrigen erleichtert und gefördert.

Der Gesetzentwurf der CDU/CSU-Bundestagsfraktion sieht im einzelnen vor allem folgende Maßnahmen zur Förderung einer betriebsnahen und direkt den Interessen der Arbeitnehmer dienenden Vermögensbeteiligung vor:

Ausweitung der begünstigten Anlageformen:

Über die bereits geförderte Belegschaftsaktie hinaus sollen künftig auch GmbH-Anteile, Aktien und Geschäftsanteile an Gesellschaften, die Konzernunternehmen sind, sowie Kommanditanteile und stille Beteiligungen gefördert werden.

Abbau steuerlicher Hemmnisse, die bisher noch einer breiteren Förderung betrieblicher Beteiligungen im Wege stehen:

Durch diese Regelungen wird insbesondere sichergestellt, daß Arbeitnehmer durch den Erwerb von Beteiligungswerten steuer- und arbeitsrechtlich nicht als Mitunternehmer behandelt werden.

Übernahme des Anlagekataloges in das Sparprämien- und Vermögensbildungsgesetz:

Damit wird den Arbeitnehmerbeteiligungen der Zugang zu den üblichen Begünstigungen der sonstigen vermögenswirksamen Anlagen eröffnet und die bisher weitgehende Diskriminierung der Vermögensanlage im arbeitgebenden Unternehmen beseitigt.

Vereinfachung der Besteuerung:

Neben einer vereinfachten pauschalen Besteuerung ist die Abschaffung der Gesellschaftsteuer für Beteiligungsverträge vorgesehen.

Hilfen für den Mittelstand:

Kleine und mittlere Unternehmen bis zu 50 Beschäftigten können mit einer erhöhten Förderung rechnen. Außerdem ist eine besondere Härteklausele für Betriebe vorgesehen, die wegen ihrer schlechten wirtschaftlichen Lage keine Steuerzahllast haben.

Insolvenzschutz:

Während des Zeitraumes, innerhalb dessen der Arbeitnehmer den Beteiligungswert nicht veräußern darf, ist dieser für den Fall der Insolvenz des Unternehmens zu 50 % des Erwerbswertes abzusichern.

Die Koalition hat diesen Gesetzentwurf immer wieder mit vorgeschobenen technischen Argumenten bekämpft. Eigenartigerweise läßt sie die gleichen Einwendungen in bezug auf ihre eigenen Ankündigungen nicht gelten. Hier zeigt sich eine bedenkliche doppelte Moral.

Mag die SPD damit selbst fertig werden, wie sie als selbst ernannte Arbeitnehmerpartei lieber linkem ideologischem Druck nachgibt, statt einen praktikablen und längst überfälligen Schritt in Richtung auf eine gerechtere Vermögensverteilung in unserer Volkswirtschaft mitzugehen, so kann die FDP überhaupt nicht aus der politischen Verantwortung entlassen werden, entgegen allen Bekundungen liberaler Politik eine freiheitliche Lösung dieses Problems bislang blockiert zu haben.

Koalitionsankündigungen ungläubwürdig

Seit nunmehr eineinhalb Jahren liegen die Gesetzentwürfe der Union im Deutschen Bundestag zur Entscheidung vor.

Die SPD/FDP-Koalition hat sich mit ihrer Mehrheit bislang mit allen Kräften bemüht, statt ernstzunehmende Beiträge zu leisten, immer wieder ausgeklügelte Einwendungen und Bedenken vorzubringen. Erst im Zeichen der Bundestagswahl 1980 und unter dem Druck der in den Bundestagsausschüssen zur Beratung anstehenden Gesetzentwürfe der Union versucht die Koalition einen neuen Anlauf.

Sie legt den Schwerpunkt auf sog. Tariffonds, wobei allerdings unklar bleibt, was wirklich gewollt ist. Als hätte die Koalition seit dem Scheitern ihrer Fondspläne in fünf Jahren nicht genug Zeit gehabt, über alle mit praktikablen Fortschritten in der Vermögenspolitik zusammenhängenden Fragen eingehend zu beraten und dann einen präzisen Vorschlag vorzulegen, wurden als Ergebnis eines nächtlichen Koalitionsgesprüches beim Bundeskanzler wiederum nur äußerst vage Absichten verkündet, die — wie bereits aus den Ressorts verlautet — mehr Fragen aufwerfen, als sie zu beantworten in der Lage wären. Zweifelhaft ist überdies, wie ein solches Vorhaben — sollte es doch noch als Gesetzesinitiative welcher

Qualität auch immer im Deutschen Bundestag eingebracht werden — in den bis zum Ende der Legislaturperiode verbleibenden wenigen Monaten seriös beraten werden soll.

Die ersten Andeutungen über die nun bereits wieder seit Monaten die zuständigen Ministerien heftig in Anspruch nehmenden neuen vermögenspolitischen Vorstellungen der Bundesregierung kamen vom Parlamentarischen Staatssekretär im Bundesfinanzministerium, Böhme (SPD), im Februar 1979: „Tariffonds“ als gemeinsame Einrichtungen der Tarifvertragsparteien seien der Schlüssel, alle bisher vorgeschobenen Bedenken gegen eine Fortentwicklung breiterer Vermögensstreuung zu beseitigen. In diese gemeinsamen Einrichtungen würden *„in Abhängigkeit von irgendeiner zu vereinbarenden Größe, z. B. des Gewinns, ... Leistungen der Unternehmen fließen, entweder in Aktien oder in stillen Beteiligungen oder, wo es nicht anders geht, in Geld“*. Die Anteile an den gemeinsamen Einrichtungen sollen steuer- und förderungsrechtlich besonders begünstigt werden (Aufnahme der Aufwendungen für den Erwerb eines Anteils in den Anlagekatalog der Vermögensbildungsgesetze und Ausweitung der bisher der Ausgabe von Belegschaftsaktien vorbehaltenen Steuervergünstigung auf diese Beteiligungen).

Bis heute hat die Bundesregierung zur Klärung der vielen mit einer solchen Konstruktion verbundenen Fragen nichts beigetragen. Inzwischen hat man wiederum — wen wundert es — in den Ministerien festgestellt, daß die auf höchster koalitionspolitischer Ebene erzielte „Einigung“ überhaupt nicht davon befreit, die gesetzlichen Details zu regeln. Die von der Kanzlerrunde offenbar leichthin ausgeklammerten Probleme (wie z. B. die von der SPD geforderten Einkommensgrenzen oder die Aufstockung des begünstigten Anlagebetrages von 624 auf 936 DM sowie vor allem die Bewertungsprobleme, die sich im Gegensatz zu unserem Entwurf hier wirklich stellen) werden also erneut zutage treten, wenn — falls überhaupt ernsthaft beabsichtigt — ein konkreter Gesetzentwurf erarbeitet werden soll.

Initiativen der Union entscheidungsreif

Wollte die Koalition, wie sie vorgibt, mit ihren Vorstellungen den Tarifvertragsparteien einen größeren vermögenspolitischen Spielraum verschaffen, so bräuchte sie — falls ihr eine breitere Streuung von Produktivvermögen wirklich am Herzen liegt — nur den vermögenspolitischen Initiativen der Union zuzustimmen. Sie sehen konkret die Beseitigung der Hemmnisse vor, die breiteren tarifvertraglichen Vereinbarungen in der Vermögenspolitik entgegenstehen. Diese Initiativen sind gründlich vorbereitet; sie können noch in dieser Legislaturperiode verabschiedet werden.