

Eigentum ist kostbar, denn es macht frei!

Von Gret Haller, Philippe Mastronardi, Peter Ulrich und Daniel Wiener

Grundlagenpapier für den Artikel in der Sonntagszeitung vom 10. Juli 2011

*Eigentum macht Menschen real frei – sowohl im privaten als auch im öffentlichen Leben. Denn es ermöglicht wirtschaftliche Selbständigkeit, gewährt soziale Unabhängigkeit und ist bedeutsam für die unverzerrte demokratische Willensbildung. Diese Grundlagen der bürgerlichen Gesellschaft sind zunehmend bedroht durch die sich weiter zuspitzende, sehr ungleiche Eigentumsverteilung. **kontrapunkt, der Schweizer Rat für Wirtschafts- und Sozialpolitik, zeigt die Voraussetzungen bürgerlicher Freiheit und ihre aktuellen Gefährdungen auf (Teil 1). Und er schlägt einen konkreten Lösungsweg vor, samt Neuformulierung der Eigentumsgarantie in der Schweizerischen Bundesverfassung (Teil 2).***

Teil 1

Bürgerfreiheit und Eigentum – wie sie zusammenhängen

Zu den wichtigsten Voraussetzungen realer Bürgerfreiheit gehören Bildung, Privateigentum und politische Partizipation. Bildungs-, Wirtschafts- und Staatsbürgertum sind untrennbar: Wer fähig sein will, ein selbstbestimmtes Leben zu führen und in den öffentlichen Angelegenheiten des bürgerlichen Zusammenlebens mitzureden, bedarf zunächst einer hinreichenden Kompetenz. Niemand bezweifelt daher, dass der mündige Staatsbürger den Bildungsbürger voraussetzt. Fast genauso einig waren sich die freiheitlichen Vordenker seit den alten Griechen, dass für ein real freies Leben auch eine hinreichende materielle Unabhängigkeit erforderlich ist.

Der Ursprung des modernen Bürgerstatus liegt in der Stellung des spätmittelalterlichen Kaufmanns, der sich aus der Feudalherrschaft emanzipiert hatte. In die Bürgerschaft der Stadt aufgenommen werden konnte nur, wer die Befähigung sowie das nötige Kapital zur Ausübung eines selbständigen Gewerbes aufwies, städtisches Wohneigentum besass und somit auch auf einen fairen Steuerbeitrag verpflichtet werden konnte. Damit galt er als fähig und unabhängig genug, um sich in städtischen Republiken mündig und mitverantwortlich in die politische Willensbildung einbringen zu können. Bis in die ersten Jahrzehnte des 20. Jahrhunderts blieben die späteren Staatsbürgerrechte in den meisten europäischen Staaten dem Besitzbürgertum vorbehalten; die Arbeiterschaft wurde zum Teil erstaunlich lange ausgegrenzt.

Der politische Rahmen bürgerlicher Freiheit

Die moderne Gesellschaft, verstanden als wohlgeordnete Gesellschaft freier Bürgerinnen und Bürger, ist jedoch ein universalistisches Projekt, das alle Gesellschaftsmitglieder einschliesst: Allen soll um ihrer Würde als Person willen der gleiche „unantastbare“, rechtlich geschützte Status der freien Bürgerin oder des freien Bürgers zu-

kommen. Bildlich ausgedrückt: Die Bürgerinnen und Bürger einer wahren bürgerlichen Gesellschaft begegnen sich allesamt auf Augenhöhe.

Die allgemeine Freiheit des Denkens und Glaubens, Redens und Handelns ist ein so hohes Rechtsgut, dass sein Schutz zu den wichtigsten Aufgaben eines modernen demokratischen Staatswesens gehört. Jeder Bürgerin und jedem Bürger kommt bedingungslos die gleiche, grösstmögliche Handlungsfreiheit und Privatsphäre zu, die für alle zugleich möglich ist. Durch die in der Verfassung garantierten Grundrechte wird jedes Individuum gleichermassen vor Übergriffen des Staates wie vor Übergriffen anderer Bürger geschützt. Darüber hinaus garantieren die Grundrechte den Bürgern auch die politischen Teilnahmerechte gegenüber dem Staat (speziell zu regeln ist die Rechtsstellung niedergelassener Ausländer).

Am Anfang der Entwicklung zu dieser allgemeinen Freiheit stand die Forderung nach politischer Partizipation. Es ging um den Anspruch, sich an der Schaffung der Rechtsordnung beteiligen zu können. Mit der Französischen Revolution ist klar geworden, dass sich die Bürger ihre Freiheitsrechte gegenseitig einräumen, und zwar immer wieder neu. Die Freiheitsrechte werden von allen Berechtigten gemeinsam beschlossen – von allen und für alle.

Diese Vorstellung hat sich allerdings nur sehr langsam durchsetzen können. Die Freiheit *vom Staat* bewirkt nicht schon von selbst die gleichberechtigte Teilnahme aller *am Staat*. Das wohl eindrücklichste Beispiel dafür war das allzu lange fehlende Frauenstimmrecht in der Schweiz. Erst wenn die Freiheitsrechte und die politischen Teilnahmerechte als untrennbar begriffen werden, wird auch die Bürgergleichheit als unumgänglich für das Funktionieren einer Gesellschaft anerkannt, und erst dann kann es keinen Ausschluss von diesen Rechten mehr geben. Dabei leitet sich die Notwendigkeit der Gleichheit nicht aus der Ökonomie ab, sondern sie ist ein freiheitlich-republikanisches Erfordernis.

Bürgerstatus und wirtschaftlicher Stand

Der frühe Liberalismus – Thomas Hobbes im 16. und John Locke im 17. Jahrhundert – hat die erforderliche Gleichheit noch abstrakt aufgefasst. Insbesondere auf konkrete ökonomische Lebenslagen nahmen diese Vordenker keine Rücksicht. Erst Immanuel Kant knüpfte, im 18. Jahrhundert, die politischen Teilnahmerechte an materielle Voraussetzungen: Mitbestimmungsrechte gesteht er nur denjenigen – notabene männlichen – Bürgern zu, die selbständig erwerbend sind. Dafür nennt er das Beispiel des Perückenmachers mit eigenem Betrieb. Den Friseur hingegen betrachtet er als „abhängigen Tagelöhner“, der sich ohnehin nur im Sinne seines Brotherrn äussern könne, weshalb seine Mitsprache das Resultat verfälschen würde. Zwar sollen dem wirtschaftlich Abhängigen die Aufstiegsmöglichkeiten zur Selbständigkeit offen stehen. Solange er aber abhängig ist, schliesst ihn Kant von der politischen Teilnahme aus. Damit wollte er wohlgerne die Republik vor einem Übergewicht der wirtschaftlich Mächtigen schützen und so die bürgerliche Freiheit stärken.

Seit Kant sind zwei Jahrhunderte ins Land gegangen und man hat das Spannungsverhältnis zwischen bürgerlicher Gleichheit und wirtschaftlicher Ungleichheit anders

zu bewältigen versucht. Über das grundlegende Stimm- und Wahlgeheimnis hinaus entstanden verschiedene Emanzipationsbewegungen und schliesslich der Sozialstaat, der allen ein minimales Auskommen und damit auch die freie Ausübung der politischen Teilnahmerechte sichern soll.

Geblichen ist jedoch das Grundproblem, das Kant beschäftigt hat. Und es hat inzwischen ganz andere Dimensionen angenommen. Heute geht es nicht mehr nur um die Unterscheidung zwischen dem Perückenmacher und dem Friseur, sondern die demokratische Mitsprache als solche steht zur Diskussion: Das Feld, auf dem politische Teilnahmerechte ausgeübt werden können, wird faktisch immer mehr eingeschränkt. Angebliche wirtschaftliche Sachzwänge entziehen wichtige Entscheide der politischen Einflussnahme des Aktivbürgers. Versuche der demokratischen Einflussnahme, beispielsweise auf das Vergütungssystem von Managern oder auf neue Bankenregulierungen, werden als Gefährdung der freiheitlichen Wirtschaftsordnung abgewehrt.

Solche Tendenzen der materiellen Aushöhlung politischer Teilnahmerechte stellen eine kostbare Errungenschaft in Frage: den unauflöslichen Zusammenhang zwischen dem Grundrecht auf politische Teilnahme *am Staat* und dem Grundrecht auf die Freiheit *vom Staat*. Eine legitime öffentliche Ordnung kann nur von Bürgerinnen und Bürgern mit gleichen Teilnahmerechten und -chancen errichtet werden. Das gilt auch für die Wirtschaftsordnung. Deshalb hat die Garantie des Privateigentums zwei Seiten. Eigentum erlaubt es nicht nur, real frei zu sein und ein individuell selbstbestimmtes Leben zu führen. Eigentum ist auch Voraussetzung für die republikanische Mitwirkung freier Bürgerinnen und Bürger an der demokratischen Bestimmung einer öffentlichen Ordnung, die sie sich gemeinsam selber geben. In beiden Bereichen besteht die Kostbarkeit des Eigentums darin, dass es frei macht.

Aktuelle wirtschaftliche Gefährdungen der bürgerlichen Freiheit

Wenn Privateigentum eine so wesentliche Basis sowohl der Privatautonomie als auch der politischen Mitsprache der Bürgerinnen und Bürger ist, müssten dann in einer freiheitlichen Gesellschaft nicht auch alle über ein bestimmtes Mass an Eigentum verfügen können? Prinzipiell ja! Fast alle namhaften Vordenker der politischen Philosophie des Liberalismus sind sich darüber einig. Die Wirklichkeit sieht allerdings je länger je mehr ganz anders aus. Ebenso wie die Kapitalkonzentration bei den Firmen ist auch die persönliche Vermögenskonzentration bei einer immer kleineren Bevölkerungsschicht weit „fortgeschritten“, in jüngerer Zeit unter anderem verstärkt durch die Abschaffung von Erbschaftssteuern. So verfügen in der Schweiz mittlerweile die reichsten 3% der Haushalte über gleich viel Privatvermögen wie die restlichen 97% zusammen. Die Gründe dafür liegen im Wesentlichen in veränderten Machtverhältnissen, die mit dem immer härteren globalen Wettbewerb einhergehen und die Verteilung des Sozialprodukts bestimmen.

Das Vermögens- und Einkommensgefälle ist inzwischen so steil, dass es zusehends die Grundlagen der bürgerlichen Gesellschaft erschüttert. Das hochkonzentrierte Kapital verschafft einer immer schmaleren Schicht von Eigentümern und ihren angestellten Managern eine ständig wachsende Finanzmacht. Die darin wurzelnde private Verfügungsmacht über Bürgerinnen und Bürger ist der öffentlichen Legitimation und Kon-

trolle weitgehend entzogen. Zu den statistisch eindeutigen symptomatischen Folgen gehört die sich stetig öffnende Schere zwischen Arm und Reich, die in allen Ländern seit dem Siegeszug des neoliberalen Marktradikalismus vor etwa 25 Jahren zu beobachten ist.

Vom Produktivitätsfortschritt und Wirtschaftswachstum kommt seither bei der Mehrheit der arbeitenden Bevölkerung kaum mehr etwas an. Während eine privilegierte Minderheit gegenüber den stagnierenden oder sogar schwieriger werdenden Lebenslagen des Mittelstands zunehmend „abhebt“, ist am anderen Pol des Verteilungsspektrums ein Zerfall der Arbeitswelt zu beobachten. Instabile, oft befristete Niedriglohn-Jobs führen zur Problematik der *working poor*. Das unterhöhlt den bürgerlichen Status sowie das Selbstbewusstsein der Betroffenen und gefährdet damit auch die freiheitlich-republikanische Qualität ihres politischen Mitwirkens.

Längst frisst sich dieser fragwürdige wirtschaftliche „Fortschritt“ auch in beruflich durchaus qualifizierte Schichten hinein und beschleunigt damit den Niedergang des Mittelstandes. Zur Rechtfertigung dieser Entwicklung werden fast schon stereotyp ökonomische „Sachzwänge“ bemüht. Hinter ihnen verbergen sich jedoch in aller Regel festgeschriebene Rentabilitätsansprüche der Kapitaleigner und Manager. Diese werden immer machtvoller und rücksichtsloser gegen andere, nicht weniger legitime Anliegen und Interessen durchgesetzt, selbst gegen den öffentlichen Ordnungsauftrag demokratischer Politik. Die im doppelten Sinn eigentümliche „Shareholder-Value“-Doktrin zeitigt ihren vorläufigen Höhepunkt in der „systemischen“ Finanz- und Schuldenkrise, in einigen besonders betroffenen Ländern auch in einer Sozialkrise.

Die Ohnmacht der Schwächeren, die sich nicht aus eigener Kraft am (Unternehmer- oder Arbeits-)Markt zu behaupten vermögen, beschränkt wesentlich ihre reale Freiheit, ein selbstbestimmtes Leben führen zu können. Der Sozialstaat versucht dem mittels nachträglicher Umverteilung von Kaufkraft entgegenzuwirken. Trotz hoher Sozialleistungsquote schafft er es jedoch immer weniger, die wachsenden sozialen Kosten der privatwirtschaftlichen Kapitalverwertungsdynamik zu tragen. Spätestens auf der Stufe der „aktivierenden Sozialhilfe“ stigmatisiert er die Betroffenen durch eine Mischung von „Fürsorge“ und massivem Druck und tangiert damit gleich noch einmal die Selbstbestimmung und mit ihr die Würde real unfreier Bürger.

Die Freiheit der nachkommenden Generationen

Auf dem Spiel steht auch die freie Selbstbestimmung der zukünftigen Generationen in einer lebenswerten Umwelt. Sie können ihre legitimen Ansprüche noch nicht selbst vertreten, obwohl sie die Auswirkungen heutiger wirtschaftlicher, gesellschaftlicher und politischer (Fehl-)Entscheidungen zu tragen haben. Für ihre spätere Lebensqualität ist es jedoch entscheidend, dass sie natürliche Bedingungen vorfinden, welche die Ausübung ihrer Freiheitsrechte erlauben. Fataler noch als im wirtschaftlichen und sozialen Bereich (Finanz-, Schulden- und Sozialkrisen) können Störungen im natürlichen Gleichgewicht oder technisch verursachte Umweltkatastrophen zur Begrenzung der Handlungsoptionen für die Menschen führen – auch in Form von massiv einschränkenden Notmassnahmen oder Verboten.

Deshalb gilt das Vorsorgeprinzip. Es verlangt, dass sowohl die öffentliche Hand als auch Unternehmen und Private nicht erst beim Eintreten von Katastrophen handeln, sondern schon lange im Voraus den Verbrauch an Umweltgütern auf ein Mass beschränken, das der Regenerationsfähigkeit der Natur entspricht. Gegenwärtig liegt der Naturverbrauch global etwa 50% über dem maximal regenerierbaren Belastungsniveau. Ökonomisch ausgedrückt, kommt das einer Enteignung der zukünftig lebenden Menschen bezüglich ihres lebensnotwendigen Naturkapitals gleich. Dabei verbrauchen die OECD-Länder pro Kopf zwischen drei und sechs Mal mehr, als ihnen zusteht, während die ärmsten nach wie vor Wachstumspotential haben. Die meisten von uns leben also mit zu grossem „ökologischem Fussabdruck“. Die Vermeidung der Ressourcen-Übernutzung, die Reduktion von schädlichen Umweltbelastungen und die Erhaltung der natürlichen Artenvielfalt sind eine Überlebensfrage der Menschheit. Die heute gegebene Freiheit wirtschaftlichen Vorteils- und Gewinnstrebens darf daher nicht länger auf Kosten der Lebenschancen späterer Generationen gehen.

Zwischenfazit: Die „kapitale“ Herausforderung der freiheitlich-demokratischen Grundordnung

Es wird Zeit, die strukturellen Ursachen der skizzierten Fehlentwicklungen anzupacken anstatt nur die Symptome zu bekämpfen:

- Erstens gilt es die ursprüngliche universalistische Idee wieder ernst zu nehmen, dass wohlverstandene Freiheit die Freiheit aller ist und bürgerliche Gleichheit voraussetzt. Diese republikanische Freiheit der Bürgerinnen und Bürger darf nicht länger in die „natürliche“ Willkürfreiheit eines grenzenlosen Besitzindividualismus umgedeutet und *gegen* den Staat definiert werden. Im Gegenteil: Es ist die demokratische Staatsverfassung, welche die Bürgerfreiheit konstituiert, legitimiert und schützt.
- Zweitens gilt es an der alten Einsicht anzuknüpfen, dass ein bürgerliches Leben in realer Freiheit und Würde hinreichende wirtschaftliche Selbständigkeit voraussetzt und damit auf die Gewährleistung tragfähiger sozioökonomischer Lebensbedingungen für alle angewiesen ist.
- Drittens sind die Freiheiten der Kapitalverwertung konsequent an die Voraussetzung ihrer Nachhaltigkeit zu binden. Nur auf diesem Weg können wir auch unseren Nachkommen die Chance eines selbstbestimmten Lebens real zuerkennen.

Im Zentrum dieser buchstäblich kapitalen Herausforderungen der bürgerlichen Gesellschaft steht die Frage nach einer *freiheitsfördernden Eigentumsordnung*. Es geht heute darum, die Grundlagen einer Bürgergesellschaft, die ihren Namen verdient, wiederherzustellen und die Marktwirtschaft konsequent in die zivilisierte Ordnung einzubinden. Wir benötigen also ein neues Eigentumsrecht, das wieder wirksam zur realen Freiheit aller Staatsbürger beiträgt.

Eigentum ist kostbar, denn es macht frei!

Von Gret Haller, Philippe Mastronardi, Peter Ulrich und Daniel Wiener

Teil 2

Lösungsvorschlag: Zwischen Eigentum und Kapital unterscheiden!

Der erste Teil dieses zweiteiligen Beitrags begründete, warum Eigentum kostbar ist – es macht real frei – und weshalb die heutige wirtschaftliche und soziale Entwicklung die republikanisch-freiheitliche Dimension der Gesellschaft, also die Demokratie, gefährdet. Zur Lösung dieses Problems schlagen wir die systematische Unterscheidung von Eigentum und Kapital vor.

Eigentum dient dem Persönlichkeitsschutz jedes Menschen. Es macht ihn frei, seine übrigen Freiheitsrechte wahrzunehmen. Es ist daher ein zentrales Grundrecht unserer Verfassung. *Kapital* hingegen ist bloss ein Vermögensrecht, das Besitzende berechtigt, mit ihren finanziellen Mitteln produktiv tätig zu werden, wirtschaftlichen Gewinn zu erzielen und auf diesem Weg letztlich Macht über andere Menschen auszuüben. Das gehört zur marktwirtschaftlichen Ordnung, muss aber im Allgemeininteresse liegen und jederzeit die unantastbaren Persönlichkeitsrechte aller Betroffenen wahren. Zu diesem Zweck können die Verfügungsrechte über Kapital demokratisch geordnet und eingeschränkt werden. Das verletzt keine Grundrechte, sondern dient gerade ihrem Schutz. Im Einzelnen schlagen wir eine Eigentums- und Kapitalverfassung nach folgenden fünf Grundsätzen vor:

1. Trennung von Eigentum und Kapital

Die *Eigentumsgarantie* ist seit John Locke ein liberales Persönlichkeitsrecht des Menschen. Es ist auf die materielle Existenzbasis ausgerichtet und wird durch das Mass begrenzt, das allen zugleich möglich ist. Dieses Recht soll gesellschaftlich verallgemeinert werden; seine Nutzung darf andere nicht schädigen. Eigentum legitimiert sich als Voraussetzung der realen Ausübung aller anderen liberalen Grundrechte.

Mit *Kapital* bezeichnen wir hingegen jenes Vermögensrecht, das von der Rechtsordnung allen Menschen in dem Mass zugesprochen wird, wie sie am Schaffen von gesellschaftlichem Wohlstand in legitimer Weise mitwirken. Das Vermögen, das jemand erwirbt, verdankt er immer einem kooperativen Prozess, an dem viele Menschen beteiligt sind. Es ist daher ein Teilhaberecht am allgemeinen Wohlstand. Die generellen Voraussetzungen der Vermögensverteilung sind demokratisch zu bestimmen. In diesem Rahmen kann sich jeder Einzelne durch Leistung im Markt verwirklichen und sein Vermögen mehren.

Wie erläutert, ist Eigentum zur Wahrung persönlicher Freiheitsrechte notwendig. Alle Vermögenswerte, die darüber hinausreichen, stehen jedoch nicht mehr unter dem Schutz der verfassungsmässigen Eigentumsgarantie. Sie bilden dann Kapital, das nur im Rahmen der Gesetzgebung geschützt werden soll. Innerhalb des Kapitals lässt sich ein systemrelevanter Teil ausmachen, der Gegenstand gesellschaftlicher Systemregulierung sein muss, und ein nicht systemrelevanter Teil. Letzterer braucht nur in geringem Masse reguliert zu werden. Gründe dafür können sein: die geringe Höhe des Kapitals (etwa bei KMUs), die Nähe zum Grundrechtsschutz (bei vielen kleineren Familienunternehmen) oder das Fehlen einer wirtschaftlichen Machtposition.

2. Eigentumsgarantie nur für natürliche Personen

Eigentum kann als Persönlichkeitsrecht nur natürlichen Personen zukommen. Es ist Ausdruck der Menschenwürde und Voraussetzung der individuellen Entfaltung sowie der republikanischen Teilnahme an der Errichtung der öffentlichen Ordnung einer liberalen Gesellschaft. Juristische Personen – insbesondere alle Aktiengesellschaften – haben demgegenüber nur beschränkten Anspruch auf Schutz ihrer institutionellen "Persönlichkeit". Sie können nicht Träger der verfassungsmässigen Eigentumsgarantie sein, sondern nur Träger von gesetzlichen Verfügungsrechten über Kapital.

Die juristische Person kann zwar bestimmte Rechte haben, die sie als Wirtschaftssubjekt benötigt. Insoweit verdient auch sie einen auf ihre Zwecke beschränkten Persönlichkeitsschutz. Anders als der Bürger oder die Bürgerin kann sie aber kein selbstbestimmtes Leben führen und nicht an der republikanischen Mitbestimmung der öffentlichen Ordnung mitwirken. Sie ist der republikanischen Selbstbestimmung nicht fähig und verdient daher nicht den gleichen Persönlichkeitsschutz wie die natürlichen Personen.

Nur die verfassungsrechtliche Eigentumsgarantie hat Grundrechtscharakter und damit Vorrang vor der Gesetzgebung. Übermässige Eingriffe in das Eigentum sind durch die Eigentumsgarantie verboten, gerechtfertigte Beschränkungen nur bei voller Entschädigung zulässig. Das gilt zu Recht für natürliche Personen. Für die juristischen Personen aber genügt der Schutz auf gesetzlicher Ebene. Die Berechtigungen juristischer Personen können auf Gesetzesstufe im Wesentlichen gleich behandelt werden wie Eigentumsrechte natürlicher Personen. Sie ermöglichen es, alle Zwecke, für die juristische Personen geschaffen sind, zu verwirklichen. Sie können aber im öffentlichen Interesse stärker eingeschränkt und insbesondere mit Auflagen versehen werden, welche den Erwerb und die Nutzung steuern.

Die Unterscheidung zwischen natürlichen und juristischen Personen dient voll und ganz dem Eigentumsgedanken. Nur so lässt sich das allgemeine Grundrecht auf Eigentum wirksam vor partikulären Kapitalverwertungsinteressen schützen. Die freiheitsfördernde Wirkung des persönlichen Eigentums wird damit nicht etwa geschwächt, sondern gestärkt. Denn das Eigentum ist sowohl eine Grundlage der republikanischen Freiheit als auch ein Ziel individueller menschlicher Entfaltung.

3. Ordnungspolitische Systemregulierung

Anders als das Eigentumsrecht stehen die übrigen Vermögensansprüche unter dem Vorbehalt der verfassungsrechtlichen Systemregulierung. Das Kapital kann durch Grundsätze der Wirtschaftsverfassung, der Sozialverfassung oder der Umweltverfassung beschränkt und in seiner Entstehung und Verwendung dementsprechend reguliert werden. Das ist Aufgabe der Ordnungspolitik. Sie soll den Kapitaleinsatz auf das Gemeinwohl ausrichten. Insbesondere regelt sie die auf Kapitalbesitz beruhende privatwirtschaftliche Verfügungsmacht so, dass andere Bürgerinnen und Bürger nicht entrechtet werden – auch jene nicht, die nach uns kommen.

Die Unterscheidung zwischen Eigentum und Kapital ist eine Folge der konsequenten Ausrichtung des vorliegenden Konzepts auf den Schutz und die Förderung der Persönlichkeit. Soweit Eigentum unmittelbar diesem Zweck dient, bleibt es weiterhin jedem Einzelnen als Grundrecht gewährleistet. Darum herum ergibt sich ein Vermögensbereich – Kapital genannt –, der nur noch teilweise persönlichkeitsrelevant und deshalb auch nur beschränkt schützenswert ist. Die ordnungspolitische Systemregulierung steuert den Kapitaleinsatz grundsätzlich so, dass er zur gerechten Verteilung von Chancen der privatwirtschaftlichen Betätigung (Chancen freien Unternehmertums) sowie zur Teilhabe aller an der volkswirtschaftlichen Kapitalbildung (gesellschaftliche Vermögenspolitik) beiträgt. Denn die Gleichberechtigung in der Demokratie wird verletzt, wenn die Bürgerschaft aufgespalten wird in einen Teil, der viel Kapital besitzt, das nicht persönlichkeitsrelevant ist, und einen andern Teil, der nicht einmal über das persönlichkeitsnotwendige Eigentum verfügt.

Ordnungspolitisches Ziel dieses Vorschlags ist es vor allem, personales Eigentum und eigentumsnahes Kapital besser zu schützen. Mindestens der Kernbereich des Vermögens, das Eigentum, muss allen real zugänglich sein. Systemrelevantes, persönlichkeitsfernes Kapital soll so reguliert werden, dass seine Verwendung nicht in die Eigentumsgarantie der Bürgerschaft eingreift. Beides zusammen dient der Absicherung der bürgerlichen Freiheitsrechte. Der Gesetzgeber wird die Grenzziehung zwischen Eigentum und Kapital nach folgenden Kriterien zu treffen haben:

- Der Schutz des Eigentums wird auf Vermögen unterhalb einer bestimmten finanziellen Grösse beschränkt (zum Beispiel auf eine Million Franken, zuzüglich Investitionen in selbst genutztes Wohneigentum beziehungsweise Wohngenossenschafts-Anteile sowie die Pensionskasse im obligatorischen Teil).
- Was darüber liegt, fällt in den Bereich des Kapitals. Nicht alles Vermögen, das über das grundrechtsgeschützte Eigentum hinausgeht, wird aber gleichermassen der Systemregulierung anheimgestellt. Kapital kann mehr oder weniger systemrelevant sein.
- Zur Rechtfertigung von gesetzlichen Regulierungen braucht es auch jenseits des Grundrechtsschutzes ein hinreichendes öffentliches Interesse. Darüber hinaus gilt das Verhältnismässigkeitsprinzip: Das investierte Familienkapital einer KMU beispielsweise ist in der Regel stark persönlichkeitsrelevant für die betroffene Familie und kaum systemrelevant, auch wenn es möglicherweise lokal- oder regionalwirtschaftlich Einfluss nimmt. Somit ist das öffentliche Regulie-

rungsinteresse vergleichsweise gering und die Verhältnismässigkeit eines starken Eingriffs in die Vermögensrechte nicht gegeben. Auf diese Weise werden die Kleinunternehmer ordnungspolitisch gefördert.

- Der Schutz von eigentumsnahem Kapital gehört also zur liberalen Ordnungspolitik. Die gleiche liberale Ordnungspolitik verlangt hingegen, die Kapitalmacht grosser Unternehmer besser zu verfassen: Je systemrelevanter einerseits und je weniger persönlichkeitsrelevant andererseits ein bestimmtes Kapital erscheint, desto stärker darf es aus Gründen des Gesamtinteresses eingeschränkt werden.

4. Pluralistisches Unternehmensverfassungsrecht

Zu den wesentlichen Konsequenzen der entworfenen Eigentums- und Kapitalordnung gehört auch ein partizipatives Unternehmensverfassungsrecht. Vor allem grosse Unternehmen sind gesellschaftliche Wertschöpfungseinrichtungen, deren Erfolg auf der Kooperation vieler Beteiligter beruht und deren Entscheidungen die vitalen Interessen von noch mehr Menschen betreffen. Trotz privater Eigentums- beziehungsweise Kapitalbasis kommt ihnen deshalb faktisch ein öffentlicher Charakter zu. An die Stelle des heutigen Systems, das alle Rechte an der Unternehmung den Aktionären vorbehält, soll dementsprechend ein pluralistisches System treten, welches alle Anspruchsgruppen („Stakeholder“) in fairer Weise am Wirtschafts- und Entscheidungsprozess mitwirken lässt und an der gemeinsam erarbeiteten Wertschöpfung angemessen beteiligt.

Neu zu verfassen ist vor allem das Recht der Kapitalgesellschaften (Aktiengesellschaften, GmbH und Kommanditaktiengesellschaften). Im Auftrag der institutionellen und privaten Anleger wirken sie als die eigentlichen Motoren der „kapitalistischen“ Dynamik, und sie üben mit ihren Verbänden und Lobbies zunehmend realpolitische Macht aus. Für die Kapitalgesellschaften ist die Einführung einer pluralistischen Unternehmensverfassung mit Partizipationsrechten zumindest der wichtigsten Stakeholder zentral. Weniger strenge Regelungen können hingegen für Personengesellschaften, Vereine und Genossenschaften gelten, soweit die Rechte der Teilhaber innerhalb der Strukturen und Prozesse der Unternehmung ein hinreichendes Gegengewicht zu den oft ungleichen Kapitalverhältnissen bilden. Gesellschaften, welche jedoch faktisch die öffentliche Relevanz einer grossen Kapitalgesellschaft annehmen, werden unabhängig von der bisherigen Rechtsform dem pluralistischen Unternehmensverfassungsrecht unterstellt. Beispiele sind hier etwa Migros, Coop, Raiffeisen oder die Mobiliar Versicherung.

5. Nachhaltigkeit der marktwirtschaftlichen Entwicklung

Freiheit ist verantwortete Selbstbestimmung in fairer Chancengleichheit. Die Selbstbestimmung schliesst damit die individuelle und gesellschaftliche Verantwortung für die Folgen unseres Tuns ein. Dies gilt nicht nur im Verhältnis zwischen den heute lebenden Mitgliedern einer freiheitlichen Gesellschaft, sondern auch im Verhältnis zu unseren Nachkommen. Ohne die Bewahrung einer intakten Natur werden sie nicht dieselben freien Entfaltungsmöglichkeiten wie die jetzige Generation vorfinden. Der liberale Rechtsstaat sorgt daher treuhänderisch für die intergenerationelle Gerechtigkeit, indem

er den nachhaltigen Umgang mit allen natürlichen Ressourcen als generelle Voraussetzung und Grenze der Eigentumsfreiheit rechtswirksam verankert.

Das Nachhaltigkeitsprinzip hat eine grundlegende Auswirkung auf den Gehalt des Eigentumsrechts: Es beschränkt in vorsorgender Weise das Verfügungsrecht über Sachen auf ein Nutzungsrecht, wenn es um Boden, Wasser, Luft, Energie und die lebendige Natur sowie um die Kulturlandschaft geht. Zwar bleibt auch in dieser Hinsicht die Eigentumsgarantie des Einzelnen grundsätzlich gewahrt. Alle sich auf das Kapital beziehenden Verfügungsrechte stehen aber unter dem Vorbehalt der Nachhaltigkeit.

Gemäss der vorgenommenen Unterscheidung zwischen persönlichem Eigentum und investivem Kapital sind besonders für den umweltverträglichen Kapitaleinsatz in den Unternehmen und öffentlichen Betrieben wirksame Standards und Überprüfungsverfahren gerechtfertigt. Ein marktwirtschaftlicher Grundsatz, der den sparsamen Umgang mit natürlichen Ressourcen fördert, ist die Kostenwahrheit; sie wird unter anderem durch Lenkungsabgaben oder steuerliche Anreize erreicht. Indem Umweltkosten anteilmässig auf alle Verursacher verteilt werden, lassen sich Wettbewerbsverzerrungen zwischen verantwortungsbewussten und säumigen Akteuren verhindern. Das begünstigt Investitionen in nachhaltige (ressourcenschonende) Infrastrukturen, Produktionsmittel und Konsumgüter. Und es macht langfristige Finanzanlagen in diesen Bereichen tendenziell rentabler und sicherer.

Ergebnis: Eine wirklich liberale Eigentumsgarantie in der Bundesverfassung

Das vorgestellte Konzept versteht sich als liberal: Es grenzt sich ab von einer Bereicherungsideologie, die Liberalität mit libertärem Egoismus verwechselt; es grenzt sich aber auch ab von einer sozialstaatlichen Umverteilungsideologie, welche die Ergebnisse eines als frei gedachten Marktes nachträglich korrigieren will. In republikanischer Tradition ermöglicht dieses Konzept die persönliche Freiheit aller, indem es ihr von vornherein die politischen, wirtschaftlichen und natürlichen Grundlagen sichert. In liberaler Tradition sucht es die freie Entfaltung der Individuen gerade dadurch zu fördern, dass es auch das Wirtschaftsleben konsequent in den Dienst der allgemeinen Bürgerfreiheit stellt.

Für diese freiheitlichen Ziele kommt es darauf an, den ordnungspolitischen Rahmen der Marktwirtschaft im republikanisch verstandenen Gesamtinteresse neu zu gestalten. In diesem Sinne schlägt *kontrapunkt* die Neufassung der Eigentumsgarantie in Artikel 26 der Bundesverfassung vor (Kasten).

Artikel 26 BV Eigentumsgarantie

¹ Die Eigentumsfreiheit natürlicher Personen ist gewährleistet. Sie schützt das Eigentum, soweit es der Persönlichkeit dient, die wirksame Wahrnehmung der anderen Grundrechte ermöglicht und mit den Grundrechten anderer vereinbar ist.

² Soweit Vermögensrechte darüber hinaus reichen, sind sie Rechte an Kapital. Sie werden durch Gesetz geschützt, soweit

- a. alle am Kapitalbildungsprozess Beteiligten auch am Ergebnis angemessen berechtigt werden
- b. das Kapital auf sozial- und umweltgerechte Weise genutzt wird und
- c. es nicht zur Verzerrung politischer Prozesse oder zur unsachgemässen Einflussnahme auf amtliche Entscheide dient.

³ Der Bund bestimmt die Grenzen der Eigentumsfreiheit und die Bedingungen der Kapitalbildung. Insbesondere regelt er die Pflichten der Eigentümer und Kapitalberechtigten gegenüber Dritten, der Gesellschaft und der Umwelt. Er fördert die Teilhabe aller an Eigentum und Kapital und gewährleistet die Nachhaltigkeit der Nutzung von Boden, Wasser, Luft, Energie und Biodiversität. Er vertritt diese Prinzipien auch in den auswärtigen Angelegenheiten.

⁴ Der Bund regelt insbesondere die Struktur der Kapitalgesellschaften so, dass sich alle Anspruchsgruppen verhältnismässig am Unternehmen beteiligen können.

⁵ Enteignungen und Eigentumsbeschränkungen, die einer Enteignung gleichkommen, werden voll entschädigt.

Zu den Autoren:

- Dr. iur. Dr. h.c. Gret Haller ist ehemalige Nationalratspräsidentin, z. Zt. Gastwissenschaftlerin an der Goethe-Universität Frankfurt am Main
- Prof. Dr. iur. Philippe Mastronardi ist Ordinarius für öffentliches Recht an der Universität St. Gallen
- Prof. Dr. rer. pol. Peter Ulrich ist emeritierter Ordinarius für Wirtschaftsethik an der Universität St. Gallen
- Daniel Wiener, MAS Kulturmanager, Oekologe SVU und Journalist BR, ist Co-Geschäftsleiter des Beratungsunternehmens und Thinktanks *ecos* in Basel.

kontrapunkt, der zurzeit 27-köpfige „Schweizer Rat für Wirtschafts- und Sozialpolitik“, entstand auf Initiative des „Netzwerks für sozial verantwortliche Wirtschaft“. Die Gruppe will die oft unbefriedigende und polarisierende öffentliche Diskussion über politische Themen durch wissenschaftlich fundierte, interdisziplinär erarbeitete Beiträge vertiefen. kontrapunkt möchte damit übersehene Aspekte offen legen und einen Beitrag zur Versachlichung der Debatte leisten.

Den in der Sonntagszeitung erschienenen Text haben folgende Mitglieder von kontrapunkt mitunterzeichnet:

Gabriella Bardin Arigoni, Politologin, Universität Genf; Prof. em. Dr. Beat Bürgenmeier, Volkswirtschaftler, Universität Genf; Prof. Dr. Jean-Daniel Delley, Politikwissenschaftler, Universität Genf; Dr. Peter Hablützel, Hablützel Consulting, Bern; Prof. em. Dr. Hanspeter Kriesi, Politikwissenschaftler, Universität Zürich; Prof. em. Dr. René Levy, Soziologe, Universität Lausanne; Prof. em. Dr. Hans-Balz Peter, Sozialethiker und Sozialökonom, Universität Bern; Dr. oec. HSG Gudrun Sander, Executive School of Management, Technology and Law, Universität St. Gallen; Prof. em. Dr. Beat Sitter-

Liver, Praktische Philosophie, Universität Freiburg (Schweiz); Prof. Dr. Christoph Stückelberger, Wirtschaftsethiker, Universität Basel; Prof. em. Dr. Mario von Cranach, Bern; Prof. em. Dr. Karl Weber, Soziologe, Universität Bern; Prof. Dr. phil. Theo Wehner, ETH Zürich, Zentrum für Organisations- und Arbeitswissenschaften (ZOA), Zürich; Liliana Winkelmann, M.A., Zürich.

Kontakt

kontrapunkt-Geschäftsstelle, c/o ecos, 4051 Basel, Daniel Wiener, Tel. 061 205 10 10; www.rat-kontrapunkt.ch

Erläuterungen zu Artikel 26 BV (neu)

Absatz 1

- Dass im Titel nicht von Eigentumsfreiheit, sondern von Eigentumsgarantie die Rede ist, bedeutet nicht, dass die Spannung von Recht und Verantwortung nicht auf das Eigentum anwendbar wäre. Der Titel wird in seiner bisherigen Fassung belassen, um anzuzeigen, dass im Grundrechtscharakter keine Änderung beabsichtigt ist. Im Text wird jedoch der Begriff "Eigentumsfreiheit" verwendet, um klarzustellen, dass die Struktur eines Freiheitsrechts auch für die Eigentumsgarantie gilt: Dieses ist nach den gleichen Grundsätzen einschränkbar, die für die andern Grundrechte gelten (Art. 36 BV).
- Das Eigentum ist schon heute nur "in den Schranken der Rechtsordnung" gewährleistet. Neu werden hingegen zwei immanente Grenzen der Eigentumsfreiheit formuliert. Hier geht es nicht um Beschränkungen nach Art. 36 BV, sondern um Inhaltsbestimmungen, welche die gewährleistete Freiheit selbst prägen:
 - Die Eigentumsfreiheit steht nur natürlichen Personen zu. Das folgt aus ihrer Kennzeichnung als Persönlichkeitsrecht.
 - Die immanente Grenze des Eigentumsrechts liegt dort, wo der Persönlichkeitsschutz aufhört. Dieser ist erfüllt, sobald das Eigentumsrecht seine Funktion erfüllt hat, den Träger des Rechts mit den übrigen Grundrechtsträgern bei der Wahrnehmung der anderen Grundrechte der Bundesverfassung gleich zu stellen. Eigentum soll gewährleisten, dass alle Bürgerinnen und Bürger frei sind, ihre Rechte gegenüber Dritten und gegenüber dem Staat effektiv wahrzunehmen. Das schliesst aber auch ein, dass der Gebrauch der Eigentumsfreiheit seine Grenze an den Grundrechten anderer findet, somit nicht dazu berechtigt, andere in der Ausübung ihrer Freiheit zu behindern.

Absatz 2

- Die gesetzliche Regelung der Vermögensrechte nach Absatz 2 wird zwischen verschiedenen Arten von privatem Vermögen zu unterscheiden haben (z. B. Vermögen der familiären Sicherheit, Investition in Produktionsmittel - etwa bei Klein- und Mittelbetrieben - und Finanzvermögen). Das Gesetz wird die Vermögenspolitik für die Bürger und die Ordnungspolitik für die Wirtschaft trennen müssen.
- Die Pflichten nach Abs. 2 umschreiben die Reichweite der Kapitalberechtigung. Sie gelten nur ausserhalb des Grundrechtsbereichs und definieren damit die immanenten Grenzen des Eigentumsschutzes. Sie sind daher keine Beschränkungen (d.h. Eingriffe in das Grundrecht) im Sinne von Abs. 5.
- Absatz 2 formuliert nur die allgemeinen Grundsätze, welche für Vermögen ausserhalb des Grundrechtsbereichs gelten. Die Absätze 3 und 4 erteilen dazu die Gesetzgebungsaufträge an den Bund und schaffen die Bundeskompetenzen dazu.
- Die Verfügungsrechte über fremdes Eigentum, insbesondere die Befugnisse von Managern einer Unternehmung, fallen ebenso unter die Vermögensrechte mit Kapitalcharakter, da sie Machtbefugnisse erteilen, die sich aus Kapital ableiten lassen. (gemeint sind v.a. Manager, Banken, aber auch Pensionskassen, die zwar Eigentümer sind, freilich mit einem Treuhandauftrag).
- Nicht freiheitsnotwendiges Vermögen kann zwar von der Rechtsordnung geschützt werden, steht aber nicht unter Grundrechtsschutz. Die gesetzliche Ord-

nung solchen Vermögens kann somit im öffentlichen Interesse Beschränkungen vorsehen, welche nicht unter dem Vorbehalt stehen, die Eigentumsgarantie nicht verletzen zu dürfen. Das Vermögen (sei es dasjenige von juristischen Personen oder dasjenige natürlicher Personen, falls es über das von der Eigentumsgarantie geschützte Mass hinaus reicht) kann gesetzlich nach den Erfordernissen der politisch festgelegten Ordnungspolitik gestaltet werden. Die Vermögensgrenze, an welcher der Grundrechtsschutz endet, ist durch das Gesetz festzulegen. Sie wird sich nach der Lebenserwartung des Grundrechtsträgers und dem Bedarf seiner Familie ausrichten, wobei eine grosszügige Standardisierung vorzunehmen ist.

- Für den gesetzlichen Schutz sind kumulativ drei Voraussetzungen zu erfüllen:
 - Das Ergebnis der Kapitalbildung darf nicht einseitig einer der beteiligten Parteien zugute kommen. Wer an der Schaffung von Kapital beteiligt ist, soll auch am Ergebnis partizipieren (dieser Grundsatz wird in Absatz 4 für die Unternehmensverfassung konkretisiert). Damit soll insbesondere einer Scherenentwicklung zwischen Vermögen aus Arbeitsertrag und Vermögen aus Kapitalertrag entgegengewirkt werden.
 - Ist Kapital einmal gebildet, kann es nicht willkürlich verwendet werden. Seine Nutzung muss sozialverträglich und umweltgerecht sein. Das Gesetz wird die Nutzungsschranken bestimmen müssen. Vermögensdifferenzen sollen nicht zur Verschärfung sozialer Unterschiede eingesetzt werden. Z. B. kann der Vermögensgewinn einer progressiven Besteuerung unterstellt werden.
 - Kapital darf nicht zur Verletzung der Chancengleichheit unter den am politischen Prozess beteiligten Kräfte verwendet (z. B. verdeckte private Parteienfinanzierung) oder für Bestechung oder Korruption eingesetzt werden. Um Missbräuche zu verhindern, kann ein Parteienfinanzierungsgesetz oder ein Gesetz über die Lauterkeit des politischen Wettbewerbs erlassen werden.
- Sozialgerechtigkeit ist dabei konkreter als Sozialpflichtigkeit. Sie setzt der Vermögensschere zwischen Arm und Reich eine Grenze (die das Gesetz bestimmen muss, z. B. durch quantitative Begrenzung privat genutzter Vermögen); sie ermöglicht andererseits auch grosse Vermögen, wenn diese zu einem angemessenen Teil für soziale Zwecke genutzt werden (hier kann das Gesetz der privaten Initiative viel Spielraum geben).
- Umweltgerechtigkeit weitet den Verantwortungsbereich freien Handelns auf die Natur und die Nachwelt aus. Sie verlangt die Rücksichtnahme auf das Weiterleben von Natur und Mensch. Massstab dafür ist das Prinzip der Nachhaltigkeit, das in Absatz 3 in seiner speziellen Bedeutung für die Eigentumsordnung hervorgehoben wird.

Absatz 3

- Die "Grenzen der Eigentumsfreiheit und die Bedingungen der Kapitalbildung" richten sich nach den verfassungsrechtlichen Kriterien von Absatz 1 und Absatz 2: Ausschluss der juristischen Personen von der Eigentumsgarantie, Ausrichtung der Garantie auf die Ausübung der anderen Grundrechte und das dafür erforderliche Mass, Schutz der Grundrechte Dritter, Teilhabe der Beteiligten am Ergebnis, Sozialverträglichkeit und Umweltgerechtigkeit der Nutzung sowie Verbot des Missbrauchs zu politischen Zwecken.

- Die Pflichten gegenüber Dritten, gegenüber der Gesellschaft und gegenüber der Umwelt ergeben sich aus den erwähnten Kriterien. Sie sind deren Konkretisierung auf der individuellen Ebene.
- Förderungskompetenz: Der Bund soll Massnahmen treffen, welche die reale Nutzung des Grundrechts durch alle ermöglichen. Eigentum soll zum Volksrecht werden und die Autonomie eines jeden stärken.
- Es ist eine Spezialität der ökonomischen Grundrechte, dass ihr Gebrauch als Freiheitsrecht strukturell die Rechtsungleichheit unter den Menschen fördert. Während der Gebrauch der ideellen Freiheitsrechte die Freiheit aller in der Gesellschaft fördert, führt der Gebrauch von Wirtschaftsfreiheit und Eigentumsgarantie zu einer Einschränkung der realen und gleichen Freiheit aller (ökonomisches Machtgefälle). Daher braucht es einen verfassungsrechtlichen Grundsatz der Teilhabe aller an Eigentum und Kapital. Dieses Teilhaberecht ist mehr als die blosse Förderung einer breiten Streuung des Eigentums, weil es die Bürgerin und den Bürger nicht zum blossen Objekt von Massnahmen des Bundes macht, sondern sie als Träger von Wirtschaftsbürgerrechten anerkennt. Der Bund soll dem Einzelnen Rechte zur aktiven Partizipation an den Prozessen der Kapitalbildung verschaffen.
- Das Nachhaltigkeitsprinzip findet sich zwar bereits in Art. 73 BV. Als Inhaltbestimmung des Eigentumsrechts konkretisiert es aber das Konzept, dass Eigentum an der Natur ein blosses Nutzungsrecht an einem öffentlichen Gut darstellt, das der Gesamtheit der Menschen dieser Erde nicht entzogen werden darf.
- Da einige der verfassungsrechtlichen Ziele nicht im Alleingang der Schweiz, sondern nur zusammen mit Europa oder sogar mit der Staatengemeinschaft verwirklicht werden können, wird der Bund verpflichtet, in seiner Aussenpolitik auf die Umsetzung der Vorgaben hinzuwirken.

Absatz 4

- Der Bund soll die Strukturen und Prozesse der Unternehmungen und der Organisationen der Wirtschaft so regeln, dass sich alle Anspruchsgruppen gleichberechtigt am Wirtschaftsprozess der Unternehmung und an dessen Ergebnis beteiligen können. Im Obligationenrecht oder in einem speziellen Unternehmensverfassungsgesetz sind öffentlich-rechtliche und privatrechtliche Vorschriften zu erlassen, welche neben den Kapitaleignern alle andern am Wertschöpfungsprozess Beteiligten angemessene Partizipationsrechte bei der Schaffung und Nutzung von Kapital sichern.
- Eine Unternehmung soll nicht nur aus der Warte der Kapitaleigner konstruiert werden. Sie muss aus einer pluralistischen Warte konzipiert werden, welche auch die Interessen der Arbeitnehmenden, der Lieferanten, der Kunden und der Gesellschaft beachtet sowie die Folgen des Wirtschaftens für die Umwelt und die Biodiversität berücksichtigt.

Absatz 5

- Dieser Absatz ist unverändert aus der geltenden Bundesverfassung übernommen.
- Die Eigentumsgarantie soll weiterhin ihre Sonderstellung unter den Grundrechten als Wertgarantie beibehalten. Dies folgt zwingend aus der Absicht, die Entfaltungsfreiheit aller zu stören.
- Das Recht auf volle Entschädigung steht freilich nur noch natürlichen Personen und nur in dem Umfang zu, der für die persönliche Entfaltung notwendig ist. Die Reichweite des Entschädigungsrechts ist daher durch den Gesetzgeber zu umschreiben.