Die Verfassung muss das

Der Kapitalismus ist in den Dienst der Freiheit zu stellen. Die Bundesverfassung
Philippe Mastronardi, Peter Ulrich und Daniel Wiener vom Rat für Wirtschafts- und Sozialpolitik Kontrapunkt.

Nicht nur die wachsende Schicht der sogenannten Working Poor, deren Erwerbseinkommen nicht fürs Überleben reicht, auch der Mittelstand geriet in den vergangenen zwei Jahrzehnten wirtschaftlich unter Druck. Die Löhne stagnierten, vor allem im Vergleich mit der obersten Einkommensschicht, die ihre Vermögenswerte markant ausbaute. Heute gehört in der Schweiz die Hälfte des Geldes etwa drei Prozent aller Haushalte.

Die Gefahren dieser Fehlentwicklung wachsen offenkundig. «Die soziale Brisanz wird zunehmen», warnt etwa der Basler Soziologieprofessor Ueli Mäder, der sowohl die Armut als auch den Reichtum in der Schweiz wissenschaftlich untersucht hat. «Der soziale Frieden und der Arbeitsfrieden werden dadurch gefährdet», befürchtet Mäder und sagt voraus: «Die zunehmende Wut und Verunsicherung gibt populistischen und neopopulistischen Kräften Auftrieb.»

Dieser Entwicklung nur mit mehr sozialstaatlicher Umverteilung zu begegnen, beseitigt die Ursachen der Probleme nicht. Um diese direkt anzugehen, schlagen wir vor, privates Eigentum als Voraussetzung der realen Freiheit der gesamten Bevölkerung zu verstehen und darum als Grundrecht aller Bürger wirksamer als bisher zu schützen. Sonst erodiert die freiheitliche Demokratie. Denn für ein freies Leben, die freie Ausübung der Bürgerrechte und die notwendig zugrunde liegende Bildung ist materielle Unabhängigkeit erforderlich.

Bürgerfreiheit und Eigentum hängen seit jeher zusammen

Um die Untrennbarkeit von Wirtschafts-, Staats- und Bildungsbürgerschaft besser zu verstehen, lohnt es sich, einen Blick auf die Entstehung der Freiheitsrechte zu werfen. Dabei wird auch klar, warum diese Rechte durch die gegenwärtige Spielart des ungebremsten Kapitalismus bedroht sind.

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 selbstständigen Gewerbes nachwies. Daneben musste der Bewerber städtisches Wohneigentum besitzen und auf einen fairen Steuerbeitrag verpflichtet werden können. Damit galt er als fähig und unabhängig genug, um sich in städtischen Republiken mündig in die politische Willensbildung einbringen zu können.

Der deutsche Philosoph Immanuel Kant (1724–1804) betrachtete es gar als eine Gefahr für die Demokratie, «abhängigen Taglöhnern» die Bürgerrechte zuzugestehen. Denn die würden sich ohnehin nur im Sinne ihrer Brotherren äussern. Damit wollte er die Republik vor einem Übergewicht der wirtschaftlich Mächtigen schützen und die bürgerliche Freiheit stärken. Die moderne Gesellschaft schliesst hingegen alle Gesellschaftsmitglieder ein: Sie begegnen sich auf Augenhöhe.

Seit Kant sind zwei Jahrhunderte vergangen. Man hat das Spannungsverhältnis zwischen bürgerlicher Gleichheit und wirtschaftlicher Ungleichheit anders zu bewältigen versucht: Über das 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.

Geblieben ist jedoch das Grundproblem, das Kant beschäftigt hat. Und es hat inzwischen ganz andere Dimensionen angenommen: Heute steht die demokratische Mitsprache als solche zur Diskussion: Das Feld, auf dem politische Teilnahmerechte ausgeübt werden können, wird immer mehr eingeschränkt. Angebliche wirtschaftliche Sachzwänge entziehen wichtige Entscheide der politischen Einflussnahme des Bürgers. Versuche der demokratischen Einflussnahme, etwa auf das Vergütungssystem von Managern oder auf neue Bankenregulierungen, werden als Gefährdung der freiheitlichen Wirtschaftsordnung abgewehrt.

Marktliberale Kräfte fordern, solche Entscheide den Wirtschaftsführern allein zu überlassen, also jenen, die über mehr Mittel verfügen als der grosse Durchschnitt. Es ist der Versuch, die Idee der gleichen Augenhöhe aller Bürgerinnen und Bürger zu untergraben. Als Begründung der angeblichen ökonomischen «Sachzwänge» wird angeführt, es hätten nicht alle die Kompetenz (im doppelten Sinn der Fähigkeit und Berechtigung), über solche Fragen sachgerecht zu befinden.

Die Schere zwischen Arm und Reich erschüttert die Grundlagen der bürgerlichen Gesellschaft



ILLUSTRATION: BIRGIT LANG

Eine legitime öffentliche Ordnung, mithin auch die Wirtschaftsordnung, kann jedoch nur von Bürgern mit gleichen Teilnahmerechten und -chancen errichtet werden. Deshalb hat die Garantie des Privateigentums zwei Seiten: Eigentum erlaubt es nicht nur, real frei zu sein und ein selbstbestimmtes Leben zu führen. Eigentum ist auch Voraussetzung für die Mitwirkung freier Bürger an der demokratischen Bestimmung der öffentlichen Ordnung. In beiden Bereichen besteht die Kostbarkeit des Eigentums darin, dass es frei macht.

Wenn aber Privateigentum eine so wesentliche Basis sowohl der Privatautonomie als auch der politischen Mitsprache der 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 des politischen Liberalismus sind sich darin einig. Die Wirklichkeit sieht allerdings je länger desto mehr ganz anders aus.

Das sehr steile und weiter zunehmende Vermögens- und Einkommensgefälle erschüttert die Grundlagen der bürgerlichen Gesellschaft. Das hoch konzentrierte Kapital verschafft einer immer schmaleren Schicht von Eigentümern und ihren angestellten Managern eine ständig wachsende Finanzmacht und damit ein gefährliches Machtpotenzial gegenüber dem Einzelnen, den Medien und dem Staat.

Längst frisst sich dieser fragwürdige wirtschaftliche «Fortschritt» auch in beruflich qualifizierte Schichten hinein und beschleunigt den Niedergang des Mittelstandes. Dessen ungeachtet räumt die Doktrin des marktradikalen Wirtschaftsliberalismus der Kapitalrendite den Vorrang gegenüber allen anderen wirtschaftlichen Ansprüchen ein (zum Beispiel auf günstige Preise für die Konsumenten, faire Löhne für die Mitarbeitenden und angemessene Steuerleistungen der Unternehmen).

Ihren vorläufigen Höhepunkt fand dieses eindimensionale Denken und Handeln in der «systemischen» Finanz- und Schuldenkrise, die in einigen Ländern auch in eine Sozialkrise mündete.

Die Ohnmacht der Schwächeren, die sich nicht aus eigener Kraft am Unternehmer- oder Arbeitsmarkt behaupten können, beschränkt wesentlich ihre Freiheit, ein selbstbestimmtes Leben zu führen. Der Sozialstaat versucht, dem mittels nachträglicher Umverteilung entgegenzuwirken. Doch er ist von der sich immer weiter öffnenden sozialen Schere zunehmend überfordert.

Selbstbestimmung künftiger Generationen infrage gestellt

Ohne die Ursachen dieser fragwürdigen Entwicklung zu bedenken, beklagen sich staatsskeptische Kreise laut über den «wuchernden Sozialstaat» und fordern teilweise drastische Eingriffe in die persönliche Freiheit der Leistungsempfänger.

Solche Polemik unterhöhlt den bürgerlichen Status sowie das Selbstbewusstsein der wirtschaftlichen Verlierer und gefährdet nicht nur deren Motivation, sondern auch ihr politisches Mitwirken. Beeinträchtigt wird dadurch die republikanisch verstandene Freiheit aller, misst sich diese doch nicht zuletzt am Mitwirkungswillen ihrer schwächsten Glieder.

Auf dem Spiel steht zudem die freie Selbstbestimmung der nach uns kommenden Generationen. Sie können ihre legitimen Ansprüche noch nicht selbst vertreten, obwohl sie die Auswirkungen heutiger wirtschaftlicher, gesellschaftlicher und politischer (Fehl-)Entscheidungen zu tragen haben. Fataler noch als im Wirtschaftlichen und im Sozialen können Störungen im natürlichen Gleichgewicht oder technisch verursachte Umweltkatastrophen zur Begrenzung der Handlungsoptionen für die Menschen führen – auch in Form von massiv einschränkenden Notmassnahmen.

Vorschlag für einen neuen Verfassungsartikel

Art. 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.

Wie sich die Unterscheidung von Eigentum und Kapital auswirken könnte

So könnten sich die demokratisch zu beschliessenden Ausprägungen des Verfassungsartikels auf Gesetzesstufe manifestieren:

Für Private: Haushalte mit bis zu zwei Millionen Franken Privatvermögen kommen in den Genuss einer besseren Eigentumsgarantie als heute. Der Aufbau entsprechender Vermögen wird steuerrechtlich gefördert. Zum Zweck einer breiten Eigentumsstreuung und der Verhinderung einer gesellschaftlich problematischen Eigentumskonzentration können die darüber hinausgehenden Vermögensbestandteile eigentumspolitisch und steuerrechtlich stärker nach Gesichtspunkten des Gemeinwohls behandelt werden, etwa mittels einer Erbschaftssteuer.

Für KMU: Damit Unternehmertum für alle möglich ist, wird der Zugang zu günstigen Investitionskrediten für jedermann ermöglicht – ganz im Sinne des entwicklungspolitisch bewährten, aber an schweizerische Verhältnisse anzupassenden Konzepts der «Mikrokredite». Den Familienunternehmen werden erbschafts- und steuerrechtliche Konditionen gewährt, welche den familiären Generationenwechsel erleichtern.

Für Konzerne: Mit wachsender Grösse verlieren Unternehmen ihren ausschliesslich privaten Charakter. Deshalb ist es Sache der Ordnungspolitik, die humanitären, sozialen und ökologischen Standards des Kapitaleinsatzes grösserer Unternehmen gemeinwohlverträglich zu regeln und die Mitspracherechte aller betroffenen Interessengruppen zu gewährleisten. Nach zu definierenden Grössenkriterien sind verbindliche Rechtsformen für Kapitalgesellschaften vorzusehen, die nach dem Prinzip «je grösser, umso regulierungsbedürftiger» abgestuft werden.

Eigentum wirksamer schützen

soll künftig zwischen «Eigentum» und «Kapital» unterscheiden. Das fordern Gret Haller,
In der kommenden Ausgabe folgt an dieser Stelle eine Replik des Freiburger Wirtschaftsprofessors Reiner Eichenberger



ILLUSTRATION:BIRGIT LANG

Die Unterscheidung von «Eigentum» und «Kapital» gibt den Bürgern die Möglichkeit, frei zu leben

Es wird Zeit, die strukturellen Ursachen der oben skizzierten Fehlentwicklungen anzupacken und nicht nur die Symptome zu bekämpfen. Im Zentrum steht dabei die Frage nach einer freiheitsfördernden Eigentumsordnung. Es geht heute darum, die Grundlagen der Bürgergesellschaft zu erneuern und die Marktwirtschaft konsequent in die zivilisierte Ordnung einzubinden. Wir benötigen also ein neues Eigentumsrecht, das wirksam zur realen Freiheit aller Staatsbürger beiträgt. Zu diesem Zweck gilt es, in Zukunft zwischen «Eigentum» und «Kapital» zu unterscheiden.

Eigentum dient dem Persönlichkeitsschutz jedes Menschen. Es macht ihn frei, seine übrigen Freiheitsrechte wahrzunehmen. Deshalb soll Eigentum allen zugänglich sein. Es ist 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 mit dem Allgemeininteresse vereinbar sein und jederzeit die unantastbaren Persönlichkeitsrechte aller Betroffenen wahren. Zu diesem Zweck soll den Verfügungsrechten über Kapital ein demokratisch bestimmter Rahmen gesetzt werden. Das verletzt keine Grundrechte, sondern dient gerade ihrem Schutz.

Daher schlagen wir eine Eigentums- und Kapitalverfassung nach folgenden fünf Grundsätzen vor:

1. Trennung von «Eigentum» und «Kapital»

Die Eigentumsgarantie ist ein liberales, existenzsicherndes, von der Verfassung zu garantierendes Persönlichkeitsrecht des Menschen. Die Wahrnehmung dieses Rechts durch die einen darf den anderen nicht schaden; gerade deshalb muss es gesellschaftlich verallgemeinert werden. Der gesellschaftliche Schutz des Eigentums ist legitim, weil es die Voraussetzung dafür bildet, alle anderen liberalen Grundrechte auszuüben. Der Gesetzgeber wird zur Abgrenzung des Eigentums vom Kapital eine Grenze für das grundrechtsgeschützte Eigentum festlegen, zum Beispiel zwei Millionen Franken inklusive selbst genutztes Wohneigentum, zuzüglich Pensionskassenvermögen im obligatorischen Teil.

Das Kapital umfasst jene Guthaben, die über die Grenze der Eigentumsgarantie hinaus reichen. Das Kapital wird nicht in der Verfassung, sondern nur im Rahmen der Gesetzgebung geschützt. Innerhalb des Kapitals lässt sich ein Teil ausmachen, der Gegenstand gesellschaftlicher Regulierung sein muss, weil seine Wirkung auf das Gesamtsystem gross ist. Dazu gehört ein grosser Teil des Finanzkapitals, welches heute der Spekulation dient. Nicht systemrelevantes Kapital braucht nur in geringem Masse reguliert zu werden. Gründe dafür können sein: die geringe Höhe des Kapitals (etwa bei KMU), die Nähe zum Grundrechtsschutz (bei vielen kleineren Familienunternehmen) oder das Fehlen einer wirtschaftlichen Machtposition *(siehe Kasten Seite 16)*.

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 Teilnahme an der Errichtung der öffentlichen Ordnung. Juristische Personen – insbesondere Aktiengesellschaften – können kein selbstbestimmtes Leben führen und nicht an der republikanischen Mitbestimmung der öffentlichen Ordnung mitwirken. Ihr Vermögen verdient daher nicht den gleichen Schutz wie jenes natürlicher Personen.

3. Ordnungspolitische Systemregulierung

Anders als das Eigentum und das eigentumsnahe Kapital muss das weitgehend anonym wirkende, systemrelevante Kapital durch die Wirtschafts-, Sozial- und Umweltverfassung reguliert werden. Das ist Aufgabe der Ordnungspolitik. Sie soll dafür sorgen, dass der private Kapitaleinsatz dem Gemeinwohl nicht schadet.

Die Unterscheidung zwischen Eigentum und Kapital ist eine Folge der konsequenten Ausrichtung des vorliegenden Konzepts auf den Schutz und die Förderung der Persönlichkeit durch das Grundrecht der Eigentumsfreiheit. Darum herum ergibt sich ein Vermögensbereich – Kapital genannt –, der weniger persönlichkeitsrelevant ist und auf Verfassungsebene nicht als Grundrecht geschützt werden muss.

Ordnungspolitisches Ziel dieses Vorschlags ist es vor allem, personales Eigentum und eigentumsnahes Kapital besser zu schützen. Denn die Gleichberechtigung in der Demokratie wird verletzt, wenn die Bürgerschaft aufgespaltet wird in einen Teil, der viel Kapital besitzt, das nicht persönlichkeitsrelevant ist, und einen andern Teil, der nicht einmal über das persönlichkeitsnotwendige Eigentum verfügt.

4. Pluralistisches Unternehmens-Verfassungsrecht

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

5. Nachhaltigkeit der marktwirtschaftlichen Entwicklung

Freiheit ist nicht nur im Verhältnis zwischen den heute lebenden Personen, sondern auch für unsere Nachkommen zu sichern. Der liberale Rechtsstaat tut dies, indem er den nachhaltigen Umgang mit allen natürlichen Ressourcen als generelle Voraussetzung und Grenze der Eigentumsfreiheit rechtswirksam verankert.

Ergebnis: Eine wirklich liberale Eigentumsgarantie

Das vorgestellte Konzept versteht sich als liberal: Es grenzt sich ab von einer Bereicherungsideologie, die Liberalität mit Egoismus verwechselt; es grenzt sich ebenso ab von einer sozialstaatlichen Umverteilungsideologie, welche sich darauf fixiert, lediglich die Ergebnisse des Marktes nachträglich zu korrigieren. Für diese freiheitlichen Ziele kommt es darauf an, den ordnungspolitischen Rahmen der Marktwirtschaft im republikanisch verstandenen Gesamtinteresse neu zu gestalten. In diesem Sinne schlagen wir die Neufassung der Eigentumsgarantie in Artikel 26 der Bundesverfassung vor *(siehe Kasten Seite 16)*.

Die Autoren

Die frühere Nationalratspräsidentin Gret Haller ist derzeit Gastwissenschaftlerin an der Goethe-Universität in Frankfurt am Main. Philippe Mastronardi ist Professor für öffentliches Recht an der Uni St. Gallen (HSG). Peter Ulrich ist emeritierter HSG-Professor für Wirtschaftsethik. Daniel Wiener ist Co-Leiter des Thinktanks Ecos in Basel. Sie sind Mitglieder des unabhängigen Rats für Wirtschafts- und Sozialpolitik Kontrapunkt.

Unter www.rat-kontrapunkt.ch finden sich ausführlichere Fassungen der auf dieser Doppelseite veröffentlichten Texte.