
DIE LOGIK DER EIGENTUMSPOLITIK¹

Okkupation, Arbeit und Leistung: zur Legitimität der Eigentumsordnung	1
Herkömmliche Eigentumspolitik im kapitalistischen Sozialstaat	3
Eigentumspolitik im Postsozialismus: die Chance zum unvorbelasteten Neubeginn	10
Postfeudale und postegalitäre Eigentumsstrukturen im Vergleich	15
Grundriß einer neuen Eigentumspolitik	17
Ein eigentumspolitisches Resümee: die Wahl zwischen wenigen Modellen	25

Okkupation, Arbeit und Leistung: zur Legitimität der Eigentumsordnung

Die Genese der postsozialistischen Gesellschaften war in mehrererlei Hinsicht ein historisches Ausnahmeereignis. Der Sozialismus hatte in diesen Gesellschaften über ein bis zwei Generationen nicht nur einer Modernisierung der Institutionen im Wege gestanden, sondern auch die Modernisierung des staatsbürgerlichen Bewußtseins verzögert. In die postsozialistische Welt von Demokratie und Marktwirtschaft wurden die Bürger am Ende mit einer Art kollektiven staatsbürgerlichen Kaspar-Hauser-Syndroms entlassen.

So schmerzlich die damit verbundenen Erfahrungen für die Betroffenen waren, so einmalig sind andererseits auch die gesellschaftlichen Lernprozesse, die sich hieraus hätten entwickeln können. Auch und gerade der Gesellschaftswissenschaft bot die postsozialistische Realität eine einmalige Chance zur Überprüfung alter und Gewinnung neuer theoretischer Hypothesen. Nie zuvor hat die Geschichte den Gesellschaftswissenschaften - und unter ihnen insbesondere der Sozialphilosophie - einen vergleichbaren Dienst erwiesen. Der Postsozialismus war und ist ein gesellschaftliches Experimentier- und Beobachtungsfeld, das viele alte Fragen in neuem Lichte erscheinen läßt und daher manche alten theoretischen Kontroversen zur Klärung bringen könnte. Eine dieser Kontroversen betrifft die Eigentumsfrage.

¹ Überarbeitete Fassung des gleichnamigen Kap. 8 in: B. Wehner, Die Logik der Politik und das Elend der Ökonomie, Darmstadt 1995

Die meisten sozialistischen Staaten hatten ihr ideologisch vorgegebenes Ziel, das Eigentum abzuschaffen, im großen und ganzen erreicht. Fast alle Produktionsmittel und zum überwiegenden Teil auch Grund und Boden und der Wohnungsbestand waren in staatlicher Hand. Der sozialistische Normalbürger hatte weder in nennenswertem Umfang Sachkapital noch auch Geldkapital. Unter diesen Umständen bedurfte es keiner elaborierten Eigentumsordnung und ebensowenig einer differenzierten theoretischen Reflexion hierüber. Das politische Problem der Eigentumsverteilung und das theoretische Problem der Begründung und Definition von Eigentumsrechten schienen durch die weitgehende Abschaffung des Eigentums gelöst.

Die Geburtsstunde des Postsozialismus war daher nicht nur in Fragen der politischen Verfahren², sondern auch in der Frage der Eigentumsordnung eine "Stunde null". Erstmals in der Geschichte mußte auf dem Reißbrett eine Eigentumsordnung entworfen werden, die weniger auf bestehende Eigentumsverhältnisse rekurrierte, als dass sie solche Verhältnisse überhaupt erst ermöglichen sollte. In einem einmaligen, unwiederholbaren eigentumspolitischen Akt mußten dabei Antworten auf jahrtausendlang diskutierte Grundfragen der Eigentumsphilosophie gegeben werden. Ein solcher Akt setzte ein eigentumsphilosophisches Urteil darüber voraus, wie rechtmäßiges privates Eigentum entsteht, ob die Eigentümer es unbeschränkt behalten, ob sie es ohne Beschränkungen selbst nutzen und ob sie es zu selbstgewählten Bedingungen anderen überlassen, d.h. verleihen, vermieten und verpachten dürfen. Zugleich verlangte dieser Akt nach einer erklärenden Theorie, die über die gesellschaftlichen Funktionen des Eigentums und über Ausmaß, Ursachen und Auswirkungen der künftigen Ungleichverteilung von Eigentum Auskunft gab. Niemals war daher die Eigentumsphilosophie so aktuell und von so unmittelbarer praktischer Relevanz gewesen wie in dieser historischen Stunde.

Die Eigentumsphilosophie war auf diese Herausforderung aber nicht besser vorbereitet, als es die übrigen Sozialwissenschaften auf die anderen Aspekte der postsozialistischen Systemtransformation waren. Daher fehlte es von vornherein an den theoretischen Voraussetzungen, um in der Geburtsstunde des Postsozialismus eine wohlüberlegte, von allen ideologischen Vorlasten befreite Eigentumpolitik zu betreiben.

² S. hierzu "Die Logik der Ordnungspolitik"

Es lohnt sich aber noch im Nachhinein, zum eigentumspolitischen Neubeginn der postsozialistischen Gesellschaft eine theoretische Simulation anzustellen. Lohnend könnte dies deswegen sein, weil die Eigentumsfrage im Postsozialismus noch immer in einen besonderen, von der übrigen Welt verschiedenen wirtschaftlichen und politischen Kontext eingebettet ist und daher möglicherweise noch immer nach besonderen eigentumspolitischen Antworten verlangt.

Herkömmliche Eigentumspolitik im kapitalistischen Sozialstaat

Der politische Umgang mit der Eigentumsfrage hatte bekanntlich auch außerhalb der sozialistischen Welt eine sehr wechselvolle Geschichte. In aller Regel hatten diejenigen, die viel privates Eigentum hatten, maßgeblichen Einfluß auf die Politik. Daraus ergab sich, daß der Schutz der bestehenden Eigentumsordnung - und damit die Bewahrung der bestehenden Eigentumsverteilung - fast immer hohe politische Priorität hatte. Nur in seltenen Ausnahmesituationen wurde die Kritik an der Eigentumsordnung förmlich auf die politische Tagesordnung gesetzt. Dies waren zumeist revolutionäre Situationen, in denen die gesamte politische Ordnung in Frage stand.

Trotz ihres politisch bedingten Beharrungsvermögens waren die bestehenden Eigentumsordnungen immer einem gewissen Rechtfertigungsdruck ausgesetzt. Immer war, von kommunistischen Staaten abgesehen, das Eigentum sehr ungleich verteilt, und nirgendwo war diese Ungleichverteilung zweifelsfrei legitimiert. Am schwierigsten war von jeher die ungleiche Verteilung des Eigentums an Grund und Boden zu rechtfertigen. Warum der eine viel und der andere wenig oder gar kein Land hatte, konnte in den wenigsten Fällen moralisch plausibel begründet werden. Dies war schon deswegen nicht möglich, weil die Entstehungsgeschichte der ungleichen Verteilung des Landeigentums mehr oder weniger im Dunkeln lag. Aber selbst in jenen Fällen, wo diese Geschichte gut nachvollziehbar war, ließen sich daraus selten schlüssige Gründe ableiten, es bei der bestehenden Eigentumsverteilung zu belassen.

Eine der wenigen großen historischen Ausnahmen hiervon war die Entstehung des Landeigentums in weiten Teilen - und vor allem im Westen - der Vereinigten Staaten. Die Entstehungsgeschichte dieses Eigentums ist verhältnismäßig gut dokumentiert, und sie ist - von dem an der indianischen Urbevölkerung verübten Landraub einmal abgesehen - kaum je unter politi-

schen oder philosophischen Rechtfertigungsdruck geraten. Land war, solange der Westen Amerikas noch nicht besiedelt war, kein knappes Gut, und fast jeder, der es wirklich wollte, konnte - mit staatlicher Zustimmung oder staatlicher Duldung - Landbesitzer werden. Ob er sein Land zunächst eigenmächtig in Besitz nahm oder ob es ihm von vornherein von einer öffentlichen Autorität zugeteilt wurde, war dabei von untergeordneter Bedeutung.

Da unter den Eigentumsobjekten das Land lange Zeit die herausragende Rolle spielte, konzentrierten sich die frühen theoretischen Überlegungen zur Eigentumsfrage zwangsläufig auf die Ursprünge und die Legitimität des Landeigentums. Eigentumsansprüche an Ländereien gab es, lange bevor staatliche Eigentumsordnungen kodifiziert wurden. Diese formlos gewachsenen Ansprüche wurden später im Rahmen eines nachwachsenden Eigentumsrechts vom Staat im großen und ganzen bestätigt und nur in seltenen Fällen systematisch revidiert.

Wer Land schon in Besitz genommen hatte, bevor er es im Rahmen einer anerkannten Eigentumsordnung hätte erwerben können, konnte sich zunächst nur auf die normative Kraft des Faktischen berufen. Sein Besitzanspruch beruhte darauf, daß er das Land irgendwann erfolgreich "besetzt" hatte. Aufgrund dieser erfolgreichen Besetzung war er dann, wenn die Gesellschaft eine Eigentumsordnung aufstellen und damit Eigentumsverhältnisse legitimieren wollte, der naheliegende, quasi natürliche Eigentumskandidat. Die bestehenden Eigentumsansprüche auf Ländereien konnten insofern nicht anders hergeleitet werden als aus einem ursprünglichen, in der Eigentumstheorie als Okkupation bezeichneten Akt eigenmächtiger Aneignung. Wollte man die bestehenden Eigentumsverhältnisse rechtfertigen, mußte man die Okkupation als Quelle legitimer Eigentumsansprüche anerkennen.

Dies entsprach - auch wenn der ansonsten negativ besetzte Begriff der Okkupation etwas irritieren mag - durchaus der spontanen eigentumsphilosophischen Intuition. Wer Land als erster physisch in Besitz genommen hatte, hatte damit einen plausibleren Anspruch erworben, hierüber verfügen zu dürfen, als jeder andere, der ihm dieses Land möglicherweise wieder entwenden wollte. Wenn er aus seiner Okkupation Rechte herleitete und diese gegen andere zu verteidigen suchte, fand er hierin zu einem gewissen Grade spontane öffentliche Unterstützung. Die Okkupationstheorie konnte insofern die Entstehung und Verteilung privaten Landbesitzes einigerma-

ßen befriedigend erklären, und sie konnte die bestehende Verteilung des Landeigentums auch normativ notdürftig rechtfertigen. Sie konnte es zumindest insoweit, als Land zum Zeitpunkt der eigentumsbegründenden physischen Inbesitznahme noch nicht umstritten und die Inbesitznahme nicht durch Gewaltanwendung oder andere Verletzungen gängiger Moralvorstellungen zustande gekommen war.

Solange Land das vorherrschende Eigentumsobjekt war, dominierte in der Eigentumsphilosophie daher eine sogenannte Okkupationstheorie. Aber selbst in einer Gesellschaft von Jägern und Sammlern, in der es keinen persönlichen Landbesitz, sondern nur Besitz an Verbrauchsgütern gab, ließ sich diese Theorie sinnvoll anwenden. Denn wer ein Tier gejagt und erlegt oder eine Frucht gesammelt hatte, der hatte dieses Objekt gewissermaßen okkupiert und damit intuitiv einsichtige Eigentumsansprüche hieran erworben.

Zu einem gewissen Teil hätte sich das bestehende Landeigentum - und analog auch das Eigentum an Verbrauchsgütern - schon immer auch aus der individuellen Arbeit rechtfertigen lassen, die für die Okkupation und für die anschließende Urbarmachung oder anderweitige Aufbereitung aufgewendet worden war. Jeder, der solche Arbeit geleistet hatte, konnte hieraus zu einem gewissen Grade moralisch anerkennungswürdige Eigentumsansprüche herleiten. Diese Ansprüche waren zunächst aber eher geeignet, die Okkupationstheorie zu ergänzen, als dass sie die Grundlage für eine konkurrierende Theorie hätten schaffen können.

Etwas unübersichtlicher wurde die Eigentumsfrage, als allmählich das Eigentum an hergestellten Dingen im Vergleich zum Landbesitz immer größere Bedeutung erlangte. Dieser Wandel vollzog sich mit dem Übergang von der agrarischen zur Industriegesellschaft, in der Gebäude, Maschinen und andere hergestellte Ausrüstungen als Eigentumsobjekte die herausragende Rolle spielten. Die Eigentumsphilosophie versuchte zunächst, diesem Sachverhalt durch Umdeutung des Eigentums in ein Verfügungsrecht über das Produkt der eigenen Arbeit gerecht zu werden.

Damit konnte aber die Entwicklung der realen Eigentumsverhältnisse wiederum nur sehr unvollständig erklärt und gerechtfertigt werden. Die Eigentumsansprüche der realen Welt beschränkten sich nicht auf selbst hergestellte Objekte und auch nicht auf Dinge, die hiergegen irgendwann getauscht worden wären. So wuchs z.B. Unternehmern beträchtliches Eigentum an Gegenständen zu, die hauptsächlich durch fremde Arbeit entstan-

den waren. In einer zunehmend arbeitsteilig organisierten Welt waren zudem die hergestellten Gegenstände immer weniger noch der Arbeit einzelner Personen gezielt zurechenbar, so daß neu entstehende Eigentumsrechte schon deswegen zunehmend weniger aufgrund geleisteter Arbeit voneinander abgrenzbar waren. Ungeklärt war auch, zu welchen Anteilen den an der Herstellung eines Objektes beteiligten Personen die Eigentumsrechte zustehen sollten. Es fehlte an einem Verfahren, nach dem anteilig geleistete Arbeit in anteiliges Eigentum hätte umgerechnet werden können.

Größere Erklärungskraft erlangte die Eigentumstheorie schließlich dadurch, daß sie die Entstehung von Eigentümerrechten nicht mehr nur aus Arbeit, sondern auch aus Leistung herleitete. Leistung war erstens der umfassendere Begriff, unter den sich z.B. auch abstrakte, im hergestellten Gegenstand nicht konkret manifestierte, also z.B. organisatorische Tätigkeiten subsumieren ließen. Leistung war zweitens auch ein Konzept zur vergleichenden Bewertung unterschiedlicher und verschiedenartiger Arbeit. Indem Arbeit als Leistung bewertet wurde, und zwar insbesondere als geldwerte Leistung, wurde sie mit jeder anderen und andersartigen Arbeit vergleichbar. Sie wurde damit auch umrechenbar in anteilige Eigentumsansprüche an arbeitsteilig hergestellten Objekten.

Das Verfahren, das die Umrechnung von Arbeit in geldwerte Leistung wesentlich erleichterte, war das Marktprinzip. Im Marktprozeß wurde nicht nur der geltende Wert von Gütern und Dienstleistungen ermittelt, sondern zugleich der Wert der Arbeit, die für die Erstellung der Güter und Dienstleistungen aufgewendet wurde. Dieser Marktwert der Arbeit bot sich als Maß der individuellen Leistung an - und damit als Maßgabe für die anteiligen Eigentumsrechte der Arbeitskraft an den Objekten, an deren Herstellung sie direkt oder indirekt beteiligt war. Durch Arbeit wird demnach ein Eigentumsanspruch erworben, der nur unter Rückgriff auf die marktbewertete Leistung quantifizierbar und damit konfliktfrei einlösbar ist.³

³ Diese Regel hat praktische Gültigkeit, auch wenn sie meistens nur indirekt zur Anwendung kommt. In der Praxis verkauft die Arbeitskraft ihre anteiligen Eigentumsrechte an den unter ihrer Mitwirkung hergestellten Objekten vorweg an einen Unternehmer. Der Erlös hierfür ist ihr Arbeitslohn (mit dem sie dann andere, für sie nützlichere Objekte erwerben kann als die anteilig selbst hergestellten). Nur für den Unternehmensinhaber wird seine vom Markt bewertete Leistung, d.h. der sogenannte Unternehmerlohn, unmittelbar in einem Zuwachs an Eigentumsrechten an jenen Gütern manifest, zu deren Herstellung er beigetragen hat.

Mit der Weiterentwicklung von der Arbeits- zur Leistungstheorie war die Eigentumsphilosophie im großen und ganzen auf der Höhe der Zeit. Das Leistungsprinzip war eine plausible Erklärung und eine ebenso plausible Rechtfertigung für die Entwicklung der realen Verteilung des Sacheigentums. Dieses Prinzip deckte sich mit gängigen Ansichten zum Wesen des Eigentums. Es war in Einklang mit der Alltagserfahrung, daß Menschen einen spontanen Anspruch erheben, mit eigener, auch abstrakter Leistung geschaffene Werte für sich behalten zu dürfen, ebenso wie sie spontan ein Verfügungsrecht über die konkreten Produkte der eigenen Arbeit beanspruchen.

Daß Eigentumsansprüche durch Leistung begründet werden, ist daher der vorerst letztgültige Stand eigentumsphilosophischer Erkenntnis. Die unentbehrliche ergänzende Erkenntnis ist, daß eine gegenseitig anerkannte Bewertung menschlicher Leistungen - und damit die gegenseitige Abgrenzung von Eigentumsansprüchen - in einer arbeitsteiligen Welt nicht anders als mit Hilfe des Marktmechanismus möglich ist. Die offenkundige Stärke dieser theoretischen Position liegt darin, daß sie der intuitiven Eigentumsphilosophie des Durchschnittsbürgers entspricht. Eben hierauf gründet sich auch ihre unmittelbare eigentumspolitische Relevanz.

Wie der Marktprozeß die individuelle Leistung bemißt, hängt immer von vielen unerklärlichen Einflüssen, von teils als glücklich und teils als unglücklich empfundenen Zufällen ab. Zwischen zufälligen und nichtzufälligen Ergebnissen der Marktbewertung - und damit zwischen verdient und unverdient erworbenen Eigentumsansprüchen - gibt es aber keine sinnvolle Unterscheidungsmöglichkeit. Wer den Markt als Verfahren der Leistungsbestimmung anerkennt, billigt daher zugleich den Einfluß des - so empfundenen - glücklichen und unglücklichen Zufalls auf die Eigentumsverteilung. Die Theorie von der eigentumsbegründenden Leistung ist insofern in der Eigentumsphilosophie zwangsläufig auch eine Theorie des eigentumsbegründenden Zufalls.

Als eine solche muß diese Theorie den Eigentumsanspruch auch für den Fall fortbestehen lassen, daß der Wert des Eigentumsobjektes zufällig steigt. Ist die eigentumsbegründende Rolle des Zufalls einmal anerkannt, lassen sich Einschränkungen der privaten Eigentumsrechte nicht mehr damit begründen, der Eigentümer habe den aufgrund marktbedingter Zufälle entstandenen Wertzuwachs nicht verdient und müsse den Anspruch hierauf daher mit anderen teilen. Dies bedeutet nicht, daß auch die Einkommens-

und Wohlstandsverteilung, die von solchen Zufällen geprägt ist, akzeptiert werden muß. Es bedeutet aber, daß politische Eingriffe in diese Verteilung nur dann als legitim gelten können, wenn sie nicht die Preisgabe einmal erworbenen Eigentums erzwingen.

Wo neugebildetes, d.h. erarbeitetes Eigentum nach Maßgabe der Leistung verteilt wird und einmal erworbene Eigentumsansprüche erhalten bleiben, müßte die hieraus resultierende Eigentumsverteilung nach dem oben skizzierten eigentumsphilosophischen Erkenntnisstand daher von der Gesellschaft akzeptiert werden. Wo zudem die ursprüngliche Verteilung alten, nicht erarbeiteten Eigentums, d.h. in erster Linie des Grundeigentums, moralisch unangefochten ist, müßte sich die herrschende Eigentumsverteilung insgesamt als gründlich legitimiert erweisen. Genau dies läßt sich in der Praxis an konkreten Beispielen beobachten, und zwar unter anderem an der Geschichte des Eigentums in den Vereinigten Staaten. Dort war die Entstehungsgeschichte des Eigentums von Anfang an transparent, und sie folgte anerkannten, zum Teil bereits politisch reflektierten Prinzipien. Dies gilt für die Verteilung des Landbesitzes, und es gilt ebenso für die Verteilung des neugeschaffenen Sacheigentums, für die das Leistungsprinzip von Beginn an maßgeblich war. Das Ergebnis ist eine Eigentumsverteilung, die auf vergleichsweise geringe gesellschaftliche Vorbehalte gestoßen ist.

Anders war die Situation in jenen Industriegesellschaften, in denen die Eigentumsverhältnisse von einer moralisch zweifelhafteren Entstehungsgeschichte überschattet waren. Anlaß zu moralischem Zweifel gab es überall dort, wo die Eigentumsstrukturen sich unter feudalistischen Verhältnissen herausgebildet hatten. Allenfalls zu einem sehr geringen Teil waren die Eigentumsansprüche der Feudalherren mit deren eigener Arbeit oder Leistung begründbar. Sie ließen sich im nachhinein auch nicht zweifelsfrei aus einer gewaltfreien, unangefochtenen und daher moralisch unbedenklichen Erstokkupation von Land herleiten. Es blieb zumindest ein begründeter Verdacht bestehen, daß die feudalistische Eigentumsverteilung auf willkürliche Vorgänge zurückging, die nicht mit einer anerkannten Eigentumsphilosophie - und daher nicht mit den anerkannten Vorstellungen von Recht und Moral - vereinbar waren.

Dieser Verdacht warf einen langen Schatten auf die Eigentumsverhältnisse fast aller postfeudalen Industriegesellschaften. Vom moralischen Argwohn waren dabei nicht nur aus der Feudalgesellschaft herübergerettete konkrete Eigentumsansprüche betroffen. Der postfeudalen Industriegesellschaft

haftete der viel weiterreichende Vorwurf an, in ihr bleibe aufgrund der historisch bedingten Ungleichheit der Startchancen auch die künftige Fähigkeit, eigentumsbegründende Leistung zu erbringen, sehr ungleich verteilt. Damit war - zumindest für eine historische Übergangsphase - auch die Eigentumsverteilung nach Maßgabe der Leistung in ein moralisches Zwielicht gerückt.

Dieses Legitimitätsdefizit des postfeudalen Eigentums ist für die praktische Politik fast nirgendwo folgenlos geblieben. Die extreme Antwort hierauf war die marxistische, die das Eigentum u.a. wegen der moralischen Unübersichtlichkeit seiner Entstehungsgeschichte ganz und gar verwarf und daher abschaffen wollte. So verständlich dieser Reflex aus moralischer Sicht gewesen sein mag, so unbrauchbar war er natürlich für die politische Praxis. Er unterschlug, daß das Eigentum unabhängig von seiner moralischen Herkunft eine unentbehrliche Grundlage für eine effiziente Nutzung der Eigentumsobjekte und damit Grundlage für den gesellschaftlichen Wohlstand ist. Wo Eigentum wegen seiner moralischen Defizite abgeschafft wurde, wurde daher immer zugleich ein großer Teil des Wohlstands abgeschafft.

Obgleich man in demokratischen, d.h. nichtmarxistischen Gesellschaften weit davon entfernt war, aus den realen Eigentumsverhältnissen so widersinnige Schlußfolgerungen zu ziehen, machte sich auch hier das postfeudale Rechtfertigungsdefizit zumindest unterschwellig bemerkbar. Zwar wurde das Eigentum als Rechtsinstitut nicht in Frage gestellt; aber die Tatsache, daß manche sehr viel und andere sehr wenig Eigentum hatten, wurde doch nicht guten Gewissens als pure Selbstverständlichkeit genommen. Um so bedenkenloser konnte unter diesen Umständen dagegen eine Steuerpolitik betrieben werden, die teilweise konfiskatorisch auf das private Eigentum zugriff. Das unzulänglich legitimierte Eigentum wurde so mit Vermögensteuer, Erbschaftsteuer und anderen Steuerarten belegt, ohne damit die Eigentumsordnung als solche in Frage zu stellen. Zugleich wurde für Nicht- bzw. Noch-nicht-Eigentümer der Zugang zum Eigentum mittels staatlicher Eigentumsförderungs- und Vermögensbildungspolitik subventioniert.

Noch klarer kommt das schlechte eigentumspolitische Gewissen in der sogenannten Sozialbindung des Eigentums zum Ausdruck, wie sie z.B. das deutsche Grundgesetz in Art. 14 vorschreibt: "Eigentum verpflichtet. Sein Gebrauch soll zugleich dem Wohle der Allgemeinheit dienen." Eine solche

Verfassungsvorschrift ist logisch nicht anders zu begründen als durch die Annahme, daß der Eigentümer das Verfügungsrecht über sein Eigentum im Grunde nicht ganz verdient hat. Das Eigentum wird daher mit einer Wohltätigkeitspflicht belegt, die weit über die Pflicht zur Zahlung von Steuern auf Vermögen, Erbschaft und Einkommen hinausgeht. Dem Eigentümer wird auferlegt, bei der Nutzung seines Eigentums immer zugleich etwas für die Allgemeinheit abzuzweigen.

Der eigentliche Sinn solcher Verfassungsvorschriften dürfte darin liegen, versäumte Korrekturen eines nachwirkenden Initialunrechts in der Eigentumsverteilung nachzuholen. Ursprünglich - und hauptsächlich - ging es dabei um das anfängliche Verteilungsunrecht einer postfeudalen, d.h. aus illegitimer Ungleichheit hervorgegangenen und diese Ungleichheit fortschreibenden kapitalistischen Gesellschaft.

Es sind natürlich Umstände denkbar, unter denen sich auch für legitim erworbenes Eigentum gesetzliche Verfügungsbeschränkungen eigentumsphilosophisch plausibel begründen lassen. Ein solcher Umstand ist eine durch Krieg oder Katastrophen verursachte Vernichtung - und die damit verbundene Verknappung - von Sacheigentum. In einem kriegszerstörten Land kann z.B. Vermietern, deren Wohnungseigentum zufällig intakt geblieben ist, nicht ohne weiteres freie Hand gelassen werden, die Wohnraumknappheit zum Nachteil der Wohnungssuchenden opportunistisch auszunutzen. Auch eine noch so unbestrittene Legitimität des Eigentumserwerbs gibt in dieser Situation den von Zerstörung verschonten Eigentümern nicht das moralische Recht, aus der Not der anderen einen außerordentlichen Gewinn zu ziehen.

Es liegt jedoch in der Natur solcher Ausnahmesituationen, daß sie vorübergehenden Charakter haben. Für Verfügungsbeschränkungen, die der Ausbeutung der Nichteigentümer in solchen Situationen vorbeugen sollen, gibt es daher immer nur eine vorübergehende moralische Rechtfertigung. Solche Beschränkungen sind daher auch in einer Verfassung, die auf langfristige Gültigkeit angelegt ist, fehl am Platze. Daß sie in das Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland Eingang fanden, war eigentumsphilosophisch allenfalls insoweit gerechtfertigt, als dieses Grundgesetz von vornherein als eine Nachkriegsverfassung von begrenzter Gültigkeitsdauer konzipiert war.

Eigentumspolitik im Postsozialismus: die Chance zum unvorbelasteten Neubeginn

Die bisherige, von Einschränkungen der Eigentümerrechte geprägte Eigentumspolitik vieler postfeudalistischer Staaten läßt sich als stillschweigendes Anerkenntnis deuten, daß die herrschende Eigentumsverteilung mangelhaft legitimiert ist. Ob diese Deutung tatsächlich korrekt ist, ließe sich schlüssig aber erst in der vergleichenden Gegenüberstellung mit einer Eigentumspolitik nachweisen, die nicht ein solches postfeudales Legitimitätsdefizit aufzuarbeiten hat. Ein solcher Vergleich könnte im Rahmen eines eigentumsphilosophischen Denkexperiments angestellt werden, das sich den fiktiven Idealzustand einer historisch unvorbelasteten Eigentumsverteilung zum Ausgangspunkt nimmt. Dies müßte eine Verteilung sein, in der strittige Okkupationen und willkürliche Eigentumsverwerfungen durch Krieg oder Katastrophen nie eine nennenswerte Rolle gespielt haben.

Noch aufschlußreicher als ein solches Denkexperiment wäre es natürlich, wenn es in der Realität eine moralisch vollständig unvorbelastete Eigentumsverteilung gäbe und wenn sich beobachten ließe, wie vor diesem Hintergrund eine unvorbelastete demokratische Eigentumspolitik betrieben wird. Zunächst einmal ließe sich dann feststellen, inwieweit die postfeudale von einer solchen unvorbelasteten Eigentumsverteilung tatsächlich abweicht und inwieweit es daher noch Grund gibt, eine von schlechtem Gewissen geprägte postfeudale Eigentumspolitik zu betreiben. Feststellen ließe sich auch, welchen Einfluß die postfeudale Gewissenslast auf die bisherige demokratische Eigentumspolitik tatsächlich gehabt hat.

Wenn ein historisch unvorbelastetes Eigentum sich viel anders, d.h. viel gleichmäßiger und gerechter auf die Gesellschaft verteilte, als dies in der postfeudalen Industriegesellschaft der Fall ist, dann gäbe es in der Tat weiterhin gute eigentumsphilosophische Gründe für eine politische Korrektur der Eigentumsverteilung. Ebenso guten Grund gäbe es, die Eigentümer in ihren Verfügungsrechten weiterhin zu beschränken. Wenn sich aber zeigt, daß die Spuren eventuellen alten Unrechts sich in der realen Eigentumsverteilung postfeudaler Staaten so gut wie verloren haben, dann stellt dies die Eigentumspolitik moralisch in ein anderes Licht. Dann kann Eigentumspolitik auch in einer postfeudalen Gesellschaft annähernd so betrieben werden, als ob sie auf moralisch von jeher unangefochtenen Eigentumsverhältnissen aufbaute.

Am klarsten ließen sich die eventuellen Rechtfertigungsdefizite postfeudalen Eigentums in der Gegenüberstellung mit einer Eigentumsverteilung herausarbeiten, die sich in einem legitimen Verfahren aus dem Ursprungs-

zustand absoluter Gleichverteilung entwickelt hat. Eine solche absolute Gleichverteilung wäre ein Ausgangspunkt, der zu keinerlei moralischem Zweifel Anlaß gäbe. Sie würde jeden Verdacht ausschließen, daß die bestehende Eigentumsverteilung ihren Ursprung in Gewaltanwendung und Willkür hat.

Eigentumsverhältnisse, die sich nach anerkannten Regeln wie denen des Leistungsprinzips aus einer solchen Gleichverteilung heraus entwickelt haben, sollen im folgenden als *postegalitär* bezeichnet werden. Der Vergleich mit solchen *postegalitären* Eigentumsverhältnissen würde also Aufschluß darüber geben, ob und inwieweit der *postfeudalen* Eigentumsverteilung Legitimitätsdefizite vorzuhalten sind. Diesen Vergleich anzustellen könnte daher eins der wichtigsten Anliegen neuzeitlicher Eigentumsphilosophie sein.

Dies mag auf den ersten Blick als ein rein theoretisches Anliegen erscheinen, das für die Praxis noch weniger Erkenntnisgewinn verspricht als etwa das Theoretisieren über eine rawlsianische pränatale Verfassungskonferenz.⁴ Überzeugender wäre es sicher, wenn der gesellschaftliche Großversuch einer postegalitären Eigentumsbildung in der Praxis durchgeführt und die Ergebnisse dieses Versuches der postfeudalen Realität gegenübergehalten werden könnten.

Den Eigenschaften postegalitärer Eigentumsbildung kann man tatsächlich aber nicht nur im fiktiven Denkeperiment auf die Spur kommen, sondern durchaus auch in der historischen Realität. Die Geschichte hat manche Industriestaaten mehr oder weniger zufällig das postegalitäre Eigentumsexperiment durchlaufen lassen, und manchen hat sie es sogar gewaltsam aufgezwungen. Eine entwickelte Industriegesellschaft, in der das Eigentum eher postegalitären als postfeudalen Charakter hat, ist diejenige der USA. Abgesehen von den Südstaaten, in denen die frühe Eigentumsbildung sich unter den Unrechtsbedingungen einer Sklavenhaltergesellschaft vollzog, haben die bestehenden Eigentumsverhältnisse sich dort eindeutiger als anderswo aus einer relativ egalitären Anfangsausstattung - und damit aus einer anfänglich relativ großen Chancengleichheit - entwickelt. Es gab zumindest nicht die eklatanten Diskrepanzen der Startchancen, wie sie für

⁴ S. hierzu auch "Die Logik der Ordnungspolitik"

postfeudale Gesellschaften unterstellt werden können. Die ungleiche Eigentumsverteilung, die sich auf dieser Grundlage entwickelt hat, kann sich weitestgehend auf den Ursprung aus unterschiedlicher Arbeit und Leistung berufen. Sie beruht damit auf Vorgängen, die sich im Rahmen des herrschenden gesellschaftlichen Regelkonsenses abgespielt haben.

Die Eigentumsverhältnisse in den USA sind damit denjenigen einer postegalitären Industriegesellschaft schon ziemlich nahe, und der Vergleich zu den postfeudalen Verhältnissen der meisten europäischen Länder ist daher bereits ein aufschlußreicher eigentumstheoretischer Anschauungsunterricht. An anderer Stelle, nämlich in einigen postsozialistischen Ländern Osteuropas, vollzieht sich aber seit längerem eine noch modellgetreuere - und damit eigentumstheoretisch noch aufschlußreichere - postegalitäre Eigentumbildung. Dort waren die egalitären Eigentumsverhältnisse des Sozialismus der Ausgangspunkt für die Entwicklung zu einer postegalitären Industriegesellschaft. Dort bot sich insofern die einmalige Chance, die künftigen Eigentumsverhältnisse von jedem Verdacht freizuhalten, auf altes Unrecht gegründet zu sein.

Beim Übergang von der sozialistischen in eine privatwirtschaftliche Eigentumsordnung mußte der postsozialistische Staat versuchen, sich möglichst rasch der Verfügungsrechte über Land, Gebäude und Ausrüstungsgegenstände zu entledigen, sie also in privates Eigentum zu überführen. Es bedurfte daher einer wirtschaftlich vernünftigen und politisch akzeptablen Regel, nach der diese Verfügungsrechte auf die Bürger verteilt werden konnten. In einigen Ländern konnte dies zum Teil im Wege der Restitution, d.h. durch Rückgabe an die Eigentümer aus vorsozialistischer Zeit bewerkstelligt werden, was zu einem gewissen Grade einen Rückgriff auf postfeudale Eigentumsverhältnisse bedeutete. In den meisten Ländern - und insbesondere in denen der ehemaligen Sowjetunion - waren aber nur noch für wenige Eigentumsobjekte rechtlich fundierte und moralisch plausible Restitutionsansprüche herleitbar.

Insoweit eine Wiederherstellung alter, postfeudaler Eigentumsverhältnisse nicht möglich war, mußten andere Methoden erfunden werden, privates Eigentum - und die damit verbundene Eigentumsverteilung - neu zu begründen. Im Zuge der Privatisierung mußten durch politische Entscheidung Nichteigentümer zu Eigentümern gemacht werden, und es mußte politisch bestimmt werden, wer diese Eigentümer sein würden und wem welches Eigentum zustehen sollte. Es wäre in dieser Situation politisch und

moralisch nicht begründbar gewesen, irgendeinem Bürger oder einer Gruppe von Bürgern bei der Zuweisung von Eigentumsrechten eine Vorzugsbehandlung einzuräumen. Niemand hatte plausible Argumente dafür, für sich mehr ehemaliges Staatseigentum zu beanspruchen als irgendein anderer. Die naheliegende und konsensträchtigtste Lösung war daher, jedem Bürger gleich viel privates Eigentum aus dem staatlichen Bestand zu überlassen.

Die ehemals staatlichen Eigentumsobjekte konnten natürlich nicht physisch so aufgeteilt werden, daß jeder Bürger einen gleich großen und gleichwertigen Anteil hätte bekommen können. Einige osteuropäische Staaten sind daher dem Vorschlag gefolgt, die Verfügungsrechte an Grund und Boden, Gebäuden und Ausrüstungen in Form von Bezugsscheinen gleichmäßig auf die gesamte Bevölkerung zu verteilen.⁵ Jeder Bürger bekam ein gleichwertiges Bezugsrecht auf einen Anteil des ehemaligen Staatseigentums. Jeder konnte dieses Bezugsrecht später unbeschränkt zum Kauf von Unternehmens- oder Grundstücksanteilen verwenden, oder er konnte es, wenn er an solchem Eigentum nicht interessiert war, frei veräußern. Auf diese Weise war eine Ausgangslage geschaffen, in der privates Eigentum vollkommen egalitär verteilt war.

Hieraus konnte sich geradezu lehrbuchartig eine postegalitäre Gesellschaft entwickeln, in der die Eigentumsverhältnisse vom Verdacht, altes Unrecht zu perpetuieren, vollständig befreit sind. Aus der anfänglichen Gleichheit konnte auf der Grundlage einer allgemein anerkannten Eigentumsordnung eine neue Ungleichverteilung des Eigentums hervorgehen, an deren Legitimität es politisch nichts zu deuteln geben würde.

Die hierfür notwendigen, anerkannten Eigentumsordnungen, die die Regeln für die Bildung neuen Eigentums setzten, wurden in den meisten postsozialistischen Staaten frühzeitig geschaffen. Diese Ordnungen waren weitgehend an dem Prinzip ausgerichtet, daß neu geschaffenes Eigentum nach Maßgabe der Leistung verteilt wird. Sie entsprachen damit dem aktuellen eigentumsphilosophischen Erkenntnisstand.

Auch wenn die postsozialistischen Eigentumsordnungen als solche kein moralisches Unrecht darstellten, ist natürlich manches neu geschaffene

⁵ Dieses Konzept wurde entwickelt in B. Wehner, *Der lange Abschied vom Sozialismus*, Frankfurt 1990, Kap. 5.

Eigentum in der postsozialistischen Welt nicht auf moralisch einwandfreie Weise entstanden und ging manches bestehende Eigentum unter fragwürdigen Umständen auf neue Eigentümer über. Dies geschah bekanntlich gerade in den Wirren der frühen postsozialistischen Jahre in großem Umfang. Es geschah, weil die staatliche Ordnungsmacht außergewöhnlich schwach oder außergewöhnlich korrupt, weil die neu geschaffene Eigentumsordnung noch lückenhaft formuliert und weil zudem die Rechtstreue vieler postsozialistischer Bürger gerade in Eigentumsfragen noch entwicklungsbedürftig war. Bei vielen in dieser Zeit rasch angehäuften Privatvermögen ist insofern manches nicht mit rechten Dingen zugegangen, waren also Arbeit und Leistung und glücklicher Zufall keineswegs die einzigen Grundlagen der Eigentumsakkumulation. Für die Eigentumstheorie und die Eigentumspolitik sind solche irregulären Phänomene aber nicht von Belang. Daß der Rechtsstaat vorübergehend nicht die Rechtmäßigkeit der Eigentumbildung garantieren konnte, wirft zwar einen hässlichen Schatten auf die Geschichte der postsozialistischen Eigentumbildung, es ändert aber nichts an dem im Prinzip modellhaft postegalitären Charakter der Eigentumsverhältnisse in einigen postsozialistischen Staaten.

Postfeudale und postegalitäre Eigentumsstrukturen im Vergleich

Der eigentumspolitische Großversuch im Postsozialismus gibt Aufschluß darüber, welche Eigentumsstrukturen sich in einem strikt postegalitären Kontext, d.h. aus einem Zustand größtmöglicher Chancengleichheit heraus entwickeln. Er hat sehr rasch die intuitiv naheliegende Vermutung bestätigt, daß sich aus den demokratisch legitimierten Quellen der Eigentumbildung, nämlich aus Arbeit, Leistung und den Zufällen des Marktes, sehr schnell eine krasse Ungleichheit in der Eigentumsverteilung herausbildet. Die Ausgangssituation, in der die Bürger mit annähernd gleichwertigen Anteilen am ehemaligen Staatseigentum ausgestattet waren, war ein äußerst flüchtiger Zustand. Eine kleine Minderheit schuf in raschem Tempo neues Eigentum und erwarb ebenso rasch neues Eigentum von anderen hinzu, während andere ihre Anfangsausstattung in kurzer Zeit verkonsu mierten oder verspekulierten. Am klarsten zeichnete sich dieser Prozeß der Eigentumskonzentration bei den Eigentumsrechten an kleineren und mittleren Unternehmen und beim privaten Eigentum an langlebigen Konsumgütern ab.

Diese Erfahrung läßt den Schluß zu, daß die Eigentumsverteilung in postegalitären Gesellschaften sich auf längere Sicht qualitativ von derjenigen postfeudaler Gesellschaften kaum unterscheidet. Damit bestätigt

postfeudaler Gesellschaften kaum unterscheidet. Damit bestätigt sich, worauf bereits die Geschichte des Eigentums in nicht-postfeudalen Ländern wie den Vereinigten Staaten hingedeutet hat, daß nämlich die Ungleichverteilung des Eigentums in der modernen Industriegesellschaft allenfalls noch zu einem geringfügigen Anteil auf feudale Altlasten oder sonstiges historisches Unrecht zurückgeführt werden kann. Selbst aus einer konsequent egalitären Ausgangssituation heraus bringt offenbar die demokratisch legitimierte Eigentumsordnung, die Eigentumsbildung durch Arbeit, Leistung und glücklichen Zufall zuläßt, in absehbarer Frist eine ganz ähnliche Ungleichverteilung hervor, wie sie sich im postfeudalen Kapitalismus eingestellt hat.

Daß dennoch die Akzeptanz der herrschenden Eigentumsverteilung stark von deren Entstehungsgeschichte abhängt, ließ sich lange an den fortdauernden Unterschieden zwischen den Eigentumsideologien in den USA und den Staaten Westeuropas ablesen. Daß die Eigentumsverteilung in den USA von Unrechtsvermutungen weitgehend verschont blieb, fand seinen eigentumspolitischen Niederschlag darin, daß dem Verfügungsrecht der Eigentümer vergleichsweise wenig Beschränkungen auferlegt wurden und daß der Fiskus sich mit konfiskatorischen Zugriffen auf das Eigentum sehr zurückhielt. Daß bei der Eigentumsbildung im üblichen Maße Lug und Trug, Monopolmißbrauch, Steuerhinterziehung und Schlimmeres eine Rolle spielten, wurde zwar vom amerikanischen Durchschnittsbürger nicht bezweifelt, aber es wurde korrekterweise als unausrottbare Begleiterscheinung legitimen Wirtschaftens mit privatem Eigentum bewertet. Auf die herrschende Eigentumsideologie und Eigentumspolitik wirkte es sich kaum aus.

Die Eigentumsbildung der postsozialistischen Welt vollzog sich zunächst in einem viel komplizierteren ideologischen Umfeld, als es in den Vereinigten Staaten der Fall gewesen war. Aus der realen egalitären Vergangenheit wirkten noch egalitäre Denkgewohnheiten nach, die zu dem Prinzip der Eigentumsbildung nach Maßgabe der Leistung in einem gewissen Widerspruch standen. Trotzdem wurde die rasche Herausbildung der ungleichen Eigentumsverteilung mit einer bemerkenswerten Gelassenheit hingenommen. Diese Gelassenheit ist nicht anders erklärbar als durch die Gleichverteilung des Eigentums in der Stunde null der postsozialistischen Leistungsgesellschaft, d.h. durch die offenkundige, politisch kaum verbesserungsfähig gewesene Gleichheit der Startchancen. Die überraschend liberale Eigentumsideologie der meisten postsozialistischen Bürger läßt sich so als ein

spezifisch postegalitäres Phänomen deuten, ähnlich wie die herrschende Eigentumsideologie der Vereinigten Staaten von postegalitären Eigenschaften der amerikanischen Eigentumsgeschichte geprägt ist.

Wenn die auf dem Leistungsprinzip aufbauende postsozialistische Eigentumsordnung relativ rasch akzeptiert wurde, bedeutet dies natürlich nicht, daß damit alles egalitäre Denken und alle Ansprüche auf soziale Gerechtigkeit aufgegeben worden wären. Es bedeutet nur, daß die Erfüllung dieser Ansprüche nicht von restriktiven Eingriffen in die Eigentumsordnung erwartet wurde. Die egalitären Ansprüche konzentrierten sich unter diesen Umständen auf andere Politikbereiche. Statt an die Eigentumspolitik wandten sie sich vorrangig an die Politik der Einkommensumverteilung. Während also die Eigentumsverteilung als politische Zielgröße deutlich in den Hintergrund trat, behielt die Korrektur der Einkommensverteilung als politisches Ziel viel mehr Gewicht.

Grundriß einer neuen Eigentumspolitik

Aus der Entwicklung der postegalitären Eigentumsverhältnisse im Postsozialismus lassen sich auch für die altkapitalistischen Staaten in Westeuropa und anderswo wichtige Schlußfolgerungen ziehen. Wenn nämlich dort die Eigentumsverhältnisse sich von denjenigen einer postegalitären Gesellschaft nicht nennenswert unterscheiden, ist quasi experimentell erwiesen, daß das ursprüngliche postfeudale Unrecht in den Eigentumsstrukturen für die moralische Qualität der Eigentumsverhältnisse kaum noch von Belang ist. Dann ist ein historisch bedingtes schlechtes Gewissen, wie es die postfeudale Eigentumsideologie so lange geprägt hat, endgültig obsolet. Dann wird schließlich auch eine ideologiefreie Eigentumspolitik möglich, die Umverteilung von Eigentum und Einschränkungen von Eigentümerrechten nicht mehr mit dem Blick in die Vergangenheit betreibt, sondern mit ausschließlichem Blick in die Zukunft. Dann wird auch in altkapitalistischen Staaten denkbar, daß die Eigentumsverteilung als politische Zielgröße ganz hinter die Einkommensverteilung zurücktritt.

Nachdem sich im postsozialistischen Großexperiment abzeichnet, daß eine von moralischen Schatten der Vergangenheit unbelastete Eigentumsverteilung sich nur wenig von derjenigen in einer postfeudalen Marktwirtschaft unterscheidet, lassen sich gegen die herrschende Ungleichheit zumindest unter rechtsstaatlichen Bedingungen keine fundamentalen eigentumsphilosophischen Einwände mehr erheben. Damit verliert die im postfeudalen

demokratischen Sozialstaat verbreitete interventionistische Eigentumpolitik, verlieren also die herkömmlichen Formen von Eigentumsbesteuerung, Förderung der Eigentumbildung und Sozialbindung des Eigentums ihre bisher wichtigste Rechtfertigungsgrundlage.

Die Maßnahmen der herkömmlichen Eigentumpolitik lassen sich natürlich nicht nur als Korrekturen alten Unrechts begründen, sondern auch unabhängig von ihrer Vorgeschichte als moralisch gebotene Kompensation gegenwärtiger gesellschaftlicher Ungleichheit. In dieser Funktion müssen sie aber zum einen gegen die von ihnen verursachten Kosten und eventuellen unerwünschten Nebenwirkungen abgewogen werden, und sie müssen zum anderen gegenüber alternativen Maßnahmen, die dasselbe Ziel mit anderen Mitteln zu erreichen suchen. Eigentumpolitik muß also berücksichtigen, daß Einschränkungen von Eigentümerrechten nicht nur den Eigentümern Nachteile bringen, sondern daß sie auch gesamtwirtschaftliche Nachteile haben und damit möglicherweise auch den Nichteigentümern mehr schaden als nützen. Sie muß, bevor staatliche Mittel für die Förderung der Eigentumbildung eingesetzt werden, Gewißheit haben, ob nicht mit gleichen Mitteln an anderer Stelle mehr soziale Ungerechtigkeit vermieden werden kann. Sie muß sich auch der Frage stellen, ob es nicht für die herkömmliche Besteuerung des Eigentums Alternativen gibt, die geringeren Aufwand verursachen oder weniger unerwünschte Nebenwirkungen mit sich bringen. Nicht zuletzt muß sie sich aber auch in ihren Zielen und Wirkungsmechanismen durchschaubar zu sein. Wenn die Ziele herkömmlicher Eigentumpolitik auch mit einfacheren, in ihren Wirkungen und Nebenwirkungen für die Bürger transparenteren Maßnahmen erreichbar sind, gebührt natürlich diesen einfacheren Maßnahmen der Vorrang.

Die Eigentumsordnung dient nicht nur der Befriedigung natürlicher menschlicher Besitzansprüche, sondern sie hat immer auch die Funktion, ein effizientes Wirtschaften zu ermöglichen. Wie wichtig die Eigentumsordnung in dieser Hinsicht ist, haben nicht zuletzt die gescheiterten gesellschaftlichen Großversuche mit marxistischen Eigentumsordnungen dargelegt. Das Verfügungsrecht privater Eigentümer über Land und Sachen hat sich als eine notwendige Voraussetzung für effizientes Wirtschaften und damit für den gesellschaftlichen Wohlstand erwiesen. Als notwendig hat es sich auch erwiesen, um Freiheitsräume des Bürgers gegenüber dem Staat zu sichern. Die Konzentration der Eigentümerrechte beim Staat schafft im

Lebensalltag des Bürgers Abhängigkeiten, die auch durch weitreichende demokratische Eingriffsrechte nicht hinreichend entschärft werden können.

Die wohlstandsgenerierende Wirkung der privaten Eigentumsfreiheit liegt zum einen darin, daß die Möglichkeit des Eigentumserwerbs einen hohen Arbeits- und Leistungsanreiz schafft. Sie liegt im weiteren darin, daß bei freier privater Verfügung jedes Eigentumsobjekt zu demjenigen Eigentümer findet, der wirtschaftlich am besten mit ihm umgehen kann. Wer ein Wirtschaftsunternehmen, eine Immobilie oder sonstige Eigentumsobjekte besonders effizient bewirtschaften oder wer besonders nützliche Verwendungen hierfür finden kann, bietet hierfür einen vergleichsweise hohen Preis, zu dem der Noch-Eigentümer im Zweifel gern verkauft. So findet jedes Eigentumsobjekt in einer freien Eigentumsordnung früher oder später denjenigen Nutzer, der hiermit den größtmöglichen gesellschaftlichen Wohlfandseffekt erzielt.⁶

Ein wichtiges Anliegen der Eigentumsordnung liegt somit darin, die wohlfandsmehrenden Effekte des privaten Eigentums bestmöglich auszuschöpfen. Dies tut sie um so besser, je weniger Beschränkungen sie den Eigentümern auferlegt, je weniger sie also die Schaffung, den Kauf und Verkauf und die freie Wahl der Nutzung privaten Eigentums reglementiert und je weniger sie in die Eigentümerrechte durch Besteuerung des Eigentums eingreift. Da Wohlfand zu einem gewissen Grade immer ein politisch verteilter Wohlfand ist, schafft eine freie Eigentumsordnung damit nicht zuletzt die Voraussetzungen für eine den sozialen Konsens sichernde Umverteilungspolitik.

Daß der gesellschaftliche Wohlfand um so größer ist, je freier Eigentümer über ihr Eigentum verfügen können, war zumindest in der politischen Öffentlichkeit so lange ein sehr umstrittener Sachverhalt, wie der Sozialismus als eigentumsideologische Alternative noch eine Rolle spielte. Die historischen Erfahrungen mit unterschiedlichen Eigentumsordnungen haben den Zweifel hieran aber weitgehend ausgeräumt. Daher muß sich inzwischen jede Eigentumspolitik, die auf die Einschränkung und Umverteilung von Eigentümerrechten abzielt, gegen den Einwand rechtfertigen, daß sie den

⁶ Diese besten Nutzer können nicht nur Privatpersonen bzw. private Unternehmer sein, sondern in vielen Fällen natürlich auch staatliche Institutionen.

Wohlstand - und damit die verfügbare Umverteilungsmasse - mindert, daß sie also die Gesellschaft als ganze ärmer macht.

Dies wäre sicher Grund genug, bestehende eigentumspolitische Maßnahmen einer gründlichen Revision zu unterziehen, aber es rechtfertigt für sich genommen noch nicht deren vollständige Abschaffung. Eine sozialstaatliche Demokratie kann sich bewußt dafür entscheiden, Eigentumsrechte auch um den Preis einer allgemeinen Wohlstandseinbuße einzuschränken. Wenn sie dies tut, muß sie damit aber ein plausibleres Ziel verfolgen als nur eine Korrektur der Eigentumsverteilung.

Das übergeordnete politische Ziel, in dessen Dienst die Eigentums politik letztlich immer steht, ist die Umverteilung von Wohlstand. Wohlstand aber hängt viel unmittelbarer vom Einkommen ab als vom Eigentum. Wo die herrschende Eigentumsverteilung gesellschaftlich legitimiert ist, kann es insofern der Eigentums politik nur noch darum gehen, indirekt auf die Einkommensverteilung einzuwirken. Dann aber ist Eigentums politik nur noch ein Umweg zu einem Ziel, das sich auch auf direktere und einfachere, für die Bürger transparentere und mit weniger Nebenwirkungen verbundene Weise verfolgen lässt, nämlich durch Besteuerung und Übertragung von Einkommen.

Insoweit herkömmliche Eigentums politik im demokratischen Sozialstaat weiterhin betrieben wird, ist sie Umverteilungspolitik für eine besondere Zielgruppe, nämlich die Nichteigentümer bzw. diejenigen, die über wenig Eigentum verfügen. Sie begünstigt diese Zielgruppe u.a. dadurch, daß sie die auf Eigentumbildung gerichtete Ersparnis subventioniert und neu gebildetes Eigentum teilweise von Steuern und Abgaben befreit, während sie gleichzeitig Alteigentum mit um so höheren Steuern und Abgaben belastet. Nichteigentümern wie Mietern und Arbeitnehmern werden Möglichkeiten verschafft, das Eigentum anderer zu besonders günstigen Bedingungen nutzen, und Eigentümer, z.B. Vermieter und Unternehmensinhaber, werden entsprechend darin eingeschränkt, über ihr Eigentum nach eigenen Bedürfnissen bzw. nach den Regeln von Angebot und Nachfrage zu verfügen.

Letzten Endes geht es der Eigentums politik aber auch damit um nichts anderes als die indirekte Umverteilung geldwerter Vorteile. Diese Politik ist daher nach denselben Kriterien zu bewerten wie alle anderen Spielarten der Umverteilungspolitik. Sie muß sich u.a. daran messen lassen, wie sinnvoll

der Adressatenkreis ihrer Umverteilungseffekte abgegrenzt ist. Sie muß sich auch der Abwägung zwischen den erzielten Umverteilungseffekten und der mutmaßlich in Kauf genommenen Wohlstandseinbuße stellen. Auf der Grundlage solcher kritischen Bewertung müssen eigentumspolitische Maßnahmen schließlich mit anderweitigen Umverteilungsmaßnahmen in einen Vergleich und damit in Konkurrenz treten. Wo immer verteilungspolitische Ziele sich mit anderen Maßnahmen als denen der Eigentumspolitik besser erreichen lassen, gebührt diesen anderen Maßnahmen der Vorzug.

Eigentumspolitischen Eingriffe, bei denen sich ein relativ übersichtlicher Vergleich mit verteilungspolitischen Alternativen anstellen läßt, sind die Eigentumsbesteuerung und die Eigentumsförderung. Die naheliegende Alternative zur Besteuerung des Eigentums wäre eine aufkommensgleiche Mehrbelastung der Einkommen. Zu untersuchen wäre daher, ob die Eigentumsbesteuerung gegenüber einer gleich hohen zusätzlichen Besteuerung der Einkommen wirklich zweckmäßiger ist oder ob sie nicht vollständig durch eine entsprechend höhere Einkommensteuer zu ersetzen wäre.

Zumindest in zweierlei Hinsicht hat in diesem Vergleich die Eigentumsbesteuerung eindeutige Nachteile. Zum einen verursacht sie gegenüber der Erhebung einer höheren Einkommensteuer erheblichen administrativen Mehraufwand. Ein zweiter, schwerer wiegender Nachteil liegt darin, daß sie weniger unmittelbar als die Einkommensteuer an der finanziellen Leistungsfähigkeit der Steuerpflichtigen orientiert ist. Damit verfehlt sie das wichtigste, intuitiv plausibelste Kriterium der Steuergerechtigkeit. Wer viel Eigentum, aber trotzdem wenig Einkommen hat, wird durch die Eigentumsbesteuerung möglicherweise über seine momentane finanzielle Leistungsfähigkeit hinaus belastet. Die Eigentumsbesteuerung hat in solchen Fällen eindeutig konfiskatorischen Charakter. Sie kann in Einzelfällen einen wirtschaftlichen unsinnigen Eigentümerwechsel erzwingen, und sie kann sogar - und auch daran ist ihre moralische Qualität zu messen - individuelle Notlagen herbeiführen. Solche konfiskatorischen Effekte und unsozialen Nebenwirkungen lassen sich nur vermeiden, wenn nicht das Eigentum als solches, sondern dessen Ertrag besteuert wird. Dies aber läßt sich am einfachsten im Rahmen einer entsprechend erhöhten Einkommensteuer realisieren. Insofern ist die Einkommensteuer letztlich die gerechtere und effizientere Form der Eigentumsbesteuerung.

Ein häufig verwendetes Argument gegen eine die höhere Einkommensbesteuerung lautet, letztere beeinträchtigt zu sehr die individuelle Leistungs-

bereitschaft und mindere daher zu sehr den als Verteilungsmasse verfügbaren Wohlstand. Die Eigentumsbesteuerung schneidet in dieser Hinsicht aber kaum besser ab. Als nachträgliche Besteuerung ersparten, in Eigentum umgewandelten Einkommens hat sie auf die Leistungsbereitschaft rational kalkulierender Bürger ganz ähnliche Auswirkungen wie eine entsprechende Besteuerung der Einkommen. Auch wenn diese Auswirkungen geringer sein sollten, dürfte dies die Nachteile der Eigentumsbesteuerung, nämlich den höheren Aufwand, die geringere Transparenz und den in Einzelfällen unsozialen konfiskatorischen Charakter kaum aufwiegen. Insofern spricht alles dafür, die Eigentumsbesteuerung zugunsten einer entsprechend erhöhten Einkommensteuer aufzugeben.

Noch weniger als die Eigentumsbesteuerung hält der zweite Bereich der herkömmlichen Eigentumspolitik, nämlich die finanzielle Förderung der Eigentumsbildung, einem prüfenden Vergleich mit verteilungspolitischen Alternativen stand. Auch die Eigentumsförderung ist administrativ aufwendig, und sie ist darüber hinaus in besonderem Maße ungerecht. Die Mittel der Eigentumsförderung kommen einem Empfängerkreis zugute, der nach keinem plausiblen Kriterium sozialer Gerechtigkeit als ein Kreis besonders bedürftiger Bürger definierbar ist. In Anspruch genommen werden diese Mittel fast ausschließlich von einer Schicht aufstrebender Eigentumsanwärter, die sich mit staatlicher Förderung ihr eigenes Haus, ihre eigene Wohnung, ihr eigenes Geschäft oder ihr neues Auto etwas früher und etwas größer leisten können, als es sonst möglich wäre. Der Personenkreis, bei dem die fürsorgliche Bereitstellung staatlicher Unterstützung moralisch am dringendsten geboten erscheint, ist in dieser Schicht kaum vertreten.

Gerechter und zugleich administrativ einfacher als die herkömmliche Eigentumsförderung wäre es, die hierfür verwendeten Mittel zur steuerlichen Entlastung der unteren Einkommensgruppen zu verwenden. Gerechter und administrativ noch einfacher wäre es, diese Mittel im Rahmen des Systems der Pauschalsolidarität⁷ als Bürgergeld gleichmäßig zu verteilen. Auf diese Weise würden die Bedürftigsten zumindest anteilig hiervon profitieren.

Eine aus der Sicht von Politikern besonders attraktive Form der Eigentumspolitik war immer die Beschränkung der Eigentümerrechte im Sinne einer

⁷ S. hierzu "Die Logik der Umverteilung"

Sozialbindung des Eigentums. Mit solchen Eingriffen soll denen, die wenig oder kein Eigentum haben, geholfen werden, ohne daß der Staat den Eigentümern direkt und auffällig in die Tasche greifen muß. Dies schien ein Stück Sozialpolitik zu sein, das den Staat nichts kostet, das also weder Umverteilung von Staatsgeld noch nennenswerte staatliche Verwaltungsausgaben erfordert. Man brauchte nur den Eigentümern gewisse Vorschriften darüber zu machen, zu welchen Bedingungen und Preisen sie ihr Eigentum anderen überlassen und zu welchen Bedingungen sie andere an deren Nutzung teilhaben lassen sollten. Insbesondere im Mietrecht und Arbeitsrecht hat dies seinen praktischen Niederschlag gefunden.

Daß solche Eingriffe in die Eigentümerrechte erhebliche unerwünschte Nebenwirkungen auslösen, ist nicht leicht durchschaubar, und entsprechend schwer hat sich die Politik im Umgang mit diesen Nebenwirkungen getan. Auch hier besteht eine der Nebenwirkungen darin, daß das vorhandene Eigentum von seiner ökonomisch effizienten, bedarfsgerechten Nutzung abgelenkt wird. Dies gilt z.B. für die nach Größe, Lage oder Ausstattung für einen Mieter nicht mehr bedarfsgerechte Wohnung, aus der er dennoch nicht auszieht, weil nämlich sein Vermieter von ihm keinen marktgängigen Mietpreis verlangen darf. Die Sozialbindung von Wohneigentum hat auf diese Weise u.a. zur Folge, daß unnötig viel Wohnraum gebaut und unterhalten und unnötig viel Zeit und Energie für Fahrten zwischen Wohnung und Arbeitsplatz aufgewendet wird.

Wohlstandsmindernde Effekte ergeben sich in analoger Weise aus Einschränkungen der Eigentümerrechte von Unternehmern. Solche Einschränkungen können das Festhalten an bestehenden Arbeitsplätzen begünstigen, auch wenn im Einzelfall der Arbeitsplatzwechsel zu einer produktiveren, attraktiveren oder und weniger belastenden Arbeit möglich wäre. Die Fehlbelegung von Wohnraum und die analoge Fehlbelegung von Arbeitsplätzen stehen insofern in gleichermaßen engem Zusammenhang mit einer restriktiven Eigentumspolitik.

Die wirtschaftlichen Auswirkungen der Beschränkung von Eigentümerrechten gehen aber weit über solche Behinderungen wirtschaftlicher Anpassungsprozesse hinaus. Die folgenschwerste Auswirkung besteht darin, daß die Bereitschaft, eine wirtschaftliche aktive, unternehmerische Eigentümerrolle zu übernehmen, geschwächt und die Neigung, statt dessen Geldvermögen zu bilden, dementsprechend gestärkt wird. Damit werden zugleich denen, die solches Geldvermögen unternehmerischer Verwendung zufüh-

ren, höhere Risiken aufgebürdet. Die Beschränkung der Eigentümerrechte mindert auf diese Weise den Anreiz, Sacheigentum neu zu bilden und wirtschaftlich zu nutzen. Mögliche Folgen hiervon sind Knappheiten auf dem Wohnungsmarkt und ein Arbeitsplatzdefizit.

Die Sozialbindung des Eigentums kann so in letzter Konsequenz zu einem vergleichsweise hohen Stand der Arbeits- und der Wohnungslosigkeit beitragen. Damit aber läßt sie den Kreis eben jener Bedürftigen wachsen, die von der Eigentumsnutzung ausgeschlossen sind und daher aus der Sozialbindung des Eigentums keinerlei Nutzen ziehen können. Sie läßt auch viele dieser Bedürftigen von staatlicher Hilfe abhängig werden, und auf diesem Umweg wird sie letztlich doch auch zu einem kostspieligen Instrument der Sozialpolitik.

Wenn der Sozialstaat sich aus seinem eigentumspolitischen Engagement zurückzöge, würden ihm daher neue Ausgabenspielräume auch in der Verteilungspolitik wachsen. Es würden sich neue Möglichkeiten eröffnen, die mit der Sozialbindung des Eigentums ursprünglich verfolgten sozialpolitischen Ziele auf anderem Wege mit weniger unerwünschten Nebenwirkungen zu verfolgen. So könnten z.B. Nicht-Eigentümer durch Maßnahmen der Einkommensumverteilung dafür entschädigt werden, daß bestehende Beschränkungen der Eigentümerrechte aufgehoben werden. Den Nicht-Eigentümer könnte also z.B. vom Staat genügend Geld gegeben werden, um Eigentümern bei Bedarf Einschränkungen der Verfügungsrechte "abzukaufen", wie sie sonst der Gesetzgeber vorschreibt, also gewissermaßen einzelvertragliche "Sozialbindungen" zu vereinbaren. Mieter könnten z.B. Vermietern in freier Vereinbarung Verfügungsrechte abhandeln, die sonst durch gesetzlichen Mieterschutz beschränkt werden, und Arbeitnehmer ihren Arbeitgebern Verfügungsrechte, die sonst in einem restriktiven Arbeitsrecht geregelt werden. Die Nicht-Eigentümer müßten nur durch Maßnahmen der Verteilungspolitik so ausgestattet werden, daß ihnen gegenüber den Eigentümern eine zumutbare Verhandlungsposition sicher ist.

Eine verteilungspolitische Maßnahme, mit der genau dies erreichbar wäre, ist die Pro-Kopf-Subvention in Form des Bürgergeldes, wie es in "Die Logik der Umverteilung" beschrieben ist. Diese Subvention - bzw. eine entsprechende Erhöhung derselben - kann auch für die Sozialbindung des Eigentums eine geeignete politische Ersatzlösung sein. Die gleichmäßige Pro-Kopf-Subvention könnte somit nicht nur in die sozialpolitischen Funktionen

der Eigentumsförderung und der Eigentumsbesteuerung eintreten, sondern auch in diejenigen der Beschränkung von Eigentümerrechten.

Die herkömmliche sozialstaatliche Eigentumspolitik ist damit als ganze in ihrer Daseinsberechtigung in Frage gestellt. Wenn die Nicht-Eigentümer durch Einkommensumverteilung genügend gestärkt würden, um den Forderungen der Eigentümer gewachsen zu sein, dann wäre eine sozialstaatlich begründete Eigentumspolitik ganz und gar entbehrlich. Dann könnte die Eigentumspolitik sich auf die Sicherung einer Eigentumsordnung beschränken, die den größtmöglichen umverteilbaren Wohlstand hervorbringt.

Es bedarf daher einer ständigen Abwägung, ob verteilungspolitische Ziele besser mit eigentumspolitischen Maßnahmen oder mit direkten Eingriffen in die Einkommensverteilung zu verfolgen sind. Abzuwägen ist zum einen, bei welchem Lösungsweg der verteilbare Wohlstand am größten und die administrative Umsetzung am einfachsten ist. Die entscheidende Abwägung sollte aber sein, womit den Bedürftigsten am besten geholfen ist. Angesichts der hier dargestellten Zusammenhänge erscheint es höchst zweifelhaft, ob die herkömmliche Eigentumspolitik einer solchen moralischen Abwägung standhält.

Ein eigentumspolitisches Resümee: die Wahl zwischen wenigen Modellen

Den historischen Anlaß, die herkömmliche Eigentumspolitik einer grundsätzlichen Revision zu unterziehen, liefern die Erfahrungen aus dem Prozeß der postegalitären Eigentumbildung in den ehemals sozialistischen Staaten. Um diesen Prozeß zu gestalten, konnten und mußten die postsozialistischen Staaten ein von historisch gewachsenen Vorurteilen befreites eigentumspolitisches Konzept entwickeln. Sie waren zu einem eigentumspolitischen und eigentumstheoretischen Großversuch gezwungen, dessen Ergebnisse auch für die postfeudalen, altkapitalistischen Staaten von Bedeutung sind.

Zu dem Gedanken, daß die herkömmlichen Instrumente der Eigentumspolitik ein entbehrlicher und möglicherweise untauglicher Baustein des modernen Sozialstaates ist, hat die historisch bedingte Gewissensbelastung in Eigentumsfragen lange den Zugang versperrt. Die wachsende zeitliche Distanz zur Vorgeschichte des Eigentums macht aber eine ideologische Öffnung in dieser Frage zunehmend leichter. Erleichtert hat diese Öffnung aber nicht zuletzt auch die finanzielle Überbelastung des herkömmlichen Sozialstaats.

Die obige Gegenüberstellung hat gezeigt, daß es in der Eigentumpolitik - ähnlich wie bei der Einkommensverteilung und bei den politischen Entscheidungsverfahren⁸ - um eine gesellschaftliche Wahl zwischen wenigen Modellalternativen geht. Eins dieser Modelle, nämlich die Abschaffung privaten Eigentums, ist historisch ebenso überholt, wie es in der Verteilungspolitik das sozialistisch-egalitäre Modell und bei den politischen Entscheidungsverfahren das Unterwerfungsmodell ist. Das zweite, in den demokratischen Sozialstaaten meistverbreitete Modell der Eigentumpolitik verbindet eine aktive, durch Eigentumsbesteuerung und finanzielle Förderung der Eigentumbildung betriebene Eigentumsverteilung mit einer Beschränkung von Eigentümerrechten, die ursprünglich altes Unrecht in den Eigentumsverhältnissen korrigieren sollte. Das dritte Modell ist schließlich dasjenige einer von staatlichem Einfluß unbehelligten, am Leistungs- und damit am Marktprinzip orientierten Eigentumsordnung, die durch einen desto konsequenteren Einsatz der Einkommensverteilung politisch legitimiert ist. In diesem dritten Modell wird vollständig darauf verzichtet, die Eigentumsverteilung als gesellschaftspolitische Zielgröße zu behandeln. An ihre Stelle tritt als alleinige Zielgröße die Einkommensverteilung.

Dieses dritte Modell trägt der in postegalitären Gesellschaften gewonnenen Erfahrung Rechnung, daß, wo immer die Eigentumbildung sich nach eigentumsphilosophisch plausiblen Prinzipien vollzieht, sich relativ rasch und unausweichlich eine sehr ungleiche Eigentumsverteilung einstellt. Es trägt auch der Lehre aus der bisherigen Eigentumpolitik altkapitalistischer Sozialstaaten Rechnung, daß diese Eigentumsverteilung gegenüber politischen Einwirkungsversuchen äußerst resistent ist. Vor allem aber verspricht dieses Modell einen Zugewinn an Wohlstand und Gerechtigkeit. Es bringt nicht nur das wohlstandsmehrende Leistungsprinzip am besten zur Geltung; es macht auch den Sozialstaat einfacher und transparenter, indem es ihm das zuverlässigste Maß der sozialen Gerechtigkeit, nämlich die Einkommensverteilung, als alleinige politische Zielgröße vorschreibt. Insofern birgt es auch das geringste Risiko, daß einem Teil der Bürger die Nutzung von Eigentum und die Teilhabe an dem durch die Eigentumsordnung gesicherten gesellschaftlichen Wohlstand verwehrt bleibt. Damit ist dieses Mo-

⁸ Zu den Modellalternativen bei den politischen Entscheidungsverfahren s. "Die Logik der Staatsorganisation"

dell gegenüber dem des herkömmlichen Sozialstaats nicht nur eigentumsphilosophisch, sondern auch ökonomisch und moralisch das plausiblere.