

## Eigentum als Ordnungsidee – Wert und Preis des Eigentums

Die Ordnungsidee des Eigentums scheint durch eine mehr als fünfzigjährige Garantie des Eigentumsgrundrechts und die verfassungsgeprägte Wirklichkeit gefestigt. Das privatnützige Eigentum ist allgemein anerkannt und insbesondere auch durch die neuere Entwicklung Europas bestätigt worden. Andererseits gibt es kaum ein Rechtsinstitut, das sich so intensiv gegenüber neuen Anfragen an das Recht behaupten muss. Der klassische Eigentümer ist der Grundstückseigentümer, der auf seinem Grundstück seine Wohnung, seine Landwirtschaft oder seinen Gewerbebetrieb findet, in diesem Grundstück sesshafter Bürger wird und damit verstärkt diesem Staate zugehört. Demgegenüber sucht das fungible Geldeigentum den Weltmarkt und scheint kaum in eine Rechts- und Kulturordnung eingebettet zu sein. Es verkörpert die Beliebigkeit weltweiten Wirtschaftens.

Der Mensch findet nicht mehr, wie im 19. Jahrhundert, seine ökonomische Sicherheit im Sacheigentum – der Landwirtschaft und dem Gewerbebetrieb –, sondern im Lohnanspruch, in seiner Sozialversicherung, in der Aktiendividende. Aus dem absoluten dinglichen Recht<sup>1</sup> wird ein Anspruch gegenüber anderen, also ein Begegnungsrecht. Das Eigentum ist die ökonomische Grundlage individueller Freiheit<sup>2</sup> und gibt dem Eigentümer das Recht auf Besitz, Nutzung, Verwaltung und Verfügung des Eigentumsgegenstandes<sup>3</sup>. Eigentum sind all die vermögenswerten Positionen, die „dem Berechtigten von der Rechtsordnung in der Weise zugeordnet sind, dass er die damit verbundenen Befugnisse nach eigenverantwortlicher Entscheidung zu seinem privaten Nutzen ausüben darf“<sup>4</sup>.

Bei der Nutzung des Eigentums erwirbt der Sacheigentümer dadurch, dass er seine Ware anbietet und dafür einen Preis erhält; sein Erwerb setzt die Aufgabe von Eigentum voraus. Im Gegensatz dazu erlaubt das geistige Eigentum, ein Patent, einen Film, ein Computerprogramm oder ein Urheberrecht gegen Entgelt zur Nutzung zu überlassen, also zu erwerben, ohne Eigentumssubstanz aufzugeben.<sup>5</sup> Das Mäßigungs-

---

<sup>1</sup> Zum Eigentumsinhalt des Habens, des Zu-eigen-Seins, R. Wendt, Eigentum und Gesetzgebung, 1985, S. 12; J. Eschenbach, Der verfassungsrechtliche Schutz des Eigentums, 1996, S. 625.

<sup>2</sup> BVerfGE 24, 367 (389, 400) – Hamburgisches Deichordnungsgesetz –; 50, 290 (339) – Mitbestimmung –; 89, 1 (6) – Mieterrecht –; 91, 294 (307) – Mietpreisbindung –; 98, 17 (35) – Sachenrechtsmoratorium –.

<sup>3</sup> Insbesondere BVerfGE 70, 191 (201) – Fischereirechte –; vgl. auch BVerfGE 91, 294 (308) – Mietpreisbindung –; 95, 64 (78) – Mietpreisbindung –; 101, 54 (75) – Schuldrechtsanpassungsgesetz –.

<sup>4</sup> BVerfGE 83, 201 (209) – Vorkaufsrecht –; ähnlich BVerfGE 91, 294 (307) – Mietpreisbindung –.

<sup>5</sup> Zum Umfang der Eigentumsgarantie vgl. BVerfGE 31, 229 (298 ff.) – Schulbuchprivileg –. Dies gilt jedoch nicht für ein mit dem Unternehmen eng verbundenes Warenzeichen, BVerfGE 51, 193 (216) – Warenzeichen –.

instrument des herkömmlichen Marktes, die Knappheit der Güter, bleibt unwirksam. Der Markt drängt auf Gewinnmaximierung ohne Gegengewicht und scheint damit in die Maßlosigkeit zu entgleiten.

Kernidee des Eigentums ist das Verantwortungseigentum. Ein Unternehmer bewirtschaftet sein eigenes Unternehmen, steht mit seiner Arbeit, seinem Namen und seinem Vermögen für die Qualität seiner Leistung ein. Viele Eigentümer erwirtschaften heute aber ihren Gewinn durch einen Fondsmanager, der ihr Kapital in Sekunden-schnelle um den Erdball kreisen lässt und dort platziert, wo die größte Rendite zu erwarten ist. Ob mit diesem Kapital Medikamente oder Waffen produziert werden, ist unerheblich. Der Eigentümer verantwortet kaum noch die Wirkungen seiner Kapitalmacht.

Vor allem aber ist ein großer Teil der Eigentümerrechte zum Inhalt und Gegenstand des Generationenvertrages geworden<sup>6</sup>. Wenn das Geldeigentum sein Einlösungsvertrauen auf die nächste Generation richtet, der Sozialversicherungsanspruch die Erwerbenden von Morgen zur Finanzierung verpflichtet, das geistige Eigentum darauf baut, dass auch in dreißig Jahren das erworbene Recht noch genutzt wird, so gewinnt dieses Eigentum seine ökonomische Substanz in der Verpflichtung der nachfolgenden Generation. Diese aber kann am Entstehen der Verbindlichkeit oder Rechtserwartung noch nicht mitwirken. Mit dem Wandel dieser Freiheitsgrundlagen ändert sich auch der Eigentumsbegriff und trennt sich von bürgerlichrechtlichen Begrifflichkeiten.<sup>7</sup>

In all diesen Fällen ist das Eigentum Grundlage und Folge der Freiheit.<sup>8</sup> Es gibt kaum ein Freiheitsrecht, das ohne Herrschaft über Wirtschaftsgüter ausgeübt werden könnte. Wer leben will, muss sich ernähren. Die Unverletzlichkeit der Wohnung ist nur für denjenigen wirksam, der über Wohnraum verfügt. Wer ein Unternehmen oder eine Praxis gründen will, braucht Kapital, die Wissenschaftsfreiheit setzt Bücher und Labors voraus.

Ebenso aber ist Eigentum auch Folge der Wahrnehmung von Freiheit. Wer sich im Erwerbsstreben angestrengt hat, wird reich an materiellen Gütern. Wer sich stattdessen der Philosophie gewidmet hat, wird reich an Gedanken. Zugleich ist das Eigentum Stütze individueller Lebensgestaltung: Wer sein Buch liest, seine Wohnung nutzt oder sein Auto fährt, empfängt durch das ihm persönlich dienende Eigentum einen wesentlichen Raum individueller Freiheit.

## I. Dreifacher Auftrag zur gesetzlichen Gestaltung des Eigentums

Freiheit wird rechtlich durch den freiheitsverpflichteten Staat garantiert. Bei dem rechtlichen Schutz des Eigentums kommen dem Gesetzgeber drei Kernaufgaben zu:

<sup>6</sup> Zum Bestand des Eigentums in der Zeit C. Timm, Eigentumsgarantie und Zeitablauf, 1977; W.-D. Hammann, Eigentum in der Zeit, 1985.

<sup>7</sup> BVerfGE 58, 300 (335) – Nassauskiesung –.

<sup>8</sup> Art. 14 GG steht „im inneren Zusammenhang mit der Garantie der persönlichen Freiheit“, BVerfGE 24, 367 (389) – Hamburgisches Deichordnungsgesetz –; 70, 191 (201) – Fischereirechte –; BVerwGE 30, 235 (238).

<sup>8</sup> BVerfGE 58, 300 (335) – Nassauskiesung –.

Er hat zunächst das Schutzgut Eigentum und die sich aus der Eigentümerfreiheit ergebenden Rechtsfolgen zu regeln, sodann den Rahmen für die Vermehrung und Verteilung der stets knappen Eigentumsüter zu schaffen, schließlich auch Maßstäbe für die Zuteilung von Eigentum und Eigentümermacht an Staat und Bürger zu entwickeln.

Die Aufgabe, aus der tatsächlichen Herrschaft über Wirtschaftsgüter ein Eigentümerrecht zu machen, veranlasst den Gesetzgeber zunächst, das Schutzgut Eigentum zu definieren. Er beginnt mit dem Schutz des Grund- und Sacheigentums<sup>9</sup> und erstreckt den Eigentumsschutz in der modernen Gesellschaft, in der die Mehrzahl der Bürger die wirtschaftliche Grundlage ihrer Freiheit in einer Lohnforderung, im Kapitalertrag und in einem Versicherungsanspruch gewinnen, auch auf das Forderungseigentum.<sup>10</sup> Er bezieht die durch Einsatz von Arbeit oder Kapital erworbenen öffentlichrechtlichen vermögenswerten Rechtspositionen in den Schutz ein,<sup>11</sup> schützt schließlich auch das geistige Eigentum.<sup>12</sup> Diese rechtliche Definition des Eigentums ermöglicht Freiheit und begrenzt sie zugleich. Besonders deutlich wird dies, wenn der Gesetzgeber das Eigentum gerade auch dadurch definiert, dass er bestimmte unverfügbare Güter aus dem Bereich der eigentumsfähigen Güter ausklammert.<sup>13</sup>

Dieses Eigentum verbindet der Gesetzgeber mit der Rechtsfolge der Eigentümerfreiheit. Die traditionellen Freiheitsrechte liegen in dem Recht, Eigentum zu erwerben, es zu besitzen, es zu verwalten, es zu nutzen und über es zu verfügen. In den moderneren Formen des Eigentums werden diese Berechtigungen aufgespalten, z. B. zwischen der Kapitalgesellschaft und dem Aktionär oder dem Autor und dem Verlag verteilt. Auch hier braucht jeder der Eigentumsberechtigten das Gesetz, um bei Wahrnehmung seiner Eigentümerrechte Rechtsverbindlichkeiten entstehen zu lassen und Schutz für seine Rechte beanspruchen zu können. Der Gesetzgeber kann in seinen das Grundrecht verdeutlichenden Tatbeständen Freiheit verstärken oder auch schwächen.

Auf dieser Grundlage hat der Gesetzgeber dann neu entstehende Güter einem Berechtigten zuzuordnen, die Entwicklung der Güter in der Gesamtrechtsordnung einzubetten und auf die Rechte anderer abzustimmen.<sup>14</sup> Zunächst regelt er den Entstehungsgrund für Eigentum und entwirft eine Ordnung, die als wesentlichen Legitimationsgrund für den Eigentumserwerb die Arbeit anerkennt. Sodann ist das Eigentum – im Nachbarrecht oder im Kartellrecht – den Rechten anderer zuzuordnen. Zugleich

<sup>9</sup> Zur besonderen Bedeutung der Eigentumsgarantie im Grundeigentum *D. Ehlers*, Eigentumsschutz, Sozialbindung und Enteignung bei der Nutzung von Boden und Umwelt, VVDStRL 51 (1992), 211; *H. W. Renz*, Das Grundeigentum als Schutzobjekt der Eigentumsgarantie (Art. 14 GG) und als Gegenstand verwaltungsrechtlicher Planung, Gestaltung und Schrankensetzung, AÖR 105 (1980), 423; siehe auch *D. Hecker*, Eigentum als Sachherrschaft. Zur Genese und Kritik eines besonderen Herrschaftsanspruchs, 1990.

<sup>10</sup> BVerfGE 97, 350 (371) – Euro –; vgl. auch BVerfGE 45, 142 (179) – Kaufpreisanspruch –; 70, 278 (286) – steuerlicher Erstattungsanspruch –.

<sup>11</sup> BVerfGE 53, 257 (289 ff.) – Versorgungsausgleich –; 55, 114 (131 f.) – Witwenrente –; 58, 81 (109) – Rentenanwartschaft –; 92, 91 (106) – Feuerwehrabgabe –; 92, 365 (405) – § 116 AFG –; stRspr.

<sup>12</sup> *F. Fechner*, Geistiges Eigentum und Verfassung. Schöpferische Leistungen unter dem Schutz des Grundgesetzes, 1999; *V. Jänich*, Geistiges Eigentum – eine Komplementärscheinung zum Sacheigentum?, 2002.

<sup>13</sup> Zu dieser Regelungstechnik *H. Kube*, Eigentum an Naturgütern – Zuordnung und Unverfügbarkeit, 1999.

<sup>14</sup> Zur eigentumsrechtlichen Zuordnung neu entstehender Güter *H. Kube*, Die Zugänge der Informationsgesellschaft und der Gegenstandsbezug des Rechts – Eigentumsschutz, Urheberrecht, Steuerrecht, 1999, 944.

wahrt das Gesetz die Statusgleichheit jedes Menschen im Elementaren der Verfassungsvoraussetzung des individuell Eigenen. Der Sozialstaat hat zu gewährleisten, dass keiner in Freiheit verhungert, jeder an den kulturellen, ökonomischen und rechtlichen Standards der Gesellschaft teilhat. Gerade bei der Bestimmung der Sozialpflichtigkeit des Eigentums kann der Gesetzgeber durch seine Definitionsmacht Privateigentum erweitern oder vermindern. Art. 14 GG nennt also kein „Grundrecht aus der Hand des Gesetzgebers“<sup>15</sup>, sondern erteilt den „Regelungsauftrag“<sup>16</sup>, dem verfassungsrechtlichen Gedanken durch ein Gesetz einen für die Handhabung hinreichend bestimmten Inhalt zu geben. Wenn das Gesetz dem Eigentümer eines Grundstücks im Sanierungsgebiet den Investitionsbedarf vorschreibt, der Denkmalschutz ihm den Abbruch eines ertraglosen und nicht nutzbaren Gebäudes verbietet,<sup>17</sup> das Telekommunikationsgesetz den Netzeigentümer zwingt, den Konkurrenten ein Stück des Weges huckepack zu tragen,<sup>18</sup> so fühlt sich der Eigentümer aus den Kernfunktionen seiner Freiheit, der Bestimmungsmacht über sein Wirtschaftsgut, vertrieben.

Schließlich muss die Eigentumsgarantie bestimmen, welche Eigentümerbefugnisse der privaten oder der öffentlichen Hand zustehen. Die Garantie des Privateigentums gibt die Wirtschaftsgüter strukturell in private Hand, die Garantie der Berufsfreiheit berechtigt zur Selbstbestimmung über die Arbeitskraft. Das Freiheitskonzept des Grundgesetzes überlässt die Produktionsfaktoren Kapital und Arbeit strukturell privater Hand, verbietet damit das Staatsunternehmertum.<sup>19</sup> Diese Strukturentscheidung hat weitreichende Konsequenzen. Sie ist Grundlage von Marktwirtschaft und Wettbewerb, von Unternehmerfreiheit und Koalitionsfreiheit. Sie gibt auch Anstöße zur Privatisierung von Staatsunternehmen, etwa der ehemaligen Bundesbahn oder Bundespost.<sup>20</sup> Vor allem untersagt die Verfassungsgarantie von Eigentum und Berufsfreiheit dem Staat, durch unternehmerische Tätigkeit seinen Finanzbedarf zu decken.

Der Staat ist darauf verwiesen, sich durch Teilhabe am Erfolg privaten Wirtschaftens zu finanzieren. Deshalb ist die Steuer der verlässlichste Ausdruck für eine funktionsfähige Eigentümerfreiheit.<sup>21</sup>

Den Ordnungszusammenhang zwischen Staatsfinanzierung und Privateigentum machen insbesondere die ehemaligen Staatshandelsländer in Mittel- und Osteuropa bewusst. Sie kannten häufig nur eine Steuer mit einem geringen Steuersatz, schufen damit aber nicht das Steuerparadies auf Erden, sondern haben lediglich bekundet, dass

<sup>15</sup> Vgl. *R. Herzog*, Grundrechte aus der Hand des Gesetzgebers, in *FS W. Zeidler*, Band 2, 1987, S. 1415; *M. Nierhaus*, Grundrechte aus der Hand des Gesetzgebers?, *AÖR* 116 (1991), 72; *P. Lerche*, Schutzbereich, Grundrechtsprägung und Grundrechtseingriff, in: *J. Isensee/P. Kirchhof*, Handbuch des Staatsrechts, Band 5, 1992, § 121 Rn. 39.

<sup>16</sup> *BVerfGE* 50, 290 (339 f.).

<sup>17</sup> Der Eigentümer muss sich grundsätzlich mit den Einschränkungen durch das Denkmalschutzrecht abfinden, *BVerfGE* 100, 226 (242) – Denkmalschutz –.

<sup>18</sup> S. dazu § 35 Abs. 1 *TKG*.

<sup>19</sup> *H.H. Rupp*, Grundgesetz und „Wirtschaftsverfassung“, 1974, S. 34 ff.; *D. Duwendag*, Der Staatssektor in der sozialen Marktwirtschaft, 1976, 124; *M. Sachs*, Kommentar zum GG, 3. Aufl. 2003, Art. 14 Rn. 8.

<sup>20</sup> S. dazu Art. 87f GG.

<sup>21</sup> *P. Kirchhof*, Staatliche Einnahmen, in: *J. Isensee/P. Kirchhof*, Handbuch des Staatsrechts, Band 4, 1990, § 88 Rn. 1; *ders.*, Der verfassungsrechtliche Auftrag zur Besteuerung nach der finanziellen Leistungsfähigkeit, *StuW* 1985, 318.

sie eine Eigentümer- und Berufsfreiheit nicht kennen und der Staat als alleiniger Unternehmer und Arbeitgeber sich allein durch die Gestaltung der Preise und Löhne finanzieren konnte. Diese Länder benötigten daher gar keine Steuern.

## II. Die Ordnungsfunktion des Eigentums

Das Privateigentum bietet dem Eigentümer acht Freiheitsinhalte:

### 1. Die Antriebsfunktion

Die Individualnützigkeit des Eigentums, d.h. die grundsätzliche Verfügungsbefugnis des privaten Eigentümers über den Eigentumsgegenstand,<sup>22</sup> steigert die Bereitschaft, durch individuelle Anstrengung Güter herzustellen und zu erwerben, damit zugleich die Summe der gesamtwirtschaftlich verfügbaren Wirtschaftsgüter zu mehreren. Diese Antriebsfunktion nutzt den Befund, dass der Mensch sich für den Eigenerwerb mehr einsetzt als für den gemeinschaftlichen Erwerb, er also lieber persönliches Einkommen bezieht, als für die Rechtsgemeinschaft zu arbeiten. Wenn ein Unternehmer durch Samstagsarbeit seinen Gewinn steigern kann, ist er dazu eher bereit, als der Lehrer, der durch Samstagsarbeit sein Gehalt nicht vermehren, wohl aber die Sprachkultur seiner Schüler verbessern kann.

### 2. Erhaltungsfunktion

Eigene Wirtschaftsgüter werden mehr gepflegt als öffentliche Güter. Das Individueigentum fördert damit den Sinn für den Wert des Wirtschaftsgutes und das Bemühen, dieses Gut zu erhalten. Das eigene Auto wird geputzt, der öffentliche Omnibus nachlässig genutzt; die private Bibliothek wird in bester Ordnung gehalten, die öffentliche Bibliothek ohne Sorgfalt in Anspruch genommen; der eigene Garten wird kultiviert, die öffentliche Anlage achtlos genutzt<sup>23</sup>.

### 3. Die Friedensfunktion

Die Unterscheidung von Mein und Dein schafft auch Voraussetzungen für den inneren Frieden. Diese Friedensfunktion sichert die gute nachbarschaftliche Beziehung, trennt die öffentliche Straße vom privaten Lebensbereich, gibt der Unverletzlichkeit der Wohnung und der Privatsphäre einen gegenständlichen Anwendungsbereich. Der

---

<sup>22</sup> BVerfGE 31, 229 (240) – Schulbuchprivileg –; 42, 263 (294) – Contergan –; 50, 290 (339) – Mibestimmung –; 98, 17 (35) – Sachenrechtsmoratorium –; 100, 226 (241) – Denkmalschutz –.

<sup>23</sup> Hierzu W. Leisner, Umweltschutz durch Eigentümer – unter besonderer Berücksichtigung des Agrarrechts. Zur Lehre von der Eigentümerversantwortung, 1987.

innere Friede wird vertieft, wenn jedermann erlebt, dass die Rechtsgemeinschaft am individuellen privatnützigen Erwerbserfolg über eine unausweichliche Einkommenssteuer bis zu 25 % teilhat, der Individualerfolg also stets auch ein Gemeinschaftserfolg ist.<sup>24</sup>

#### 4. Verteilungsfunktion

Der Eigentümer gewinnt in der individuellen Nutzungs- und Verfügungsberechtigung das Recht, seinen Bedarf selbst einzuschätzen und dementsprechend seine Güter zu nutzen und zu tauschen. Die Begegnung von Eigentumsanbieter und Eigentumsnachfrager erreicht den individualgerechten Verteilungserfolg. Auch hier lehrt uns der Vergleich zwischen dem Versorgungssystem der Staatshandelsländer und der sozialen Marktwirtschaft, dass dieses Verteilungssystem dem einzelnen Menschen am deutlichsten dient. Allerdings muss es sozial abgestützt werden.<sup>25</sup>

#### 5. Die Sozialfunktion

Die Verfügungsgewalt über Eigenes erlaubt überdies die Freigiebigkeit gegenüber Dritten, ist also Grundlage für die Sozialfunktion des karitativen und gemeinnützigen Spendens. Die Eigentümerfreiheit gibt das Recht, das Eigene weniger als Wirtschaftsgut und Erwerbsgrundlage zu nutzen, sondern generös als Spender und Mäzen einzusetzen.

#### 6. Die Ausschlussfunktion

Eigentum in privater Hand schirmt ein Wirtschaftsgut für den Eigentümer gegen Dritte ab.<sup>26</sup> Es räumt im umzäunten Grundstück wie in der Verfügungsbefugnis des Komponisten über sein Werk ein Ausschließlichkeitsrecht ein, das den anderen Menschen einladen, aber auch zurückweisen kann. Der Eigentümer entzieht sich damit den Abhängigkeiten in einer austeilenden und umverteilenden Industriegesellschaft. Er kann sich in die Einsamkeit seines Hauses zurückziehen, alle Besucher abwehren, aber auch der Werbung Grenzen setzen. Er kann der Wirtschaft und den Empfehlungen des Steuerrechts über seine Anlageentscheidungen sowie seinen Energiekonsum widerstehen.

<sup>24</sup> P. Kirchhof, Einkommensteuergesetzbuch, 2003, S. VI und § 2 Rn. 53 ff.

<sup>25</sup> Das Grundgesetz schreibt dem Gesetzgeber zwar keine bestimmte Wirtschaftsverfassung vor (BVerfGE 50, 290 (337); mit dem Bekenntnis zur Sozialpflichtigkeit des Eigentums in Art. 14 Abs. 2 GG und zur Stabilitätsfunktion der öffentlichen Haushalte (Art. 109 GG) deutet es jedoch an, dass dem freien wirtschaftlichen Kräftespiel aber Grenzen gesetzt sind.

<sup>26</sup> Insbesondere U. Hösch, Eigentum und Freiheit, 2000.

## 7. Vorsorgefunktion

Das Privateigentum erlaubt auch langfristige Vorkehrungen gegen wechselnde wirtschaftliche Entwicklungen bei Krankheit, Alter, Arbeitslosigkeit und bietet damit eine unerlässliche Grundlage für das gegenwärtige System sozialer Sicherheit.<sup>27</sup> Gerade wenn das Vertrauen in das staatliche Sozialversicherungssystem schwindet und auch die betriebliche Altersvorsorge ein Stück ihrer Verlässlichkeit zu verlieren droht, gewinnt die Eigentümersvorsorge durch Erwerb eines Hauses, Beteiligung am Kapitalmarkt und auch durch die Ausstattung mit den Gütern des langfristigen Bedarfs die Bedeutung von Freiheitsgrundlagen und Freiheitsstützen.

## 8. Verstetigung wirtschaftlicher Organismen

Eigentum ist die Grundlage für die juristische Person. Diese verselbstständigt einen wirtschaftlichen Organismus zu einem Rechtssubjekt, macht das Unternehmen vom Unternehmer unabhängig, trennt Unternehmensverantwortung und -haftung von der persönlichen Verantwortung der Beteiligten, bietet eine Organisationseinheit für den – mitbestimmenden – Ausgleich zwischen Kapital und Arbeit, erlaubt Großorganisationen und Kooperationen und schafft eine Grundlage für weltumspannende Initiativen eines Unternehmens.<sup>28</sup> Die juristische Person ist der juristische Versuch der Unsterblichkeit, der neben dem Erbrecht die Stetigkeit des Eigentums in privater Hand sichert, das Privateigene also mit dem Tod des Eigentümers nicht in die Hand des Staates fallen lässt. Zugleich ist die juristische Person eine der wesentlichen Grundlagen für die Aufspaltung der Eigentümerrechte. Sie gibt das Recht zum Besitz, zur Verwaltung und Bewirtschaftung des Unternehmens in die Hand des – oft mehr berufsqualifizierten als eigentumslegitimierten – Vorstandes und räumt dem Gesellschafter und Aktionär das Recht auf einen fremdbestimmten Ertrag und die Verfügungsgewalt über seine Beteiligung ein.

### III. Eigentum in privater Hand

#### 1. Vom dienstleistungs- und abgabepflichtigen Sacheigentum zur sozialpflichtigen Eigentümerfreiheit

In der mittelalterlichen Feudalordnung galten die „Gerechsam“ als Eigentum, das private Nutzungsrechte, aber auch Hoheitsgewalt über Personen begründete. Mit der Lehre vom geteilten Eigentum eines Ober- und eines Untereigentums gewann der

---

<sup>27</sup> Dem Bedürfnis nach einer privaten Altersvorsorge ist der Gesetzgeber mit den verschiedenen Formen der betrieblichen Altersversorgung, der Entgeltumwandlung und der sog. „Riester-Rente“ nachgekommen. S. dazu *L. Schmidt*, Kommentar zum Einkommensteuergesetz, 22. Aufl. 2003, § 4b Rn. 1; *E. Grabner/M. Stein*, Entgeltumwandlung auf Bruttobasis versus Riester-Förderung auf Nettobasis, *DStR* 2002, 2085.

<sup>28</sup> Zur dogmatischen Einordnung von juristischen Personen *K. Schmidt*, Gesellschaftsrecht, 4. Aufl. 2002, S. 181; *W. Flume*, Die juristische Person, 1993, § 1.

Untereigentümer Herrschaft über eine Sache frei von fremder Personalhoheit, war aber mit einer Fülle von Pflichten – Dienstleistungen und Abgaben – belastet<sup>29</sup>. Die feudale Verknüpfung von privatem Nutzungsrecht und Hoheitsrechten wurde gelöst. Nicht mehr die auf einem Grundstück lebenden Menschen waren rar, sondern die nutzbaren Grundstücke wurden zu einem knappen Wirtschaftsgut.

Mit der französischen Revolution entsteht das bürgerlich-liberale Eigentum, das in Anlehnung an das römische Recht von einem absoluten, unbeschränkten Eigentumsrecht ausgeht<sup>30</sup>. Privateigentümer und Staat stehen einander als Freiheitsberechtigte und Freiheitsverpflichteter gegenüber. Die Gegenwehr gegen feudale Forderungs- und Vorrechte führte zu einem engen Eigentumsbegriff des Sacheigentums, aus dem keine anderen Rechte als die Sachherrschaft folgten.

Die Entwicklung des geistigen Eigentums, die Sicherheit des modernen Menschen weniger in Landwirtschaft und Gewerbebetrieb und mehr in Lohn-, Versicherungs-, Aktien- und sonstigen Forderungsrechten hat diesen Eigentumsbegriff jedoch wieder erweitert. Die meisten Menschen sichern ihre wirtschaftliche Existenz „weniger durch privates Sachvermögen als durch den Arbeitsertrag und die daran anknüpfende solidarische Daseinsvorsorge“.<sup>31</sup> Das Reichsgericht und die Weimarer Verfassung (Art. 153 WRV) verstanden unter Eigentum jedes private Vermögensrecht, das gegen Enteignung geschützt war.<sup>32</sup>

Heute ist diese Entwicklung zu einem verfassungsrechtlichen Schutz jedes privaten vermögenswerten Rechts allgemein anerkannt. Forderungen wie der Kaufpreisanspruch<sup>33</sup>, Vorkaufsrechte<sup>34</sup>, Erbbaurechte<sup>35</sup>, Warenzeichenrechte<sup>36</sup>, Patente und geistiges Eigentum werden gegen staatlichen Zugriff abgeschirmt. Ansprüche aus öffentlichem Recht rechnen dann zum geschützten Eigentum, wenn sie durch Einsatz von Arbeit und Kapital erworben sind und Absolutheitsansprüche begründen<sup>37</sup>. Auch der Steuererstattungsanspruch ist ein so verfestigtes privates Recht, dass er als Eigentum qualifiziert wird<sup>38</sup>.

<sup>29</sup> D. Schwab, Eigentum, in: D. Brunner/W. Conze/R. Koselleck, *Geschichtliche Grundbegriffe*, Band 8, 1979, S. 65 ff.

<sup>30</sup> D. Schwab, Eigentum, in: D. Brunner/W. Conze/R. Koselleck, *Geschichtliche Grundbegriffe*, Band 8, 1979, S. 94; D. Willoweit, *Geschichtliche Wandlungen der Eigentumsordnung und ihre Bedeutung für die Menschenrechtsdiskussion*, in: J. Schwartländer/D. Willoweit, *Das Recht des Menschen auf Eigentum*, 1983, S. 7 (10); H.-J. Papier, in: *Mauñz/Dürig, Kommentar zum Grundgesetz*, Art. 14, Rn. 24; zur philosophischen Begründung I. Kant, *Die Metaphysik der Sitten. Anfangsgründe der Rechtslehre*, 1797, § 2; hierzu W. Schild, *Begründungen des Eigentums in der Politischen Philosophie des Bürgertums*. Locke, Kant, Hegel, in: J. Schwartländer/D. Willoweit, *Das Recht des Menschen auf Eigentum*, 1983, S. 32 (42 ff.).

<sup>31</sup> BVerfGE 53, 257 (280) – Versorgungsausgleich –; 40, 65 (84) – Krankenversicherungsschutz –.

<sup>32</sup> S. dazu A. v. Brünneck, *Die Eigentumsgarantie des Grundgesetzes*, 1984, S. 21 ff.; R. Wendt, *Eigentum und Gesetzgebung*, 1985, S. 17 ff.

<sup>33</sup> BVerfGE 45, 142 (179) – Kaufpreisanspruch –.

<sup>34</sup> BVerfGE 83, 201 (209) – Vorkaufsrecht –.

<sup>35</sup> BVerfGE 79, 174 – Erbbaurecht –.

<sup>36</sup> BVerfGE 51, 193 (216 ff.) – Warenzeichen –.

<sup>37</sup> BVerfGE 53, 257 (289 ff.) – Versorgungsausgleich –; 55, 114 (131 f.) – Witwenrente –; 58, 81 (109) – Rentenanwartschaft –; 92, 91 (106) – Feuerwehrabgabe –; 92, 365 (405) – § 116 AFG –; stRspr.

<sup>38</sup> BVerfGE 70, 278 (286) – Steuererstattungsanspruch –.

## 2. Die im Eigentum vermittelte Freiheit

In der Rechtsfolge vermittelt Eigentum in privater Hand Freiheit, in öffentlicher Hand Bindung. Diese prinzipielle Entgegensetzung wird gegenwärtig bewusst, wenn die Strukturrechtsentscheidung für das Privateigentum eine Privatisierung staatlicher Unternehmungen zur Folge hat.

### a) Die Handlungsform: Privatwirtschaftliche Tätigkeit, nicht Verwaltung

Die jeweils durch Privatisierung entstandene Gesellschaft entfaltet eine privatwirtschaftliche Tätigkeit. Sie handelt nach kaufmännischen, wettbewerbs- und gewinnorientierten Prinzipien mit privatrechtlichen Mitteln. Die Leistungen werden im Rahmen der Wirtschaftsfreiheit angeboten und entsprechend angenommen. Die Produktion und ihre technischen wie kaufmännischen Vorkehrungen folgen den Regeln von Angebot und Nachfrage. Diese bieten den alleinigen Maßstab für die Verteilung der Leistungen und der im Ergebnis erzielten Verteilungsgerechtigkeit. Das staatliche Eigentum ist in einer rechtsstaatlichen Kultur des Maßes gebunden, das Privateigentum drängt in den Grenzen des Wettbewerbs- und Kartellrechts nach Gewinnmaximierung, insoweit in die Maßlosigkeit.

Die privatwirtschaftliche Handlungsform betrifft auch das Entgelt der Nachfrager. Das staatliche Gebührensystem legt den Verwaltungspreis einseitig, aber nach den Regeln der Kostendeckung und der Äquivalenz hoheitlich fest,<sup>39</sup> das private Leistungsangebot zielt auf den vereinbarten Preis. Der Anbieter erbringt seine Leistung nur dann, wenn ihm der gebotene Preis ausreichend erscheint; der Nachfrager stimmt dem Leistungsaustausch nur zu, wenn nach seiner Einschätzung die Leistung dem verlangten Preis genügt.

### b) Die Aufgabe: Marktwirtschaftliche Bedarfsbefriedigung, nicht Daseinsvorsorge

Mit der Privatisierung kann auch die Aufgabe grundlegend verändert werden. Die Verwaltung setzt ihr Eigentum für einen Verwaltungszweck, in der Regel für die leistungsstaatliche Daseinsvorsorge ein; die Aufgabe ist erfüllt, wenn ein allgemeiner Bedarf befriedigt, die Bevölkerung versorgt worden ist. Die Aufgabenprivatisierung hat nunmehr zur Folge, dass die Nachfrager nach den Grundsätzen der Marktwirtschaft befriedigt werden, der Anbieter seinen Zweck also nicht in der Versorgung, sondern im Gewinnstreben definiert. Der Nachfrager bestimmt allein nach dem Preis-Leistungsverhältnis seinen Bedarf. Ein privatwirtschaftliches Unternehmen, das alle Nachfrager gut versorgt, aber keinen Gewinn erzielt, wird nach den Gesetzmäßigkeiten der Privatwirtschaft untergehen. Die stetige Versorgung nach den Regeln von Markt und Wettbewerb gelingt also nur, solange die Wettbewerber autonom sind und

<sup>39</sup> Zu diesen beiden Prinzipien *H.U. Erichsen/D. Ehlers*, Allgemeines Verwaltungsrecht, 12. Aufl. 2002, § 29 Rn. 36; *H.J. Wolff/O. Bachhof/R. Stober*, Verwaltungsrecht, Band 1, 11. Aufl. 1999, § 42 Rn. 24 f.

gewinnorientiert den Markt erschließen, den Bedarf befriedigen, neuen Bedarf wecken, ihre Preise auf die Nachfrager abstimmen und nach der Marktstruktur bemessen.

Diese Aufgabenprivatisierung gewinnt mit dem Börsengang einer durch Privatisierung entstandenen AG markante Deutlichkeit. Wenn an der Börse beliebige Anleger zum Erwerb einer Aktie eingeladen werden, enthält dieses Angebot das Versprechen, der Aktienerwerber dürfe bei der privatisierten AG ähnliche Renditen und Wertsteigerungen erwarten wie beim Erwerb anderer Aktien. Der Anleger erwirbt die Telekomaktie ebenso wie eine BMW- oder Bayeraktie. Die Aktiengesellschaft ist dem Aktionär und dem Aufsichtsrat verantwortlich, nicht innerhalb einer Dienst-, Fach- und Rechtsaufsicht gebunden.

### c) Die Grundrechtsberechtigung: Freiheitsberechtigter Eigentümer, nicht freiheitsverpflichteter Staat

Mit dem Übergang des Eigentums von der öffentlichen in die private Hand tritt vor allem ein staatsrechtlich fundamentaler Wechsel ein: Aus der grundrechtsverpflichteten Staatsverwaltung wird ein grundrechtsberechtigtes Wirtschaftsunternehmen. Der Privateigentümer beansprucht grundrechtliche Freiheit, insbesondere die Eigentümerfreiheit (Art. 14 Abs. 1 GG) und die Berufsfreiheit (Art. 12 Abs. 1 GG)<sup>40</sup>. Eine Privatisierung rückt das Wirtschaftsgut in den Anwendungsbereich von Freiheit, Markt und Wettbewerb und beendet das Regime von Freiheitsverpflichtung, gesetzeseleitetem Handeln und Verwaltungszweck.

Die Privatisierung ist auch ein Instrument für eine effektive Versorgung. Wie der Bäcker die Menschen verlässlich mit existenznotwendigen Lebensmitteln versorgt, der Schneider die Menschen hinreichend und angemessen kleidet, der Bauunternehmer ihnen angemessenen Wohnraum herstellt, so wird auch eine privatwirtschaftlich-wettbewerbliche Versorgung mit Eisenbahn-, Post- und Telekommunikationsdienstleistungen den Nachfrager angemessen und ausreichend versorgen.<sup>41</sup> Die Überantwortung dieses Verteilungsauftrags in die Hand der Freiheitsberechtigten ist zugleich eine Entscheidung für die Effizienz marktwirtschaftlicher Versorgung<sup>42</sup>.

### d) Steuerrecht: Steuerfinanzierendes Unternehmen, nicht steuerfinanzierte Verwaltung

Die Privatisierung macht aus dem bisherigen steuerfinanzierten Verwaltungsträger ein privates Rechtssubjekt, das den Staat steuerlich an seinem wirtschaftlichen Erfolg teilhaben lässt und so den Staat mitfinanziert. Die Staatsverwaltung ist in Aufwand und Ertrag grundsätzlich in die staatliche Haushaltswirtschaft einbezogen, stützt sich auf das staatliche Steueraufkommen. Privatunternehmen hingegen arbeiten auf eigene Rechnung, sind auf Gewinn angelegt und angewiesen, unterliegen dabei den Pflichten

<sup>40</sup> Vgl. *M. Sachs*, Kommentar zum GG, 3. Aufl. 2003, Art. 87 f, Rn. 9, 24, 27; BT – Protokoll des Rechtsausschusses –, 12/117, S. 56; vgl. auch *Maunz/Dürig*, GG, Art. 87 f, Rn. 59 ff.

<sup>41</sup> Dies belegt bereits der grundgesetzliche Befund des Art. 87 f Abs. 2 GG.

<sup>42</sup> Vgl. auch BT-Drucks. 14/5693, S. 3.

des allgemeinen Steuerrechts. Aus einem Steuergläubiger wird ein Steuerschuldner. Gewerbliche Betriebe von juristischen Personen des öffentlichen Rechts werden nur zum Steuersubjekt, wenn sie in Konkurrenz zu privaten Anbietern treten, das Steuerrecht deshalb ihre Wettbewerbsneutralität wahren muss<sup>43</sup>. Grundsätzlich aber erschließt die Verwaltung dem Staat keine Einnahmen.

### e) Arbeitsrecht: Arbeitsvertrag, nicht öffentlicher Dienst

Die Privatisierung hat schließlich erhebliche Folgen für den Rechtsstatus der Arbeitnehmer. Während die Verwaltung in der Regel von Angehörigen des öffentlichen Dienstes wahrgenommen und dementsprechend den Regeln des Art. 33 GG unterstellt worden ist, gilt für die privatisierte Aktiengesellschaft grundsätzlich das allgemeine Arbeitsrecht. Die zukünftigen Arbeitsverträge folgen den Regeln des Arbeitsmarktes, nicht denen des öffentlichen Dienstes. Aus dem Staatsbediensteten wird zunehmend ein Arbeitnehmer, aus dem Dienstherrn ein Arbeitgeber.

### f) Konkurrenzlage: Wettbewerb, nicht Autonomie

Der Staat gründet seine Finanzkraft auf die Steuererträge, der Private auf seinen Erwerbserfolg am Markt. Der Steuerstaat beansprucht Teilhabe am Erfolg privaten Wirtschaftens, belastet also den Erwerbserfolg, knüpft an Einkommen oder Nachfragekraft an.<sup>44</sup> In dieser Verschiedenheit verpflichtet das Steuerrecht den Menschen, „von dem Seinigen etwas abzugeben“<sup>45</sup>. Der Gleichheitssatz unterscheidet die Menschen nach ihrer Zahlungsfähigkeit, zieht deren Einkommen und Kaufkraft zur Finanzierung der Gemeinlasten heran. Das steuerliche Leistungsfähigkeitsprinzip fragt nicht danach, was der Steuerpflichtige vom Staat erhalten hat, sondern was er aus seinem Einkommen zu dessen Aufgabenerfüllung beisteuern kann.<sup>46</sup> Der Wohlhabende hat deshalb mehr zum Gemeinwesen beizutragen als der Vermögenlose – eine Idee, die bereits im 12. Jahrhundert in den oberitalienischen Städten ihre Verwirklichung fand<sup>47</sup> und mittlerweile in verschiedene Verfassungen ausdrücklich aufgenommen worden ist.<sup>48</sup>

Die Privatwirtschaft erwirbt Finanzkraft im Leistungstausch. Der Anbieter bietet eine Sache oder eine Dienstleistung an, der Nachfrager verständigt sich mit ihm auf einen angemessen erscheinenden Preis, Gewinn und Verlust werden unter den Beteiligten einvernehmlich vereinbart. Würde der Staat sich nach diesem Prinzip des Leis-

<sup>43</sup> P. Friedrich/P. Kupsch (Hrsg.), Die Besteuerung öffentlicher Unternehmen, 1981; K. Tipke/J. Lang, Steuerrecht, 17. Aufl. 2002, § 11 Rn. 11.

<sup>44</sup> BVerfGE 93, 121 (134) – Vermögensteuer –.

<sup>45</sup> BVerfGE 84, 239 (269) – Zinsbesteuerung –.

<sup>46</sup> W. Walz, Steuergerechtigkeit und Rechtsanwendung, S. 163; H.W. Kruse, Über die Gleichmäßigkeit der Besteuerung, StuW 1990, 322 (326); J. Lang, Die Bemessungsgrundlage der Einkommensteuer, 1981, S. 97 ff.; K. Tipke, Die Steuerrechtsordnung, Band 1, 2. Aufl. 2000, S. 481, bezeichnet es als die Fähigkeit, Steuern aus dem gespeicherten Einkommen entsprechend dem disponiblen Einkommen zahlen zu können.

<sup>47</sup> H.W. Kruse, Lehrbuch des Steuerrechts, Band 1, 1991, S. 49 f. m. w. N.

<sup>48</sup> Ein Überblick über die Staaten, die das Leistungsfähigkeitsprinzip ausdrücklich in ihre Verfassung aufgenommen haben, findet sich bei K. Tipke, Die Steuerrechtsordnung, Band 1, 2. Aufl. 2000, S. 488 f.

tungstausches finanzieren,<sup>49</sup> müsste er allmonatlich bei den Haushaltungen eine Sicherheitsgebühr erheben, weil er den inneren und äußeren Frieden gewährleistet hat. Er hätte bei jedem Vertragschluss – wie derzeit in Polen – eine Vertragsteuer zu verlangen, weil der Staat mit seinem Recht, seiner Währung und seiner Gerichtsbarkeit die einvernehmliche Begründung vertraglicher Rechtsverbindlichkeiten möglich gemacht hat. Der Kulturstaat zöge bei jeder Einstellung eines Hochschulabsolventen den Arbeitgeber zu einer Gebühr für dessen Gesamtstudium heran, da die Hochschule diesen Arbeitnehmer beruflich qualifiziert hat. Der Autofahrer müsste bei Nutzung jeder Straße eine Maut bezahlen, weil der Staat die Straßen nicht unterhält, um dem Bürger Bewegungsfreiheit zu vermitteln, sondern um mit dem Straßenangebot Gewinn zu erzielen. Eine solche erwerbswirtschaftliche Finanzierung würde dem Verfassungsstaat seine innere Unbefangtheit und rechtliche Neutralität nehmen. Der Rechtsstaat vergäbe Berechtigungen, etwa den Führerschein oder die Baugenehmigung, nicht mehr nach Qualifikation oder Bausicherheit, sondern nach Zahlungsfähigkeit. Der Sozialstaat könnte dem Bedürftigen die Sozialhilfe gerade wegen seiner Zahlungsunfähigkeit nicht zuwenden. Die Republik würde die Bürger nicht mehr in gemeinsamen Anliegen von Kultur, Recht und Sozialwesen – des Gemeinwohles – zusammenhalten, sondern nur noch in ein gemeinsames Erwerbsleben einbinden. Die Demokratie stützte sich nicht mehr auf die Gleichheit der Bürger, sondern auf die Verschiedenheit individueller Erwerbs- und Finanzkraft. Anlass und Richtigkeit hoheitlichen Handelns würde nicht mehr in der Legitimation durch den Wähler bestimmt und überprüft, sondern in dem marktwirtschaftlichen Verfahren der Bedarfs- erkundung und Bedarfsbefriedigung. Die Demokratie richtet ihr Handeln – autonom – auf die Bedürfnisse und Anliegen ihrer eigenen Wähler aus, sucht nicht – wettbewerblich – die Wähler des anderen Landes abzuwerben.

#### IV. Veränderung der Funktionsbedingungen

Dieses Privateigentum hat die stets gleichbleibende Funktion, der individuellen Freiheit die ökonomische Grundlage zu bieten, deshalb zum Gegenstand individueller Erwerbsanstrengungen zu werden und in der Lebensplanung stetiger Begleiter zu sein. Der Mensch will Eigentum erwerben, haben und behalten.

##### 1. Vom Sacheigentum zum Geldeigentum

Geld ist geprägte Freiheit<sup>50</sup> und Grundlage freiheitlichen Verhaltens, in dem der Berechtigte sich die Nutzung und Verwendung seiner Eigentümermacht in einer Blan-

---

<sup>49</sup> Durch eine solche Sichtweise wird das Äquivalenzprinzip geprägt, das die Steuer als Preis für die vom Staat erbrachten Leistungen auffasst; dazu *K. Tipke*, Die Steuerrechtsordnung, Band 1, 2. Aufl. 2000, S. 476 ff. m. w. N.

<sup>50</sup> BVerfGE 97, 350 (370) – Euro –.

kettbefähigung noch vorbehalten hat. Dieses Geldeigentum verändert die Struktur des Privateigentums und die damit in Verbindung stehenden Verantwortlichkeiten grundlegend. Das Grundgesetz geht vom Verantwortungseigentum aus: Der Unternehmer führt sein eigenes Unternehmen, verantwortet seine Leistung vor Kunden, Arbeitnehmern, Gläubigern und Lieferanten mit seinem Namen und seinem Vermögen. Im Gegensatz dazu begründet das Finanzkapital anonymes Eigentum mit geschwächten Verantwortlichkeiten. Es eilt in Sekundenschnelle um den Erdball, platziert sich dort, wo die größte Rendite zu erwarten ist.

Das Beteiligteigentum spaltet die Eigentümerfreiheiten unter verschiedenen Berechtigten auf. Wer sich an einer Publikums-Aktiengesellschaft beteiligt, gewinnt am Unternehmen weder das Recht zum Besitz noch zur Verwaltung oder zur Verfügung. Seine Eigentümerposition ist auf ein – nicht selbstbestimmtes – Nutzungsrecht und auf die Verfügungsmacht über seine Beteiligung beschränkt.<sup>51</sup> Die Unternehmensgeschicke werden von dem berufs-, nicht eigentumsqualifizierten Vorstand sowie den großen Kapital- und Kreditgebern bestimmt. Mancher Vorstand einer Publikumsgesellschaft sieht sich wechselnden Eigentümern und Einflüssen gegenüber. Er ist oft auch damit beschäftigt, eine feindliche Übernahme abzuwehren. Sicherheit im Eigenen geht durch den Börsengang verloren. Auch das Verhältnis von Eigenkapital und persönlichen Bezügen von Vorstands- und Aufsichtsratsmitgliedern ist bei der anonymen Publikumsgesellschaft anders: die beruflichen Akteure suchen in ihrer Gesellschaft einen persönlichen Ertrag, der außerhalb der Gesellschaft angelegt wird.

Deswegen muss die Rechtsordnung vermehrt um das Verantwortungseigentum kämpfen. Sollte es einer Volkswirtschaft nicht gelingen, das persönlich verantwortete Unternehmereigentum, also den Mittelstand, im Mittelpunkt der Eigentumsordnung zu belassen, ist letztlich die Plausibilität und Legitimität des Privateigentums gefährdet. Der Eigentumserwerb rechtfertigt sich grundsätzlich durch Arbeit, die Weitergabe des Eigenen als Familiengut<sup>52</sup>, durch den Schutz von Ehe und Familie, im übrigen durch das gewillkürte Erbrecht.<sup>53</sup> Dabei ist Eigentumsgarantie stets als Menschenrecht gedacht: Art. 14 GG garantiert die Eigentümerfreiheit, weniger das Eigentum. Je weniger Menschen aber diese Eigentümerfreiheit umfassend wahrnehmen, desto mehr verliert die Eigentümerfreiheit an Gestaltungsmacht. Je mehr sich die Gewährleistung auf eine juristische Person (Art. 19 Abs. 3 GG) verlagert, desto deutlicher werden die entpersönlichten Strukturen dieser Gesellschaft wirksam. Eine Rechtsentwicklung, die das persönlich verantwortete Unternehmereigentum – den Mittelstand – gefährdet, bedroht die Freiheit.

---

<sup>51</sup> K. Schmidt, Gesellschaftsrecht, 4. Aufl. 2002, S. 770 (Prinzip der Fremdorganschaft).

<sup>52</sup> BVerfGE 93, 165 (174 f.) – Erbschaftsteuer –.

<sup>53</sup> Art. 14 Abs. 1 GG gewährleistet nicht nur die Testierfreiheit an sich, sondern das Erbrecht als Rechtsinstitut, so dass dessen wesentliche Prinzipien in den grundrechtlichen Schutz aufgenommen sind, BVerfGE 93, 165 (174 f.) – Erbschaftsteuer –; 99, 341 (350) – Testierausschluss Taubstummer –; W. Leisner, Verfassungsrechtliche Grenzen der Erbschaftsbesteuerung, 1970, S. 43 ff.

## 2. Geistiges Eigentum

Sodann veranlasst auch das geistige Eigentum strukturelle Verschiebungen. Wer nicht eine Ware hingeben oder eine persönliche Dienstleistung erbringen muss, um ein Entgelt zu erzielen, vielmehr ein Recht an Filmen, Patenten, Computerprogrammen oder Büchern gegen Entgelt überlassen kann, unterliegt nicht dem Mäßigungsinstrument der knappen Güter. Einzige Schranke seines Erwerbsstrebens ist – neben einer künstlichen Verknappung zur Stützung eines Preisniveaus – die Aufnahmebereitschaft der Nachfrager, auf die sich deshalb die ganze Macht der Werbung ergießt.

Die vom Mönch handgeschriebene Bibel war ein Kunstwerk, das Buch von Johannes Gutenberg war ein Wirtschaftsgut, der Computerausdruck ist als Sache fast wertlos und gewinnt seinen Gehalt nur durch seinen Inhalt. Dieser scheint fast beliebig vermehrbar, tendiert ins Grenzenlose, verführt damit in die Maßlosigkeit.

Ähnliche Entwicklungen deuten sich beim Eigentum an anderen Rechten an: Wenn das Recht der Landwirte, Milch zu erwirtschaften, in Milchquoten kontingentiert<sup>54</sup> und diese zum Gegenstand eines Handels geworden sind, wenn nach dem Kyoto-Protokoll Emissionsquoten handelbare Güter werden<sup>55</sup> oder wenn der Finanzminister UMTS-Lizenzen gegen Höchstgebot versteigert,<sup>56</sup> tritt die öffentliche Hand aus ihrer rechtsstaatlichen Bindung heraus und duldet es, dass Rechte nicht mehr nach Qualifikation und Bedarf, sondern nach Entgeltangebot zugeteilt werden.

## 3. Eigentum als Inhalt des Generationenvertrages

Das Eigentum hat sich vor allem dadurch gewandelt, dass es nicht mehr nur eine Sachherrschaft begründet, die andere aus dem Sacheigentum verweist, sondern zum Forderungseigentum geworden ist<sup>57</sup>, das die nachfolgenden Generationen verpflichtet, die sich heute gegen diese Last noch nicht wehren können. Das Geldeigentum erwartet von der zukünftigen Erwerbsgemeinschaft das Einlösen der gesparten Kaufkraft, die Sozialversicherung begründet einen Generationenvertrag zulasten der nächsten Generation, das geistige Eigentum baut auf das Kulturinteresse der Kinder und Enkelkinder, die Staatsverschuldung nimmt eine erhöhte Steuerlast für die Zukunft vorweg und eine beengende und verspätete Weitergabe des Eigentums im Familienunternehmen genügt oft nicht mehr den Erfordernissen der Generationengerechtigkeit.

<sup>54</sup> S. dazu die Zusatzabgabenverordnung vom 12.01. 2000, BGBl. I 2000, 27, die die EU-Verordnung zur Erhebung einer Zusatzabgabe im Sektor Milch und Milcherzeugnisse (EWG Nr. 3950/92) konkretisiert.

<sup>55</sup> Vgl. hierzu die Richtlinie 2003/87 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19.10.2003 über ein System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten, Abl. L 275/32.

<sup>56</sup> Bei der Versteigerung im Sommer 2000 konnten 99,3682 Milliarden DM Erlöst werden, BVerfGE 105, 185 (187) – Verteilung der UMTS-Erlöse –.

<sup>57</sup> BVerfGE 97, 350 (371) – Euro –; vgl. auch BVerfGE 45, 142 (179) – Kaufpreisanspruch –; 70, 278 (286) – steuerlicher Erstattungsanspruch –.

### a) Das Einlösungsvertrauen des Geldeigentümers

Geld ist zunächst nur eine Münze, ein Stück Papier, ein Kontostand, ein Scheck. Damit verspricht eine Wirtschaftsgemeinschaft, eine benannte Summe Kaufkraft gegen Leistungen einzutauschen. Geld ist ein Zahlungsmittel, ein Bewertungsmittel und ein Mittel, um zukünftige Kaufkraft aufzubewahren.

Wird das Geldeigentum in einer Summe ausgedrückt, also in Euro erfasst, begründet dieses Passepartout für Waren und Dienstleistungen einen Generationenvertrag, in dem heute der Sparer einen wirtschaftlichen Wert in Geld aufbewahrt und erwartet, dass die nachfolgende Generation morgen diesen Wert einlöst und Waren und Dienstleistungen entsprechenden Wertes tauscht.<sup>58</sup> In diesem Generationenversprechen schwankt der Geldwert mit der Leistungskraft und Leistungsbereitschaft der zukünftigen Erwerbsgemeinschaft. Der Wert des Euro hängt von der Entwicklung der Preise, Löhne, Sozialleistungen und Abgaben, auch von der internationalen Bewertung der Währung und von der Geldmenge ab. Er ist also nur befristet verbindlich. Wert und Bewertung ergeben sich stets aus Einschätzung und Entscheidung. Der gesetzliche Versuch, einen objektiven Wert vom schwankenden Marktpreis zu trennen oder zumindest nach der generellen Nützlichkeit und Ergiebigkeit eines Gutes zu bemessen, braucht den vereinfachenden, vergrößernden Bewertungsmaßstab im Typus. Der Rechtstatbestand des Wortes ist deshalb nur in der Relativität von Werten fassbar. Sand als Baumaterial ist ein Wirtschaftsgut, Sand in der Düne Gemeingut, Sand im Getriebe ein Ärgernis. Das Glas Wasser ist für den Mitteleuropäer im Alltag fast wertlos, für den Durstenden in der Wüste hingegen ein Millionenwert. Die Eintrittskarte ist vor dem Spiel ein Wertpapier, nach dem Spiel ein Muster ohne Wert. Aus dem „absoluten“ dinglichen Eigentum ist ein relatives Eigentum im Rahmen des Generationenvertrages geworden, aus der Sachherrschaft ein Anspruch gegenüber anderen Menschen.

### b) Die Ansprüche der Sozialversicherten

Die gesetzliche Sozialversicherung baut auf ein Umlageverfahren, in dem der Versicherte nicht einen Kapitalstock anspart, der ihn im Alter oder bei Krankheit zurückgegeben würde. Vielmehr werden die Beitragszahlungen der gegenwärtig arbeitenden Generation verwendet, um die aus dem Erwerbsleben ausgeschiedenen oder krankheitsbedingt vorübergehend Erwerbslosen zu finanzieren.<sup>59</sup> Ein solches Umlageverfahren setzt einen Generationenvertrag voraus, in dem die nächste Generation als Vertragspartner bereit und in der Lage ist, die gesetzlichen und tarifvertraglichen

---

<sup>58</sup> P. Kirchhof, Der Grundrechtsschutz des Steuerpflichtigen, AÖR 128 (2003), 1 (9).

<sup>59</sup> Das Bundesverfassungsgericht hat festgestellt, dass die Besteuerung der Leibrenten in der derzeitigen Form nicht mehr zu rechtfertigen ist, nachdem die Renten nicht mehr aus einem vom Versicherten gebildeten Kapital sondern – seit 1957 – aus einer von den gegenwärtig Erwerbstätigen zu finanzierenden Umlage gedeckt werden. Die gesetzliche Sozialversicherungsrente wird nicht mehr von dem einzelnen Steuerpflichtigen angespart, sondern durch die aktiv Erwerbstätigen und erhebliche Bundeszuschüsse aufgebracht, BVerfGE 105, 73 – Rentenbesteuerung –; B. Saß, Überlegungen zur Neuregelung der Besteuerung von im Alter bezogenen Einkünften, FR 1993, 217 (219).

Versprechungen zu erfüllen. Droht diesem „Vertrag“ durch den Kindermangel in Deutschland der zweite Vertragspartner in naher Zukunft teilweise abhanden zu kommen, ist der Inhalt des „Vertrages“ naturgemäß entsprechend weniger wert<sup>60</sup>.

### c) Das geistige Eigentum

Geistiges Eigentum entsteht durch schöpferische Leistung von Poeten, Komponisten, Erfindern und Unternehmern, die ihre Leistungskraft aus ihrer Kulturgemeinschaft ableiten und sodann eine neue Leistung für diese Kulturgemeinschaft schaffen. Als Sebastian Brant sein „Narrenschiff“ veröffentlichte<sup>61</sup>, dankte er in dem Vorwort für die Kultur und Sprache, die er habe empfangen dürfen, und für die er nunmehr sein aus dieser Kultur hervorgegangenes Werk vorlege. Damit verbiete sich selbstverständlich ein Honorar. Martin Luther äußerte in religiöser Sicht einen ähnlichen Gedanken: Sein Wort sei Gottes Wort, für das er zu danken, nicht etwas zu fordern habe.

Der heutige gewerbliche Rechtsschutz anerkennt die schöpferische Leistung des Urhebers als entgeltwürdigen Erwerb, baut aber gleichermaßen auf die Erwartung zukünftigen Kulturinteresses. Wenn das Buch nach Ablauf der Schutzfrist gekauft, das Patent genutzt, der Film reproduziert und vorgeführt wird, läuft das geistige Eigentum zeitlich ins Leere. Werden hingegen die Leistungen bereits vorher nicht mehr nachgefragt, ist das Urheberrecht nur faktisch entwertet, weil der Eigentumswert sich auf Nachfrage und Entgeltbereitschaft in der Zukunft stützt.

### d) Gefährdung der Eigentumsstruktur durch Staatsverschuldung

Deutschland leidet gegenwärtig unter einer Staatsverschuldung von annähernd 1,3 Billionen Euro.<sup>62</sup> Würde der Staat diese Summe – bei 6 %-iger Verzinsung – mit Aufwendungen von jährlich 100 Milliarden Euro zu tilgen versuchen, brauchte er rund 30 Jahre. Die jährliche „Neu“-verschuldung reicht nicht aus, um den jährlichen Zinsdienst zu finanzieren. Der Staat hat also das Wirtschaftsinstrument des Kredits, das ihm zusätzliche Finanzkraft vermitteln soll, verspielt.

Eine derart hohe Schuldenbelastung trifft die nachfolgende Generation. Deshalb verlangt Art. 115 GG, dass die Zukunftsbelastung mit einer Zukunftsbegünstigung einhergehen müsse: Die Summe der Verschuldung darf nie die der Investitionen übersteigen. Damit ist insbesondere eine Entlastung der Steuerzahler von heute durch schuldenbedingte Belastung der Steuerzahler von morgen ausgeschlossen.<sup>63</sup> Die Höhe der Staatsverschuldung kündigt eine zukünftige Enteignung des Geldvermögens

<sup>60</sup> Bis zum Jahr 2050 vermindert sich die Zahl der Jugendlichen kontinuierlich von 17,7 Millionen auf 9,0 Millionen, H. Birg, Die demografische Zeitenwende, 2001, S. 104.

<sup>61</sup> S. Brant, Das Narrenschiff, 1506.

<sup>62</sup> Ende 2002 belief sich der Schuldenstand aller öffentlichen Haushalte nach den Berechnungen des Statistischen Bundesamtes auf 1,253 Billionen Euro, abrufbar unter <http://www.destatis.de/basis/d/fist/fist024.htm>.

<sup>63</sup> Diese Begrenzung der Kreditaufnahme ist sinnvoll, da so der haushaltswirtschaftliche Vorgriff auf künftige Einnahmen verhindert und nur Ausgaben mit zukunftsbegünstigendem Charakter möglich sind, BVerfGE 79, 311 (334) – Staatsverschuldung –; M. Sachs, Kommentar zum GG, Art. 115, Rn. 31.

– überhöhte Steuern, Inflation, einen Währungsschnitt oder eine Kappung der Darlehensschulden – an.

### e) Eigentum in der Generationenfolge

Eigentum bleibt langfristig nur in privater Hand, wenn es durch Schenkung oder Erbschaft an die nachfolgende Generation weitergegeben wird.<sup>64</sup> Fiele das Privateigentum bei jedem Todesfall an den Staat, gäbe es langfristig keine vom privatnützigen Eigentum geprägte Wirtschaftsstruktur. Art. 14 Abs. 1 GG gewährleistet deshalb Eigentum und Erbrecht in einem Atemzug.<sup>65</sup> Die Erbschaftsteuer darf das Ehe- und Familiengut nicht wesentlich schmälern.<sup>66</sup> Sie hat zu respektieren, dass die Witwe im vertrauten Elternhaus bleiben und ein Stück Lebenskontinuität bewahren will, mag auch ihr Raum- und Vermögensbedarf durch den Tod des Ehepartners objektiv verringert sein.

Die Übergabe eines Betriebes setzt einen Nachfolger voraus, der diesen Betrieb zu übernehmen bereit und in der Lage ist. In Deutschland fehlen allerdings gegenwärtig in den Unternehmerfamilien Jungunternehmer.<sup>67</sup> Die Firmeninhaber haben es versäumt, neben der Führung ihres Unternehmens auch familiär für die Unternehmensnachfolge in der Familie zu sorgen, also Kinder hervorzubringen, gut zu erziehen und für die Aufgabe der Unternehmensführung zu gewinnen.

Daneben wird auch die rechtzeitige Übergabe des Eigentums zu einem Problem. Dank der Leistungen der Medizin werden die Unternehmer älter und bleiben leistungsfähiger. Sie übergeben deshalb den Betrieb nicht mehr als 60-Jähriger an den 35-Jährigen, sondern als 70-Jähriger an den 45-Jährigen. Dadurch verliert das Unternehmen an Erneuerungsdynamik. Der Jungunternehmer verharrt in dem Lebensabschnitt besonderer Leistungskraft und Leistungswillens in der Parkposition oder in Abhängigkeit vom bisherigen Unternehmensinhaber. Auch hier wird eine besondere Form von Verantwortungseigentum notwendig: Nicht das Gesetz, wohl aber die Verantwortlichkeit gegenüber der nächsten Generation und gegenüber der Kontinuität des Unternehmens sollte dem Unternehmer Anlass sein, für eine rechtzeitige Nachfolge zu sorgen. Die großen Kapitalgesellschaften praktizieren Altersgrenzen in der Nähe der 60, obwohl sie nicht personalistisch organisiert sind.

## 4. Staatsquote und Selbstständigenquote

Die staatliche Herrschaft über das Finanz Eigentum wächst strukturell mit dem Anteil des Staates am Bruttoinlandsprodukt. Diese Staatsquote wird gegenwärtig auf fast

<sup>64</sup> BVerfGE 93, 165 (175 f.) – Erbschaftsteuer –.

<sup>65</sup> BVerfGE 93, 165 (174 f.) – Erbschaftsteuer –; 99, 341 (350) – Testierausschluss Taubstummer –; *W. Leisner*, Verfassungsrechtliche Grenzen der Erbschaftsbesteuerung, 1970, S. 43 ff.

<sup>66</sup> BVerfGE 93, 165 (174 f.) – Erbschaftsteuer –.

<sup>67</sup> *Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit*, *Bundesarbeitsblatt* 2003, Heft 7/8, S. 10 geht davon aus, dass in den kommenden 10 Jahren bundesweit fast 700.000 mittelständische Unternehmen einen Nachfolger suchen; in Nordrhein-Westfalen sollen es annähernd 88.000 sein, von denen 20.000 keinen Nachfolger finden werden.

50 % geschätzt.<sup>68</sup> Sie ist tatsächlich deutlich höher, weil der Staat mit dem Instrument der Lenkungssteuer auch Herrschaft über Eigentum beansprucht, das formal in privater Hand bleibt. Wenn ein Eigentümer eine Steuerschuld von 1.000 Euro sparen kann, wenn er 10.000 Euro seines Privateigentums in den Dienst eines staatlichen Verwaltungsprogramms stellt, gewinnt der Staat bestimmenden Einfluss auf die 10.000, verdrängt insoweit den Eigentümer aus dem Recht zum Verwalten, Nutzen und teilweise auch zum Verfügen.

Die freiheitliche Bedeutung des Staatseinflusses wird augenfällig, wenn sich der Staat als Umverteilungsgesellschaft versteht, die eine möglichst gleichmäßige Vermögensverteilung in Deutschland zu gewährleisten hat<sup>69</sup>. Dadurch wird strukturell in die Freiheitsrechte eingegriffen. Freiheit heißt, sich vom anderen unterscheiden und vorhandene Unterschiede mehr zu dürfen. Der eine arbeitet Tag und Nacht und wird reich an Geld, der andere lernt Tag und Nacht und wird reich an Wissen. Diese Unterschiede finden in einer freiheitlichen Verfassung ihre Rechtfertigung. Der Verfassungsstaat hat sie anzuerkennen.

Aber auch die Gesellschaft scheint heute nicht genügend Kraft zur Eigentümerfreiheit zu entfalten. Die Selbstständigenquote beträgt 9,4 %<sup>70</sup>, das heißt weniger als 10 % der Menschen nehmen die Eigentümerfreiheit als selbstverantwortliche Freiheit im Erwerbsleben wahr; die übrigen gehen ihrem Erwerb im Auftrag anderer nach. Deswegen müssen wir einen wesentlichen Teil freiheitlicher Erneuerungen auch hier von den Freiheitsberechtigten erwarten.

## 5. Wachsende Steuer- und Abgabengewalt des Staates

Gegenwärtig wächst auch die Steuer- und Abgabengewalt des Staates deutlich und verringert damit das für individuelle Freiheit verfügbare finanzwirtschaftliche Handlungspotential. Die öffentlichen Haushalte haben im Jahre 2002 rund 480 Milliarden Euro eingenommen<sup>71</sup>. Rechnet man die übrigen Abgaben, insbesondere die Beiträge zum öffentlich-rechtlichen System der Sozialversicherung hinzu, wird ein Zugriff des Staates auf den Erfolg privaten Wirtschaftens deutlich, der gelegentlich die Privatnützigkeit des Erwerbs gefährdet und damit die Struktur des privatnützigen Eigentums in Frage stellt.

Deshalb ist über die Staatsaufgaben und die mit ihnen verbundenen Finanzlasten nachzudenken. Auf Lenkungstatbestände ist generell zu verzichten, damit die Bürger die Freiheit zur ökonomischen Vernunft zurückgewinnen und der dadurch erreichte

<sup>68</sup> Im Jahr 2000 betrug die Staatsquote 47 %, Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft, Mehr Freiraum für Eigeninitiative, Themenheft 4, S. 6.

<sup>69</sup> K. Littmann, Ein Valet dem Leistungsfähigkeitsprinzip, in: Festschrift für F. Neumark, 1970, S. 113 ff.; J. Pablke, Steuerpolitische Grundsatzfragen, Finanzarchiv, Band 28 (1969), S. 42 (51 f.); R. Frey, Finanzpolitik und Verteilungsgerechtigkeit, Finanzarchiv, Band 31 (1971/1973), S. 1 (6).

<sup>70</sup> OECD, Labour Force Statistics 1977-1999, Paris 2000.

<sup>71</sup> Das statistische Bundesamt beziffert die kassenmäßigen Einnahmen für das Jahr 2002 auf mehr als 479 Milliarden Euro Steuererträge (<http://www.destatis.de/basis/d/fist/fist01.htm>).

Prosperitätsantrieb durch Absenkung der Gesamtsteuerlast genutzt werden kann. Schließlich sind auch die öffentlich-rechtlichen Versicherungssysteme auf ihre Notwendigkeit und ihre finanzwirtschaftliche Effizienz hin zu überprüfen.

## 6. Vermengung staatlicher und erwerbswirtschaftlicher Handlungsformen

Schließlich ist das Privateigentum dadurch bedroht, dass der Staat sich der Handlungsformen der Eigentümerfreiheit bedient, ohne privat als Eigentümer berechtigt zu sein. Das Beispiel einer Versteigerung der UMTS-Lizenzen mit einem Versteigerungsertrag von fast 100 Milliarden DM<sup>72</sup> zeigt, dass die Grenze zwischen finanzwirtschaftlicher Unbefangenheit staatlichen Verwaltens und erwerbswirtschaftlicher Initiative privaten Kapitals ins Wanken gerät. Wir stehen vor der Aufgabe, den korrumpierenden Verkauf von Rechten abzuwehren.

Dieses Problem verschärft sich noch, wenn die Bundesregierung eine Gesetzesinitiative zur Reform des Arzneimittelrechts gegen Zahlung von 204,5 Millionen Euro durch den Verband der forschenden Arzneimittelhersteller an die gesetzlichen Krankenkassen zurückgezogen hat<sup>73</sup>, damit also die deutliche Unterscheidung zwischen Gemeinwohlauftrag und Erwerbsstreben neu gefunden werden muss. Der Zahlungskräftige darf keinen stärkeren Einfluss auf die Gesetzgebung gewinnen als der Zahlungsschwache. Über Abgabepflichten entscheidet nicht die Bundesregierung im Einvernehmen mit dem Abgabenschuldner, sondern allein das Parlament. Der Verfassungsstaat wahrt seine innere Unabhängigkeit, indem er den Ablauf seiner Rechtsetzung und Rechtsuche strikt gegen jede finanzielle Einflussnahme abschirmt.

## V. Erneuerung der Ordnungsidee

Diese veränderten Anfragen an die verfassungsrechtliche Eigentumsgarantie stellen den Gehalt und die Verbindlichkeit der Freiheitsgewährleistung nicht in Frage, fordern aber die gegenwartsgerechte Erneuerung der im Eigentum angelegten Ordnungsidee.

### 1. Vom vorsichtigen zum entschiedenen Eigentumsschutz

Geboten ist zunächst die Vertiefung des weiten Eigentumsbegriffs, der alle gegenwärtigen Erscheinungsformen des Privateigentums als ökonomische Grundlage individueller Freiheit<sup>74</sup> dem Schutz des Art. 14 GG unterwirft. Sodann muss die Eigen-

<sup>72</sup> S. BVerfGE 105, 185 (187) – Verteilung der UMTS-Erlöse –.

<sup>73</sup> Pressemitteilung der Bundesregierung vom 25.02.2002, abrufbar unter [http://www.bundesregierung.de/artikel\\_57826/Massnahmenpaket-senkt-Ausgabe-.htm](http://www.bundesregierung.de/artikel_57826/Massnahmenpaket-senkt-Ausgabe-.htm).

<sup>74</sup> BVerfGE 24, 367 (389, 400) – Hamburgisches Deichordnungsgesetz –; 50, 290 (339) – Mitbestimmung –; 89, 1 (6) – Mieterrecht –; 91, 294 (307) – Mietpreisbindung –; 98, 17 (35) – Sachenrechtsmoratorium –.

tumsgarantie gegen alle staatlichen Eingriffe zur Geltung gebracht werden. Das Eigentumsrecht wehrt nicht nur die verfassungswidrige Eigentumsbeschränkung oder die Enteignung in bestimmten Formen ab, sondern schützt das Privateigentum gegen jeden Eingriff, der dessen privatnützige Funktion gefährdet oder zerstört<sup>75</sup>. Grundrechte schützen nach Art. 1 Abs. 3 GG gegen alle staatliche Gewalt, nicht nur gegen Gewalt in bestimmten Formen.

Deswegen ist das Grundrecht der Eigentümerfreiheit vor allem gegen die stärkste Beeinträchtigung des Privateigentums, gegen die Intensität und Vielfalt des Steuereingriffs zu schützen. Das Bundesverfassungsgericht sagt bereits in seiner frühen Rechtsprechung, dass die Eigentumsgarantie zwar nicht vor der Auferlegung von Abgaben schütze, den Steuerpflichtigen aber vor einem enteignenden Eingriff bewahre und seine Einkommens- und Vermögensverhältnisse durch die Besteuerung nicht grundlegend verändert werden dürften<sup>76</sup>. Die Eigentumsgarantie fordert das Finanzierungsinstrument der Steuer und begrenzt den Steuereingriff auf eine maßvolle Teilhabe am Erfolg privaten Wirtschaftens. Die Steuer ist der Preis der Wirtschaftsfreiheiten, die alle Produktionsfaktoren strukturell in privater Hand belassen, den Staat damit darauf verweisen, sich im gleichmäßigen und gemäßigten Zugriff auf den privatnützigen Erfolg individuellen Wirtschaftens zu finanzieren.<sup>77</sup> Damit löst sich auch das vermeintliche Dilemma von Steuerzugriff und dem Verbot entschädigungsloser Enteignung. Die Steuer bestätigt die Struktur des privatnützigen Eigentums, ist deshalb eine rechtliche Rahmenbedingung, ohne die Eigentümerfreiheit nicht gewährleistet werden kann. Die Steuerrechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts beginnt mit der Frage nach der enteignenden Wirkung einer Steuer<sup>78</sup> und anerkennt von Anfang an, dass die Eigentumsgarantie den Steuerpflichtigen vor einem „erdrosselnden“ Eingriff schütze<sup>79</sup>. Dieses drastische Sprachsignal soll sicherstellen, dass die Besteuerung im Ergebnis nicht zu einer – auch schrittweisen – Konfiskation führt, die den Steuerpflichtigen übermäßig belasten und in seiner Eigentümerfreiheit grundlegend beeinträchtigen würde<sup>80</sup>.

Zwischenzeitlich hatte die Rechtsprechung geglaubt, der Garantie einer Eigentümerfreiheit dadurch ausweichen zu können, dass sie den Zugriff auf Forderungseigentum vom Schutzbereich des Art. 14 Abs. 1 GG ausnimmt. Diese Rechtsprechung

<sup>75</sup> BVerfGE 45, 142 (179) – Kaufpreisanspruch –; 51, 193 (216 ff.) – Warenzeichen –; 70, 278 (286) – steuerlicher Erstattungsanspruch –; 78, 58 (71) – Ausstattungsschutz –; 79, 174 (191) – Erbbaurecht –; 83, 201 (209) – Vorkaufsrecht –; 89, 1 (6) – Mieterrecht –; vgl. auch 70, 191 (199) – Fischereirechte –; stRspr.

<sup>76</sup> BVerfGE 4, 7 (12) – Investitionshilfe –; 14, 221 (241) – Fremdreten –; 82, 159 (190) – Absatzfonds –; stRspr.

<sup>77</sup> P. Kirchhof, Staatliche Einnahmen, in J. Isensee/P. Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts, Band 4, 1990, § 88 Rn. 1; ders., Der verfassungsrechtliche Auftrag zur Besteuerung nach der finanziellen Leistungsfähigkeit, StuW 1985, 318.

<sup>78</sup> BVerfGE 2, 237 (241) – Gebäudeentschuldungssteuer –; 10, 141 (177) – Feuerversicherungsabgabe –; 16, 147 (187) – Werkfernverkehr –.

<sup>79</sup> BVerfGE 14, 221 (241) – Fremdreten –; 19, 119 (129) – Couponsteuer –.

<sup>80</sup> BVerfGE 14, 221 (241) – Fremdreten –; 82, 159 (190) – Absatzfonds –; 105, 17 (30 f.) – Sozialpfandbriefe –; stRspr.

ist allerdings längst aufgegeben,<sup>81</sup> weil sie gerade die moderne Form von Eigentum ihres verfassungsrechtlichen Schutzes beraubt hätte. Zeitweilig hatte das Bundesverfassungsgericht auch behauptet, Art. 14 GG schütze nicht das Vermögen als Ganzes. Diese These ist verfassungsrechtlich falsch, trifft im Übrigen das Problem der Besteuerung nicht. Würde ein staatliches Gesetz einem vermögenden Menschen – etwa wegen seines Alters oder seiner Staatsangehörigkeit – sein Gesamtvermögen aberkennen, würde er selbstverständlich in Art. 14 Abs. 1 GG Schutz finden. Zudem greift die Steuer nicht auf das Gesamtvermögen zu, sondern belastet das Einkommen, die Erbschaft, das Halten eines Kraftfahrzeugs oder die Kaufkraft. Sie erfasst also konkrete Vermögenspositionen. Selbst die – nicht mehr erhobene – Vermögenssteuer fand ihre Bemessungsgrundlage in der Bewertung einzelner Wirtschaftsgüter.

In neuer Rechtsprechung verdeutlicht das Gericht seine kontinuierlichen Gedanken, die Besteuerung dürfe den Steuerpflichtigen nicht übermäßig belasten und ihn nicht in seiner Eigentümerfreiheit grundlegend beeinträchtigen. Das Bundesverfassungsgericht betont, dass die Steuern in die Verfügungsgewalt und Nutzungsbefugnis des Eigentümers eingriffen und ihn gerade dann trafen, wenn er sich in seiner vermögensrechtlichen Freiheit entfalten wolle<sup>82</sup>. Dem Steuerpflichtigen müsse aus seiner wirtschaftlichen Betätigung ein Kernbestand des privatnützigen Erfolges verbleiben. Der Eigentumsgarantie komme auch gegenüber der Besteuerungsgewalt die Aufgabe zu, dem Grundrechtsträger einen Freiraum im vermögensrechtlichen Bereich zu sichern und ihm dadurch eine eigenverantwortliche Gestaltung seines Lebens zu ermöglichen<sup>83</sup>.

Schließlich hat das Bundesverfassungsgericht dieses Übermaßverbot in Zahlen verdeutlicht, weil im Steuerrecht nur quantifizierte Maßstäbe greifen. Schon Friedrich der Große hatte 1768<sup>84</sup> gesagt, dass Bürger, Bauer und Edelmann niemals mehr als die Hälfte des Erworbenen im Gemeinwesen als Steuer schuldeten. Diesen Gedanken trägt Art. 14 Abs. 2 GG in die Gegenwart, wenn er sagt, dass der Eigentumsgebrauch „zugleich“<sup>85</sup> dem Wohl der Allgemeinheit diene, der Ertrag der Eigentumsnutzung also allenfalls gleichwertig für das Gemeinwohl<sup>86</sup> in Pflicht genommen werden darf. Diese Sozialbindung nimmt die Wesensgehaltsgarantie des Art. 19 Abs. 2 GG auf und bestätigt das in der Finanzverfassung (Art. 106 Abs. 4 Satz 2 GG) enthaltene Verbot übermäßiger Steuerbelastung<sup>87</sup>.

<sup>81</sup> BVerfGE 97, 350 (371) – Euro –; vgl. auch BVerfGE 45, 142 (179) – Kaufpreisanspruch –; 70, 278 (286) – steuerlicher Erstattungsanspruch –.

<sup>82</sup> BVerfGE 93, 121 (137) – Vermögensteuer –; 105, 17 (32 f.) – Sozialpfandbriefe –.

<sup>83</sup> BVerfGE 93, 121 (137) – Vermögensteuer –; vgl. auch BVerfGE 97, 350 (371) – Euro –.

<sup>84</sup> Die politischen Testamente der Hohenzollern, (1768), bearb. von R. Dietrich, 1986, S. 499.

<sup>85</sup> Zum Streit über die Auslegung des Wortes „zugleich“ als in „in gleicher Weise“ vgl. Deutsches Wörterbuch von *Jacob und Wilhelm Grimm*, bearbeitet von G. Rosenhagen, 16. Band, 1954, Spalte 430 ff.; Duden, Wörterbuch der Deutschen Sprache, Band 8, 2. Aufl. 1995, S. 441 f.; vgl. auch schon Trübners Deutsches Wörterbuch, 8. Band, 1957, S. 649 ff. (Begriff des Wortes „zugleich“ als „zu gleichen Teilen“ nachweisbar schon seit 1655).

<sup>86</sup> BVerfGE 93, 121 (138) – Vermögensteuer –.

<sup>87</sup> BVerfGE 93, 121 (138) – Vermögensteuer –.

## 2. Maßstäbe für die Verteilung von Eigentum

Ist die verfassungsrechtliche Garantie der Eigentümerfreiheit in Schutzgut und Schutzfolge in die Gegenwart fortgeschrieben, wendet sich die Aufmerksamkeit des Rechts den Maßstäben für die Verteilung des Eigentums zu. Das gegenwärtige Recht kennt drei Prinzipien, um die Menschen am Eigentumserwerb zu beteiligen: Das erste ist der Marktwettbewerb, in dem der Anbieter den Bedarf des Nachfragers erkundet und bei angemessenem Preisangebot befriedigt. Den zweiten Weg zur Beschaffung von Geld bietet der Leistungsstaat, der dem Bedürftigen Geld zuwendet, ohne nach einer Gegenleistung zu fragen; dieses Bedarfserkundungs- und Zuteilungsverfahren legitimiert sich demokratisch aus einer ununterbrochenen Legitimationskette des hoheitlich Handelnden gegenüber dem Wähler, versucht also, in Unbefangenheit, Rechtsgebundenheit und demokratischer Legitimation bedarfsgerechte Verteilungsverfahren zu entwickeln. Das dritte Instrument der Geldzuteilung bietet schließlich die Gemeinnützigkeit und Wohltätigkeit, bei der Spender, Sponsoren und Mäzene einen Teil ihres Geldes für gemeinwohldienliche Zwecke der Religion, der Kunst und Wissenschaft, der Caritas und Diakonie aufwenden.<sup>88</sup>

Die Verantwortlichkeit in den jeweiligen Lebensbereichen ist höchst unterschiedlich: Auf dem Markt herrscht die Tauschgerechtigkeit; der Anbieter erbringt nur eine Leistung, wenn der vom Nachfrager gebotene Preis ihm angemessen erscheint. Staatliche Leistungen hingegen suchen nicht den Zahlungsfähigen, sondern den Bedürftigen. Sie werden im Staatsbudget und damit in parlamentarischer Repräsentation gegenüber dem Wähler verantwortet. Gemeinnütziges Handeln rechtfertigt sich schließlich aus der Gemeinwohldienlichkeit des angestrebten Zwecks. Es setzt neben der Tauschgerechtigkeit und der demokratischen Verteilungsgerechtigkeit eine Gerechtigkeit des gemeinen Nutzens als höherwertigem Zweck voraus.

Auch die gegenwärtig aktuellen Stichworte eines Steuer„wettbewerbs“, eines Bildungs„wettbewerbs“ oder eines Standort„wettbewerbs“ verkennen die Verantwortlichkeit hoheitlichen Handelns im Gegensatz zum marktwirtschaftlichem Handeln. Die Steuer vermittelt die maßvolle und gleichmäßige Last,<sup>89</sup> versucht aber nicht, nach dem Prinzip einer wettbewerblichen Gewinnmaximierung den größtmöglichen Ertrag bei den Steuerpflichtigen zu erzielen. Auch die Umkehrung des Wettbewerbs, eine Konkurrenz um möglichst geringe Steuerbelastungen, ist kein angemessenes Prinzip

<sup>88</sup> Die besondere Bedeutung des Gemeinnützigkeitsrechts wird dadurch deutlich, dass in der Vergangenheit eine allgemeine, gleichmäßige Besteuerung zwar Steuerausnahmen grundsätzlich ablehnte, jedoch die Steuerbefreiung für den Gemeinnutzausgleich anerkannte. Im generellen Befreiungsgrund „ob utilitatem publicam“ und in der Freistellung der milden Stiftungen („piae causae“) entstand ein Vorläufer des heutigen Gemeinnützigkeitsrechts, *Kirchhof/Söhn/Mellinghoff*, Kommentar zum Einkommensteuergesetz, § 10b Rn. A 170 ff.; *H. Brunner*, Deutsche Rechtsgeschichte, Band 2, 2. Aufl. 1928, S. 383; *H. Conrad*, Deutsche Rechtsgeschichte, Band 1, 2. Aufl. 1962, S. 143 f.; *K. Zeumer*, Zur Geschichte der Reichssteuer im frühen Mittelalter, 1955, S. 23 f.; *A. Dopsh*, Steuerpflicht und Immunität im Herzogtum Österreich, in: Verfassungs- und Wirtschaftsgeschichte des Mittelalters, 1928, S. 179; *P. Schmid*, Der Gemeine Pfennig von 1495, 1989, S. 213; *H. Schulz*, Das System und die Prinzipien der Einkünfte im werdenden Staat der Neuzeit (1600-1835), 1982, S. 371 m.w.N.

<sup>89</sup> Das Steuergesetz greift auf die finanzielle Leistungsfähigkeit des Eigentümers zu, BVerfGE 87, 151 (169) – Grundfreibetrag –, 93, 121 (137) – Vermögensteuer –.

der Staatsfinanzierung, weil es auf immer weniger Budgetmittel zielt und damit den demokratischen Staat letztlich in den finanziellen Ruin führt. Ebenso scheitert der Standortwettbewerb an seiner Rechtsbindung; Gemeinden, Bundesländer oder Staaten dürfen den ansiedlungswilligen Firmen nicht Steuervorteile anbieten, weil die Steuer strikt nach Gesetz und Recht zu erheben ist.

☞ Zudem dürfte sich ein Vergleich nicht auf die Steuern beschränken, sondern müsste die vom Staat dafür erbrachte Rechtskultur und Infrastruktur in die Beobachtung einbeziehen. Würde der Autokäufer beim Vergleich der Angebote lediglich den Preis beobachten und nicht auch berücksichtigen, dass er für den einen Preis einen Kleinwagen, für den anderen eine Luxuskarosse erwirbt, würden seine ökonomischen Erwägungen sinnlos. Ebenso muss ein Steuervergleich jeweils berücksichtigen, welche Leistungen an innerem und äußerem Frieden, an rechtlicher und demokratischer Kultur, an Bildung und Wissenschaft, an Erschließung und Infrastruktur der Staat erbringt.

☞ Wie verfehlt der Wettbewerbsgedanke beim Vergleich der Steuersysteme ist, zeigt sich schließlich auch in der Unanwendbarkeit des Kartellrechts. Würden verschiedene Staaten im besten Einvernehmen ihren Auftrag zur Friedenssicherung erfüllen, regelt die Europäische Union die Grundzüge der Umsatzsteuer in einer alle Mitgliedstaaten bindenden Richtlinie oder stimmen die Staaten ihre Bildungssysteme in Grundstrukturen aufeinander ab, so gerät das Kartellamt nicht in Aufregung. Für abgestimmte Verhaltensweisen der Staaten ist das Wettbewerbs- und Kartellrecht nicht zuständig. Ein demokratischer Rechtsstaat wirbt um die eigenen Wähler und versucht nicht, dem fremden Staat seine Wähler als Kunden abzuwerben. Er festigt die eigene Staatlichkeit und versucht nicht, den anderen Staat als Konkurrenten zu verdrängen. Der freiheitliche Rechtsstaat handelt nach dem Prinzip der Autonomie, nicht des Wettbewerbs.

### 3. Sicherung zukünftigen Wohlstandes

Sodann muss das Eigentum möglichst so verteilt und verwendet werden, dass für die Zukunft Wohlstand und Wohlergehen gesichert sind. Deutschland ist derzeit einer der ärmsten Staaten dieser Erde. In der Armutsstatistik steht Deutschland unter 191 Staaten an der 185. Stelle. Ich spreche von der Geburtenarmut und damit von einem Mangel an Kindern,<sup>90</sup> nicht von unserem Reichtum an Finanzkapital, dessen Glanz sehr bald verblassen wird, wenn wir nicht mehr wissen, an wen wir dieses Geld weitergeben sollen. So wird die Bevölkerung in Deutschland, wenn sich nichts Wesentliches ändert, von knapp 81 Millionen Einwohnern bis zum Jahr 2050 auf 65 Millionen Einwohner zurückgehen.<sup>91</sup> Schon heute bekommen mehr als 44 % der Hochschulabsolventinnen keine Kinder mehr.<sup>92</sup>

<sup>90</sup> *Deutsche Stiftung Weltbevölkerung*, Datenreport 2003, S. 6 ff.

<sup>91</sup> *Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend*, Die Familie im Spiegel der amtlichen Statistik, 2003, S. 94.

<sup>92</sup> *Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend*, Die Familie im Spiegel der amtlichen Statistik, 2003, S. 76.

Kinderreichtum ist Reichtum. Diesen selbstverständlichen Ausgangsbefund bestätigt das Familienrecht, das den Eltern einen Anspruch auf Unterhalt und Beistand in Krisen, im Alter und in der Not gegen ihre Kinder gibt. Dieser Unterhaltsanspruch allerdings ist in einem kollektiven System der sozialen Sicherung auf jedermann – auch auf den Kinderlosen – erstreckt. Der Strukturfehler dieser Sozialversicherung liegt allerdings darin, dass die Träger des Generationenvertrages, herkömmlich die Mütter, aus eigenem Recht kaum berechtigt sind. Zur Begründung wird behauptet, die Mütter hätten zu diesem Generationenvertrag „nichts beigetragen“, weil sie keinen Lohn bekommen und von diesem deshalb kein Beitrag abgezweigt werden kann. Diese These ist ein Skandalon; die Eltern tragen das Wesentliche zum Generationenvertrag bei, indem sie den zweiten Vertragspartner – die Kinder – großziehen. Wir werden sehr bald erleben, dass in diesem Generationenvertrag die Jugend zu einem wesentlichen Teil fehlen wird. Außerdem scheint die wichtige soziale Einheit der Ehe, die Unterhalts- und Beistandsgemeinschaft von Mann und Frau bei Krankheit und im Alter, vielfach nicht mehr zu existieren und den Sozialstaat zu entlasten. Auf diese Weise werden wir unser soziales Sicherungssystem völlig überfordern.

Deswegen muss das Eigentum so verteilt werden, dass insbesondere die zukunftsichernden Leistungen der Ehe und Familie hinreichend honoriert werden. Die Leistungsgesellschaft muss Leistung wieder richtig definieren. Eltern sind von den Rentenbeitragszahlungen zu entlasten, in der Rentenberechtigung aber vorrangig zu berechtigen. Das Arbeitsrecht muss die Fortsetzung der Erwerbstätigkeit nach Erfüllung des Erziehungsauftrags rechtlich garantieren. Das Steuerrecht hat die Erwerbsgemeinschaft der Ehe ebenso wie jede andere Erwerbsgemeinschaft im Splitting gleich zu behandeln und den Kindesunterhalt vom Einkommen der Eltern auszunehmen, weil die den Kindern gehörenden Einkommensbestandteile für die Eltern nicht – auch nicht für Zwecke der Steuerzahlung – verfügbar sind.<sup>93</sup>

Auch unter den Erfordernissen der modernen Industriegesellschaft haben der Staat, die Wirtschaft und die Kulturgemeinschaft die Grundsatzfrage zu beantworten, ob wir eine im Erwerbsstreben sterbende oder eine im Kind vitale Gesellschaft sein wollen. Die Antwort hängt ganz wesentlich von den ökonomischen Grundlagen der Freiheit zu Ehe und Familie ab.

#### 4. Der Sozialstaat

Das Geld ist das wichtigste Handlungsinstrumentarium des Sozialstaates. Der Sozialstaat befriedigt die elementaren Bedürfnisse der ihm anvertrauten Menschen grundsätzlich durch Zuwendung von Geld, um in der im Geld angelegten Blankettbefähigung zu finanzwirtschaftlichem Handeln Freiheit zu vermitteln.

Voraussetzung dieses Sozialstaates ist allerdings, dass 95 Prozent Starke privatnützig erfolgreich wirtschaften und dabei Überschüsse erzielen, die den 5 % Bedürftigen

---

<sup>93</sup> BVerfGE 82, 60 (86 f.) – Familienexistenzminimum –; 87, 153 (170) – Grundfreibetrag –; 99, 246 (259 f.) – Familienleistungsausgleich –.

zugewendet werden. Wenn hingegen der Sozialstaat den Starken als Rechtstitel dient, um ihre komfortable Normalität noch komfortabler zu machen und einen nicht der Wirtschaftslage entsprechenden Lohn- und Gehaltszuwachs als sozial geboten zu deklarieren, wird das System des Sozialen überfordert. Der wirtschaftliche Antrieb zur eigenen Anstrengung wird gelähmt und die Idee der sozialen Gerechtigkeit verfälscht.

Gegenwärtig scheint der Sozialstaat zuviel versprochen zu haben. Er räumt dennoch dem Bestehenden vor dem Künftigen den Vorrang ein, lebt also zu Lasten der Zukunft und flieht in die Staatsverschuldung, die eine Steuererhöhung für die nächste Generation zur Folge hat. Die Sozialstaatlichkeit sichert jedem Bedürftigen die Zugehörigkeit zu den gegenwärtigen ökonomischen, politischen, kulturellen und rechtlichen Standards. Sie muss dabei aber dem Grunde und der Höhe nach so ausgestaltet werden, dass die Leistungsanreize zur Befriedigung des eigenen Bedarfs nicht geschwächt werden.

Vor allem darf der Sozialstaat nicht das anstrengungslose Einkommen versprechen und durch eine umfassende wirtschaftliche Sicherung die Sozialbeziehungen in der Familie lockern. Dieses lehrt uns Montesquieu in seinem Buch „Über den Untergang Roms“. Er sieht die Gründe für das Scheitern der antiken freiheitlichen Demokratie in der Trennung des erzieherischen Bandes von eigener Leistung und Einkommen, die Rom vollzogen hat, als es sein Gemeinwesen aus einer Kriegsbeute finanzierte. Der zweite Grund liege in dem Verlust der Familiengemeinschaft, der begonnen habe, als die jungen Römer glaubten, in dem staatlichen System hinreichend gesichert zu sein und deshalb die Familie nicht pflegen zu müssen.

## 5. Rückgewinnung des Verantwortungseigentums

Das verfassungsrechtliche Modell des Eigentums bleibt das Verantwortungseigentum. Dieses ist gegenwärtig durch die anonymen Kapitalmärkte, die großen Wirtschaftsunternehmen in Streubesitz, auch durch Erscheinungsformen des geistigen Eigentums gefährdet. Deswegen muss die Rechtsordnung die Verantwortlichkeiten auch für die individuell wahrgenommene Eigentümermacht des Aktien-, Fonds- und Geldeigentümers so zuordnen, dass das Handeln und die Handlungsverantwortlichkeit wieder individualisierbar sind.

## 6. Keine Refeudalisierung staatlicher Finanzherrschaft

Das Privateigentum muss auch dadurch gestärkt werden, dass die Steuer wieder in ihre Finanzierungsfunktion zurückgedrängt und auf ihre Lenkungsfunktion weitgehend verzichtet wird. Der Finanzstaat regiert heute vielfach mehr mit dem Instrumentarium des Geldes als dem der Rechtsetzung und Rechtdurchsetzung. Er setzt seine Steuerhoheit nicht ein, um einen Steuerertrag zu erzielen, sondern um durch steuerliche Anreize oder Androhung von steuerlichen Sonderlasten das Verhalten der Menschen zu lenken. Hier scheint sich eine Refeudalisierung der Herrschaft anzubah-

nen, nunmehr die Finanzmacht des Staates wieder die Personenherrschaft zu vermitteln. Während die Verpflichtung, Hunde zur Jagd des Fürsten bereitzustellen, durch eine Hundesteuer abgelöst worden ist<sup>94</sup>, diese Beschränkung auf eine Finanzierungsbelastung persönliche Freiheit stärkte, scheinen heute wieder die Finanzierungslasten zu Einbruchstellen für Freiheitsbeschränkungen zu werden. Dabei droht der Staat und der freiheitsberechtigte Bürger unter das Regime des Geldes zu geraten.

Um die innere Unbefangenheit des Leistungsstaates gegenüber seinem Finanzier, dem Steuerzahler, zu sichern, hat das Verfassungsrecht die staatliche Einnahmewirtschaft (Steuerwesen) prinzipiell von der staatlichen Ausgabewirtschaft (Budgetwesen) getrennt.<sup>95</sup> Der Großfinanzier gewinnt auf das staatliche Ausgabegebaren keinen stärkeren Einfluss als der Kleinststeuerzahler – weder durch ein Dreiklassenwahlrecht noch durch eine Bestimmungsmacht über die Verwendung des Steueraufkommens.

Wenn also die Erhöhung der Ökosteuer<sup>96</sup> mit dem Stichwort „Rasen für die Rente“ erklärt wird, die Erhöhung der Tabaksteuer<sup>97</sup> mit dem Slogan „Rauchen für Gesundheit“ gerechtfertigt wird, die Erhöhung der Alkoholsteuer mit dem Gedanken „Trinken für Sicherheit“ plausibel gemacht werden soll, so verkennt diese Werbung die Grundprinzipien des Verfassungsrechts. Das Bundesverfassungsgericht hat das Erfordernis des Bepackungsverbotens insbesondere für die Sonderabgaben am Beispiel des Kohlepfennigs<sup>98</sup>, des Absatzfonds<sup>99</sup> und jüngst der Altenpflegeumlagen<sup>100</sup> wiederholt in Erinnerung gerufen.

Sodann bleibt die Freiheitlichkeit des Finanzierungssystems nur gewahrt, wenn die Steuer grundsätzlich als Finanzierungs- und nicht auch als Lenkungsmittel eingesetzt wird. In diesem Anliegen hatte das deutsche Steuerrecht allerdings nach dem Zweiten Weltkrieg einen schlechten Start. Die Alliierten haben den Gesetzgeber von 1946 bis 1951 gezwungen, Regelsteuersätze von 95 Prozent zu erheben.<sup>101</sup> Bei dieser Steuerbelastung konnte eine daniederliegende Industrie sich nicht erholen. Dem Gesetzgeber blieb deshalb nur die Möglichkeit, von der Bemessungsgrundlage des Einkommens so viele Ausnahmen zuzulassen, dass nur noch das halbe Einkommen erfasst wurde, der Steuersatz also faktisch 47,5 % betrug. Von diesem Strukturfehler eines Steuerrechts mit hohen Steuersätzen und löchriger Bemessungsgrundlage haben wir uns bis heute nicht erholt.

<sup>94</sup> *Bundesministerium der Finanzen*, *Unsere Steuern von A bis Z*, 2002, S. 64 f. m.w.N.

<sup>95</sup> Aus diesem Grund hat das BVerfG in seiner Entscheidung zum Kohlepfennig (BVerfGE 91, 186) auch festgestellt, dass eine Zweckbindung dieser Abgabe gegen die Budgethoheit des Parlaments verstoße und deshalb verfassungswidrig sei (S. 201 f.).

<sup>96</sup> Die Erhebung der Ökosteuer sollte nach dem Willen des Gesetzgebers ein Steueraufkommen von 11,3 Mrd. DM erbringen, BT-Drucks. 14/40, S. 2.; s. zur Ökosteuer auch *K. Tipke/J. Lang*, *Steuerrecht*, 17. Aufl. 2002, § 8, Rn. 121 f.

<sup>97</sup> Ganz aktuell hat der Gesetzgeber eine dreistufige Erhöhung der Tabaksteuer zum 01. März 2004, zum 1. Dezember 2004 und zum 01. September 2005 beschlossen – Gesetz zur Änderung des Tabaksteuergesetzes vom 23.12.2003, BGBl. I 2003, 2924.

<sup>98</sup> BVerfGE 91, 186 – Kohlepfennig –.

<sup>99</sup> BVerfGE 82, 159 (190) – Absatzfonds –.

<sup>100</sup> BVerfGE, NVwZ 2003, 1241 – Altenpflegeumlage –.

<sup>101</sup> *Kirchhof/Söhn/Mellinghoff*, *Kommentar zum Einkommensteuergesetz*, § 32a, Rn. A 74; *Herrmann/Heuer/Raupach*, *Kommentar zum Einkommensteuergesetz*, § 32a, Anm. 4.

Das deutsche Steuerrecht veranlasst den Steuerpflichtigen, in den Schiffsbau in Taiwan zu investieren, obwohl die deutschen Überkapazitäten keine machtvolle ausländische Konkurrenz brauchen. Es drängt den Steuerpflichtigen in die Unterstützung des deutschen Films, obwohl diese Steuersubvention weitgehend bei der Konkurrenz in Hollywood ankommt.<sup>102</sup> Es veranlasst den Freiberufler, eine Personengesellschaft mit Partnern zu gründen, die er nicht kennen lernen will, wegen eines Produkts, das ihn nicht interessiert, an einem Standort, den er niemals betreten wird – allein in der Sehnsucht nach Verlusten. Hier stellt das Steuerrecht unser Wirtschaftsprinzip auf den Kopf, sorgt für Kapitalfehlleitungen und Kapitalvernichtungen. Auch ein so reicher Staat wie der unsere wird sich fragen müssen, ob wir uns diese Fehlentwicklung auf Dauer werden leisten können.

Wenn der Gesetzgeber sich durchringt, diese Lenkungs- und Ausnahmetatbestände generell aus dem Einkommensteuerrecht zu entfernen, das dadurch erzielte Mehraufkommen an die Allgemeinheit der Steuerpflichtigen zurückzugeben, könnte er mit einer progressiven Einkommensteuer bei einem Spitzensteuersatz von 25 % auskommen.<sup>103</sup> Der Freiheitsgewinn wäre ein doppelter: Der Bürger wird nicht mehr in die ökonomische Unvernunft gelenkt. Er unterliegt einem maßvollen Steuersatz, der ihm zumindest zu drei Viertel seines Erfolges belässt.

## 7. Gleichwertigkeit von Kapital und Arbeit

Der Erwerb von Eigentum rechtfertigt sich aus der Arbeitsleistung dessen, der Eigentum erwirbt. Wenn das Eigentum jedoch immer mehr zum Inhalt eines Generationenvertrages wird, setzt es den Erwerbserfolg anderer voraus; es nimmt also zukünftige Arbeit in Pflicht. Ein solcher, auf den Arbeitserfolg gestützter Generationenvertrag ist nur vertretbar, wenn der Wert individualnützigen Arbeitens gesichert und in der Gesamtrechtsordnung gefestigt wird.

Gegenwärtige Bestrebungen der Rechtspolitik scheinen allerdings in das Gegenteil zu weisen. Der Sachverständigenrat empfiehlt eine duale Einkommensteuer<sup>104</sup>, manche Ökonomen eine konsumorientierte Besteuerung<sup>105</sup>, die jeweils Kapitalerträge steuerlich entlasten und dafür Arbeitseinkommen höher belasten will.

Eine Begründung für dieses Kapitalprivileg gibt es nicht. Dementsprechend werden die Vorschläge auch mit vielfältigen, häufig wechselnden Argumenten gerechtfertigt: Zunächst wird behauptet, die Verzinsung des Kapitals sei bereits versteuertes Einkommen. Diese These ist unrichtig. Wer aus einem versteuerten Einkommen (Kapital) von 1.000 Euro Zinsen von 100 erzielt, hat diese weiteren 100 als zusätzliches Markt-

---

<sup>102</sup> Vgl. dazu BMF, Bundessteuerblatt I 1994, 770.

<sup>103</sup> S. dazu P. Kirchhof, Einkommensteuergesetzbuch, 2003, S. 1 (§ 2 Abs. 4 EStGB).

<sup>104</sup> Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Staatsfinanzen konsolidieren – Steuersystem reformieren, 2003, S. 308.

<sup>105</sup> M. Rose, Plädoyer für ein konsumbasiertes Steuersystem, in: M. Rose (Hrsg.), Konsumorientierte Neuordnung des Steuersystems, Heidelberg, 1991, S. 7, 14 ff.; vgl. auch J. Lang, Prinzipien und Systeme der Besteuerung von Einkommen, DStJG 24, S. 49, 76 ff.; K. Tipke/J. Lang, Steuerrecht, 17. Aufl. 2002, § 4 Rn., 110 ff.

einkommen empfangen und noch nicht versteuert. Der Zuwachs an Markteinkommen ist kein anderer als bei einem Arbeitseinkommen.

Soweit gesehen wird, dass Kapitaleinkommen gegenüber Arbeitseinkommen steuerlich nicht begünstigt werden dürfen, wird dem Privilegierungsvorwurf entgegengehalten, dass die zinsbereinigte Besteuerung die steuerliche Leistungsfähigkeit überperiodisch gleichmäßig erfasse. Sie sichere eine gleiche Last für das Lebenseinkommen. Die Zinsen würden in dem Jahr, in dem sie erzielt werden, nicht besteuert, ihre Besteuerung aber beim Konsum des gesparten Vermögens nachgeholt. Eine solche nachgelagerte Besteuerung greift jedoch nur, wenn der Kapitaleigner sein Kapital zu Lebzeiten tatsächlich konsumiert. Im Regelfall wird er ständig mehr Kapital bilden, also trotz wachsender, durch Markteinkommen vermehrter Leistungsfähigkeit keine Steuern zahlen. Der Empfänger von Arbeitseinkommen muss hingegen jährlich zur Finanzierung des Gemeinwesens beitragen. Selbst wenn der Kapitaleigner aber kurz vor seinem Lebensende sein gesamtes Kapital konsumieren oder der Steuergesetzgeber mit dem Todesfall einen Gesamtkonsum unterstellen würde, wäre auch dieses Ergebnis ungerecht: Der Steuerpflichtige müsste dann am Lebensende neben der Erbschaftsteuer auch eine Einkommensteuer auf die Substanz seines noch unversteuerten Kapitalzuwachses bezahlen. Dadurch würde jede gewachsene privatnützige Kapitalstruktur – des eigenen Unternehmens, des Kapitalfonds oder einer privaten Kunstsammlung – steuerlich zerstört. Deshalb ist die Mitfinanzierung des Staates aus dem jährlichen Markterfolg nicht nur von der Gleichheit in der Gegenwart geboten, sondern auch vom verfassungsrechtlichen Schutz des Privateigentums. Wer gegenwärtig über seine Kapitalerträge verfügen kann, wird sie privatnützig anlegen und damit die ökonomischen Grundlagen seiner persönlichen Freiheit gestalten. Verzichtet der Staat über Jahrzehnte auf die Besteuerung dieser Erträge, lastet auf dem Privateigentum der Schatten eines noch nicht verwirklichten Steueranspruchs.<sup>106</sup> Das Privateigentum steht unter dem Vorbehalt wachsender Steuernachholung.

Die unverzichtbare Ordnungsidee des privatnützigen Eigentums wird deshalb nur gewahrt, wenn der das Eigentum Erwerbende einer maßvollen Steuer unterworfen wird und nach dem gegenwartsnahen Passieren des Kassenhäuschens in den Garten der Freiheit entlassen ist. Er muss dort möglichst weitgreifend seine Eigentümerfreiheit als Verantwortungseigentum wahrnehmen können, die Produktionsfaktoren Kapital und Arbeit müssen genauso wie die Verfügungsfreiheit über Haus und Wohnung, über Privatbesitz und Privatbeteiligung, über Ideen und Urheberrechte in privater Hand bleiben. Private Initiative und private Verantwortung bleibt der wichtigste Impuls, um allgemeine Prosperität zu fördern und damit auch die Grundlagen des Finanzstaates zu festigen.

---

<sup>106</sup> Ein besonders plastisches Beispiel, das den Unterschied zwischen der gegenwartsnahen und der konsumorientierten Besteuerung aufzeigt, findet sich bei *K. Töpke/J. Lang*, Steuerrecht, 17. Aufl. 2002, § 4, Rn. 119.