

*Dr. Siegfried Broß  
Richter des Bundesverfassungsgerichts  
Honorarprofessor an der Universität Freiburg  
Vorsitzender des Präsidiums der  
Deutschen Sektion der Internationalen Juristen-Kommission*

Privatisierung öffentlicher Aufgaben – Gefahren für die Steuerungsfähigkeit von  
Staaten und für das Gemeinwohl –

Beitrag für die WSI-Mitteilungen der Hans-Böckler-Stiftung

## I. Einführung

1. Die Privatisierung öffentlicher Aufgaben ist als Gestaltungsform in der öffentlichen Verwaltung nicht neu. Das Problem ist schon seit Jahrzehnten bekannt und im Alltag geläufig, auch wenn es nicht unter diesem Blickwinkel thematisiert wurde. Das hängt damit zusammen, dass es nur einzelne Entwicklungen und diese in sehr überschaubaren Bereichen gab: Prägen von Kfz-Kennzeichen, Wahrnehmung der Bestattungsleistungen durch Private und nicht durch die jeweilige Kommune wie auch Fleischbeschau durch einen niedergelassenen Tierarzt. Es handelte sich dabei auch nicht um Bereiche, die umfassend privatisiert worden wären, sondern die genannten Tätigkeiten wurden sowohl von öffentlichen Stellen als auch von Privaten wahrgenommen.

In einem größeren Umfang wurde die Müllbeseitigung von privaten Unternehmen durchgeführt, vor allem außerhalb der Großstädte, wo heute noch vielfach die kommunale Müllentsorgung tätig ist. Für die Privatisierung der genannten Bereiche waren seinerzeit Gründe der Zweckmäßigkeit maßgeblich, wie auch möglicherweise Strukturförderung in bescheidenem Umfang. Die Privatisierung öffentlicher

Aufgaben in großem Umfang gewann erst richtig an Fahrt, als sich von der Gemeinschaftsebene her ein unreflektiertes vordergründiges Wettbewerbsdenken ausbreitete und von der Wissenschaft wie auch von wirtschaftswissenschaftlichen Instituten, Unternehmensberatungen und letztlich der Politik begierig aufgegriffen wurde. So ging es etwa in einem ersten Schritt vor etwas mehr als zehn Jahren in Bezug auf den schlanken Staat um Bürokratieabbau, Verwaltungsinnovation und Steigerung der Verwaltungseffizienz (Nachweise bei Broß, Vortrag vom 3. Mai 2007 an der Fachhochschule Kehl, abzurufen über die Bibliothek des Bundesverfassungsgerichts). Die ursprüngliche Zielrichtung, Evaluierung und Effektivierung des Binnenbereichs war zu begrüßen; denn über die Jahrzehnte hatten sich in den Verwaltungsabläufen Gewohnheiten und Strukturen herausgebildet, deren Sachgerechtigkeit nicht ohne weiteres ins Auge sprang. Allerdings war es schon rund 20 Jahre früher, Mitte der 70er-Jahre des 20. Jahrhunderts gelungen, zahlreiche Genehmigungsverfahren im Interesse der Antragsteller und sonstiger Beteiligter in der rechtsstaatlich gebotenen Weise zu vereinfachen, zu beschleunigen und durchsichtiger zu gestalten. Die Entwicklung vor etwa zehn Jahren war vor allem durch die aufkommende neue Informationstechnologie angestoßen worden.

In einem zweiten Schritt wurde die Privatisierung von Bereichen der Daseinsvorsorge in Angriff genommen. So kam es zu den Reformen von Bahn und Post wie auch zur Privatisierung von Energieversorgungsunternehmen und anderer Unternehmen des staatlichen Infrastrukturbereichs (nicht nur Müllbeseitigung in großem Umfang, sondern auch öffentlicher Personennahverkehr). Diese Entwicklung

war nachhaltig vor allem von der Gemeinschaftsebene her beeinflusst, aber auch von der sich gleichzeitig entwickelnden Globalisierung der Wirtschaft. Im letzteren Zusammenhang ist auch auf den Einfluss von Weltbank, IWF und WTO (vormals GATT) hinzuweisen.

2. An dieser Entwicklung ist unter anderem bemerkenswert, dass sie – diesen Eindruck muss man gewinnen – offensichtlich ungebremst vorwärts schreitet, obwohl die negativen Auswirkungen auf die Steuerungsfähigkeit von Staaten und die Stabilität von Gesellschaften weltweit schon seit Jahren nicht mehr übersehen werden können (vgl. hierzu nur Broß, EuGRZ 2002, S. 574 ff.; ders., JZ 2003, S. 874 ff.; ders., NZBau 2004, S. 465 ff.). Es hatte sich eine denkwürdige Meinungsallianz gebildet, der nicht nur einflussreiche Teile von Politik, Medien und Wirtschaft angehörten, sondern übergreifend nahezu alle Personen und Institutionen, die als Meinungsträger und Meinungsbildner in Betracht kamen, so dass es keine Schwierigkeiten bereitete, zur Zurückhaltung und Vorsicht mahnende Stimmen oder solche gar von eingehend begründeter Kritik entweder von vornherein stillschweigend zu übergehen oder allenfalls als sektiererische Einzelstimme und damit als bedeutungslos hinzustellen (beispielhaft in diesem Zusammenhang noch Schoch, NVWZ 2008, S. 241 ff., der entgegen dem selbst gewählten Thema die aktuellen brennenden Probleme mit Stillschweigen übergeht).

## II. Einzelheiten

1. Es bedarf zunächst der Ausräumung von Missverständnissen. In Bezug auf die aktuelle Privatisierungs- und Wettbewerbsdiskussi-

on wird regelmäßig die Globalisierung der Wirtschaft ins Feld geführt, der man sich nicht entziehen könne, wenn Staat und Gesellschaft überleben wollten. Dieses Argument ist so schlicht wie unzutreffend. Es ist unabdingbar, sich darüber Rechenschaft abzulegen, von welchen Bereichen staatlicher Daseinsvorsorge und staatlicher Verwaltung man in diesem Zusammenhang spricht und welche Bedeutung diese Bereiche zum einen für die Stabilität von Staaten und Gesellschaften haben und ob und wenn ja, in welchem Umfang sie Einflüssen der Globalisierung überhaupt ausgesetzt sind. Von daher erhellt, dass die Versorgung mit Verkehrsleistungen in einem Land nicht einem globalisierten Markt ausgeliefert ist, vielmehr dass der öffentliche Personennahverkehr nicht in Übersee stattfindet, sondern hier in der Bundesrepublik Deutschland in jeder Kommune vor der Haustür. Genauso verhält es sich mit der Belieferung von Haushalten und Unternehmen mit Elektrizität. Diese wird nicht etwa aus den USA oder gar aus Australien importiert, sondern in einem überschaubaren Raum erzeugt und an die Endverbraucher geliefert. Die Planung und Ausführung von Verkehrsprojekten findet ebenfalls nicht in einem globalisierten Markt statt, sondern am „Sitz“ des Nachfragers. Bei diesen Infrastrukturbereichen handelt es sich eben gerade nicht wie bei Konsumgütern oder Industrieerzeugnissen um kompatible Güter und Leistungen, sondern um solche, die dem allgemeinen Wirtschaftsverkehr entzogen sind.

Aus diesem Grunde können von vornherein keine durch die Globalisierung der Wirtschaft bedingten Gefährdungslagen entstehen. Diese werden erst durch die Maßnahmen der Europäischen Union bewirkt, wenn für ein Staatswesen und eine Gesellschaft zentrale Bereiche der Daseinsvorsorge privatisiert und einem ungezügelter

Spiel der Interessen ausgesetzt werden. Vor diesem Hintergrund erweist sich, dass die Europäische Union keinerlei Bollwerk gegen die fortschreitende Globalisierung bildet, sondern ganz im Gegenteil diese in großem Umfang erst ermöglicht und befördert. Es ist auch nicht zu erkennen, dass durch die Schwächung der Steuerfähigkeit der Mitgliedstaaten auf der Gemeinschaftsebene ein Äquivalent als Ausgleich gegen die Fehlentwicklungen der Globalisierung bestünde. Nicht wenig überraschend ist, wenn das Problem nicht erkannt wird, dass Staat und Gesellschaft ganz maßgeblich geschwächt werden, sobald durch die genannten Privatisierungsmaßnahmen staatliche durch private Monopole ersetzt werden.

Inzwischen handelt es sich in einigen Staaten verteilt über den Erdball nicht mehr um zu neugierende Rand- oder Ausnahmeprobleme. Weltwirtschaftsforum, Weltbank und IWF warnen davor, dass knappe Lebensmittel und instabile Lieferketten zu riesigen Hungersnöten führen und Staaten in ihrem Bestand gefährden können. Allerdings muss man diese Forderung sofort mit der Frage beantworten und nachhaken, warum diese sich schon über Jahrzehnte anbahnende Entwicklung nicht rechtzeitig erkannt wurde und wirkungsvolle Gegenmaßnahmen in Abkehr von dem Stereotyp „Globalisierung über alles“ ergriffen wurden. Das Niederlegen von Handelsbarrieren ist eine sehr vordergründige Maßnahme und selbst unter Wettbewerbsgesichtspunkten undifferenziert. Es handelt sich um keinen Wettbewerb im herkömmlichen Sinn – dieser hat fair zu sein -, wenn Staaten von IWF, Weltbank und anderen Institutionen gezwungen wurden, ihre Grenzen zu öffnen, den international tätigen Wirtschaftsunternehmen aber mangels jeglicher funktionstüchti-

ger Infrastruktur überhaupt nichts im Wettbewerb entgegensetzen konnten. Nicht von ungefähr gibt es im Sport das so genannte Handicap.

Die Pflege dieses mit dem Wettbewerbsgedanken und der Globalisierung einhergehenden Denkens in Ausbildung und Wissenschaft hat zudem bedenkliche Auswirkungen dahin, dass eine Funktionselite heranzuwachsen droht, die von allem nur den Preis, aber von nichts den Wert kennt. Im Hinblick darauf ist die Diskussion über die angemessene Höhe von Managerbezügen nicht nur hilflos, sondern zeugt von einem Verkennen der Gesamtproblematik. Die exorbitante Höhe vieler Managerbezüge sind eine Frucht des Denkens, das ein Menschenbild zum Gegenstand hat, das nicht dem des Grundgesetzes der Bundesrepublik Deutschland entspricht.

2. Vor Inangriffnahme der Privatisierung großer Bereiche der Daseinsvorsorge und Änderung des Art. 87 Abs. 1 GG mit den Gegenständen der bundeseigenen Verwaltung, so vor allem dass Bahn und Post in staatlicher Obhut zu halten sind, fehlte es an einer Vergewisserung über die Verfassungsrechtslage in der Bundesrepublik Deutschland, ob diese umfangreichen Privatisierungsmaßnahmen vor allem auch mit Rücksicht auf deren Folgen für den Staat und die ihm anvertrauten Menschen überhaupt zulässig sein könnten.

Das Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland hat seinen verfassungsrechtlichen Body-Maß-Index in der Regelung des Art. 79 Abs. 3 GG niedergelegt. Hiernach ist eine Änderung des Grundgesetzes, durch die die Gliederung des Bundes in Länder, die grundsätzliche Mitwirkung der Länder bei der Gesetzgebung oder die in

den Art. 1 und Art. 20 niedergelegten Grundsätze berührt werden, unzulässig. Man muss gerade im Hinblick auf die geschilderte Entwicklung nachdrücklich darauf hinweisen, dass es sich hierbei um die so genannte Ewigkeits-Klausel handelt, die ihrerseits selbst nicht vom verfassungsändernden Gesetzgeber beseitigt werden dürfte. Art. 1 GG mit dem uneingeschränkten Schutz der Menschenwürde müsste in diesem Zusammenhang schon Aufmerksamkeit erwecken, aber auch und vor allem im Zusammenhang mit Art. 20 GG. Diese zentrale Strukturnorm für das gesamte Staatswesen der Bundesrepublik Deutschland auf der Bundes- und Länderebene stellt in Abs. 1 das Sozialstaatsprinzip neben das der Demokratie und des Föderalismus an die Spitze der staatlichen Gesamtordnung. Wenn schon das Grundgesetz nicht mit der qualifizierten Mehrheit insoweit geändert werden darf, ist es dem Staat erst recht verwehrt, gleichwirkende Maßnahmen zu ergreifen und das verfassungsrechtlich formell vorgesehene Verfahren – das hier allerdings tatbestandsmäßig von vornherein ausgeschlossen ist – zu umgehen. Man kann hierfür das Schlagwort verwenden: „Keine Änderung des Grundgesetzes in seinen tragenden Strukturprinzipien auf kaltem Wege.“

Es gilt in diesem Zusammenhang zudem, das Menschenbild zu ermitteln, das das Grundgesetz in der Konturierung durch die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts entfaltet. Auch insoweit muss im Zusammenhang mit der beschriebenen Entwicklung nachdrücklich darauf hingewiesen werden, dass Wissenschaft und Medien versagt haben und noch versagen. Durch diese Entwicklung und den erreichten Stand ist es dem Staat in großen Teilen nicht mehr möglich, die Rahmenbedingungen für ein dem Grundgesetz

entsprechendes Menschenbild zu gewährleisten. Die steten Forderungen nach einem Abbau der über Jahrzehnte entwickelten und gefestigten Standards im Arbeitsrecht belegen dies nachdrücklich. Hinzu kommt, dass erst mit Einsetzen und Fortschreiten dieser Entwicklung eine Diskussion über Mindestlöhne, verstärkte Schattenwirtschaft, Minijobs, Splitting von Arbeitsplätzen und Verlagerung von solchen ins Ausland in den Mittelpunkt der öffentlichen Aufmerksamkeit gerückt worden ist. Die Oberflächlichkeit der Agierenden in Denken und Handeln verdeutlicht ferner der Umstand, dass wenn schon nicht mehr der Mensch im Mittelpunkt der Betrachtung steht, auch übersehen wird, dass die Bundesrepublik Deutschland entgegen den Begründungen für die getroffenen Maßnahmen „Standortsicherung und wettbewerbsfähige Bedingungen im internationalen Vergleich“ dies aus tatsächlichen Gründen gar nicht mehr gewährleisten kann. Infolge der Privatisierung etwa von Verkehrsleistungen, der Lieferung von Elektrizität und Bereitstellung von Straßen werden die Entgelte für diese Leistungen nicht mehr vom Staat gesteuert im Interesse des Standorts Bundesrepublik Deutschland, sondern von auf Gewinnmaximierung fixierten international tätigen Unternehmen, die ihrerseits von anders gelagerten nationalen Interessen gesteuert werden können.

Im Gegensatz zu diesem Befund hat das Bundesverfassungsgericht schon in einer sehr frühen Entscheidung darauf hingewiesen (BVerfGE 6, 32 <40> - Elfes -), dass das Grundgesetz eine wertgebundene Ordnung aufgerichtet hat, die die öffentliche Gewalt begrenzt. Durch diese Ordnung sollen die Eigenständigkeit, die Selbstverantwortlichkeit und die Würde des Menschen in der staatlichen Gemeinschaft gesichert werden (Hinweis auf BVerfGE 2, 1



<12 f.>; 5, 85 <204 ff.>). Dieser Ausgangsentwurf eines Menschenbildes entsprechend dem Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland wird wenig später in einem weiteren Teil um einen zusätzlichen Aspekt erweitert (BVerfGE 7, 198 <205> - Lüth -). Es sieht in der objektiven Wertordnung, die das Grundgesetz in seinem Grundrechtsabschnitt aufgerichtet hat, ein Wertesystem, das seinen Mittelpunkt in der innerhalb der sozialen Gemeinschaft sich frei entfaltenden menschlichen Persönlichkeit und ihrer Würde findet, dies müsse als verfassungsrechtliche Grundentscheidung für alle Bereiche des Rechts gelten (bestätigt etwa in BVerfGE 21, 362 <372>).

Des Weiteren sei der Staat verfassungsrechtlich zu sozialer Aktivität, vor allem dazu verpflichtet, sich um einen erträglichen Ausgleich der widerstreitenden Interessen und um die Herstellung verträglicher Lebensbedingungen für alle zu bemühen (BVerfGE 1, 97 <105>). Das Sozialstaatsprinzip verpflichte den Staat, für eine gerechte Sozialordnung zu sorgen (BVerfGE 22, 180). Damit nimmt das Bundesverfassungsgericht schon im Jahre 1967 das vorweg, was heute als Social Equity bezeichnet wird.

In späterer Zeit erfährt die Konturierung eines Leistungsanspruchs des Einzelnen gegen den Staat Erweiterungen. Je stärker der moderne Staat sich der sozialen Sicherung und kulturellen Förderung der Bürger zuwendet, desto mehr tritt im Verhältnis zwischen Bürger und Staat neben das ursprüngliche Postulat grundrechtlicher Freiheitssicherung vor dem Staat die komplementäre Forderung nach grundrechtlicher Verbürgung der Teilhabe an staatlichen Leistungen (BVerfGE 33, 303 <330 f.>; bestätigt etwa in BVerfGE 35, 79 <115>). Für die Gestaltung der Wirtschaftsordnung im Besonderen zieht das Bundesverfassungsgericht folgenden Schluss (BVerfGE

50, 290 <338> - Mitbestimmung): Das Grundgesetz sei wirtschaftspolitisch neutral. Der Gesetzgeber dürfe jede ihm sachgemäß erscheinende Wirtschaftspolitik verfolgen, sofern er dabei das Grundgesetz, vor allem die Grundrechte, beachtet. Ihm komme also eine weitgehende Gestaltungsfreiheit zu. Allerdings dürfe die Berücksichtigung der Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers nicht zu einer Verkürzung dessen führen, was die Verfassung in allem Wandel unverändert gewährleisten will, namentlich nicht zu einer Verkürzung der in den Einzelgrundrechten garantierten individuellen Freiheiten, ohne die nach der Konzeption des Grundgesetzes ein Leben in menschlicher Würde nicht möglich ist. Die Aufgabe besteht infolgedessen darin, die grundsätzliche Freiheit wirtschafts- und sozialpolitischer Gestaltung, die dem Gesetzgeber gewahrt bleiben müsse, mit dem Freiheitsschutz zu vereinen, auf den der Einzelne gerade auch dem Gesetzgeber gegenüber einen verfassungsrechtlichen Anspruch habe (hierzu auch BVerfGE 7, 377 <400> - Apotheken-Urteil -; s.a. auch BVerfGE 22, 180).

Diese Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts konturiert das Menschenbild des Grundgesetzes dahin, dass der Einzelne ein eigenständiges, selbstverantwortliches Individuum ist, dessen Position gegenüber der staatlichen Gewalt durch die Grundrechte näher ausgestaltet ist. Die Grundrechte bilden eine objektive Wertordnung, lösen damit aber nicht die Individualrechtsposition des Einzelnen ab, sondern verstärken diese im Zusammenhang der Menschen untereinander und gegenüber dem Staat.

Zunehmend gewinnt in der Entwicklung der Rechtsprechung der Anspruch oder Teilhabeaspekt an Gewicht und schließlich ergeben

sich Verpflichtungen für die Ausgestaltung der Wirtschaftsordnung. Entscheidend ist in diesem Zusammenhang die Verbindung zwischen den Grundrechten, vor allem der Menschenwürde des Art. 1 Abs. 1 Satz 1 GG und der Handlungsfreiheit des Art. 2 Abs. 1 GG mit dem Sozialstaatsprinzip des Art. 20 Abs. 1 GG. Das lässt den Schluss zu, dass nach dem Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland der Einzelne zwar eigenständig und selbstverantwortlich ist, der Staat ihn aber nicht sich selbst überlassen darf. Vielmehr ist dieser gehalten, verlässliche und gemeinverträgliche Grundlagen sicherzustellen, damit eine friedliche Gesellschaft und die Interessen aller Menschen innerhalb dieser starken Gesellschaft angemessen berücksichtigenden Rahmenbedingungen geschaffen und fortwährend aufrechterhalten werden. Keinesfalls dürfen staatliche und wirtschaftliche Ordnung so gestaltet werden, dass die Gesellschaft auseinander bricht und nur ein Teil noch gleichsam auf der Sonnenseite des Lebens steht. Naheliegender wird dem das Streben nach Gewinnmaximierung Tätigkeitsbereiche nicht gerecht.

Hierbei ist das Bundesverfassungsgericht nicht stehen geblieben. Für den Bereich der Daseinsvorsorge im Besonderen, zu dem auch die Sozialsicherungssysteme zu rechnen sind, hat es die Menschenwürde unmittelbar in den Mittelpunkt seiner Betrachtung gestellt. So hat es in BVerfGE 66, 248 <258> befunden, dass etwa die Energieversorgung zum Bereich der Daseinsvorsorge gehört. Sie sei eine Leistung, derer der Bürger zur Sicherung einer menschenwürdigen Existenz unumgänglich bedürfe. Schon in einer früheren Entscheidung (BVerfGE 38, 258 <270 f.>) hat das Bundesverfassungsgericht darauf hingewiesen, dass eine Entwicklung besteht, in

deren Verlauf die öffentliche Hand in wachsendem Umfang im Bereich der Daseinsvorsorge Aufgaben übernimmt, die unmittelbar oder mittelbar der persönlichen Lebensbewältigung des einzelnen Bürgers dienen (hierzu auch BVerfGE 45, 63 <78 f.>).

Gerade wegen des Ausblendens der zentralen Verfassungsrechtslage und des Menschenbildes des Grundgesetzes im Hinblick auf die Privatisierung öffentlicher Aufgaben mit den beschriebenen Folgen muss auf eine bemerkenswerte Stellungnahme des Bundesverfassungsgerichts innerhalb des KPD-Urteils hingewiesen werden (BVerfGE 5, 85 <198>). In dieser hat es zum Sozialstaat unter anderem dargelegt, dass die Tendenz der Ordnung und die in ihr angelegte Möglichkeit der freien Auseinandersetzung zwischen allen realen und geistigen Kräften in Richtung auf Ausgleich und Schonung der Interessen aller wirke. Das Gesamtwohl werde eben nicht von vornherein gleichgestellt mit den Interessen oder Wünschen einer bestimmten Klasse; annähernd gleichmäßige Förderung des Wohles aller Bürger und annähernd gleichmäßige Verteilung der Lasten werde grundsätzlich erstrebt. Es bestehe das Ideal der „sozialen Demokratie in den Formen des Rechtsstaates“. Die staatliche Ordnung der freiheitlichen Demokratie müsse demgemäß systematisch auf die Aufgabe der Anpassung und Verbesserung und des sozialen Kompromisses angelegt sein; sie müsse vor allem Missbräuche der Macht hemmen.

Gerade diese Stellungnahme des Bundesverfassungsgerichts legt die Annahme nahe, dass während der letzten Jahre im Zuge einer groß angelegten Privatisierung öffentlicher Aufgabenfelder verfassungsrechtliche Bindungen in Widerspruch zu Art. 79 Abs. 3 GG

missachtet wurden und die Eingliederung in die Europäische Union so nicht gelingen kann.

An der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ist insgesamt bemerkenswert, dass trotz der Weite des dem Gesetzgeber zur Verfügung stehenden Gestaltungsspielraums im Geltungsbereich des Sozialstaatsprinzips des Grundgesetzes doch in mannigfacher Hinsicht prägnante Konturen bestehen. Es handelt sich zum einen um den Bereich der Daseinsvorsorge, also wichtiger Infrastrukturbereiche für die Sicherung eines menschenwürdigen Daseins. Hierzu sind Einrichtungen, die der Mensch zur Verwirklichung seiner Person und Individualität bedarf und die er nicht selbst zur Verfügung stellen kann, wie Elektrizität, Wasserversorgung, Telefon, Straßen, Bahn und Post, zu rechnen. Zum anderen gibt es Bereiche, in denen in der Gesellschaft Schwache nicht die gleichen Voraussetzungen und die gleichen Chancen für die persönliche Entfaltung wie die überwiegende Mehrheit der Menschen in unserem Staate haben. Hier muss der Staat nach dem Sozialstaatsprinzip tätig werden. Für ihn besteht die Pflicht, für eine gerechte Sozialordnung zu sorgen (BVerfGE 59, 231 <263>; s.a. BVerfGE 82, 60 <80>; 22, 180). Die ungezügelt und nicht kontrollierbaren Interessen an Gewinnmaximierung auf den eröffneten Feldern ursprünglich staatlicher Verantwortung laufen dem zu wider.

### III. Ausblick

1. Die weltweite Bankenkrise, die von ungezügelt und jeglichem sozialem Verantwortungsbewusstsein ledigen Unternehmen

heraufbeschworen wurde, ließ erstaunlicherweise gerade aus diesen Kreisen den Ruf nach staatlicher Hilfe und staatlichem Eingreifen erschallen. Jegliches Gefühl dafür, dass damit eine seit vielen Jahren gezeigte Haltung gegenüber dem Staat und seiner Wahrnehmung der vielfältigsten öffentlichen Aufgaben desavouiert wurde, war verloren gegangen und stattdessen das Motto „Privatisierung der Gewinne, Sozialisierung der Verluste“ unverhohlen in die öffentliche Diskussion gerückt. Gerade der Umstand, dass staatliche Banken in der Bundesrepublik Deutschland in diesen Sog geraten waren, belegt die Sachgerechtigkeit der von mir ständig erhobenen Forderung, die öffentlich-rechtlichen Kreditinstitute mit der staatlichen Gewährträgerhaftung als stabilisierenden Faktor für Staat und Gesellschaft zu bewahren. Hätte man diesem Anliegen unter Ablehnung des von der Gemeinschaftsebene her rücksichtslos verfochtenen Wettbewerbsgedanken entsprochen, wären die genannten Banken von vornherein nicht dem Zwang – weniger der Versuchung – erlegen, so riskante Geschäfte in dem Wettbewerb, in den sie befördert wurden, zu tätigen.

2. Inzwischen ist über die „Heuschrecken“-Diskussion hinaus auch in das Bewusstsein von Politikern und Wirtschaftskreisen die Einsicht gedrungen, dass mit der ungebundenen Privatisierung zentraler Bereiche der Daseinsvorsorge ein erheblicher Verlust von Politik- und Steuerungsfähigkeit der Staaten einhergeht. Nicht anders kann man die vielfach erhobene Forderung nach einer Zerschlagung der Macht der Energiekonzerne und die Wegnahme ihrer Stromnetze verstehen ebenso wie die vielfach geäußerte Sorge, ausländische Staatsfonds könnten über Wirtschaftsbeteiligungen nachhalti-

gen Einfluss auf staatliche Entscheidungen in der Bundesrepublik Deutschland nehmen. Gleichwohl ist immer noch erstaunlich, wie wenig beeindruckt hiervon große Teile der Wissenschaft, wirtschaftswissenschaftlicher Institute und anderer Institutionen, wie auch der Medien, sind.

Es ist mit Wehklagen nicht getan; vielmehr besteht akuter und durchgreifender Handlungsbedarf. Folgende Auswege aus dem beschriebenen Dilemma bieten sich an:

Zunächst ist der Blick auf Art. 15 GG zu lenken. Hiernach können Grund und Boden, Naturschätze und Produktionsmittel zum Zwecke der Vergesellschaftung durch ein Gesetz, das Art und Ausmaß der Entschädigung regelt, in Gemeineigentum oder in andere Formen der Gemeinwirtschaft überführt werden (Satz 1). Diese Regelung wurde nach Inkrafttreten des Grundgesetzes eher als Trostpflaster für manche politische Gruppierung betrachtet, die man für den Aufbau des demokratischen Rechtsstaats gewinnen wollte. Historisch gesehen und rund 60 Jahre zurückgehend, muss man allerdings erkennen, dass die dort genannten Objekte einer Sozialisierung inzwischen aufgrund der modernen technischen und weltweiten wirtschaftlichen Entwicklung in ihrer Bedeutung für unser Staatswesen durch andere abgelöst wurden. Gleichwohl bleibt die Wertentscheidung des Grundgesetzgebers materiell die gleiche: Sozialisierung etwa von Bodenschätzen würde dann Sinn haben, wenn durch deren missbräuchliche Nutzung durch wenige die innere Unabhängigkeit eines Staatswesens infrage gestellt würde. Das heißt, diese verfassungsrechtliche Befugnis darf nur gebraucht wer-

den, wenn ein Staatswesen in maßgeblichen Teilen handlungsunfähig geworden ist, weil private Unternehmen die staatliche Gewalt inhaltlich zumindest nachhaltig zu steuern vermögen. In diesem Zusammenhang ist daran zu erinnern, dass zahlreiche Staaten trotz wertvollster Bodenschätze (z.B. Öl oder Metalle) wegen der Tätigkeit ausländischer und international aufgestellter Unternehmen nicht in der Lage sind, eine stabile Gesellschaft mit wirksamem Bildungs- und Sozialsystem zu entwickeln. Nunmehr sind sogar die Grundlagen einer sicheren Ernährung der Menschen in vielen Staaten durch einen ungezügelter Wettbewerb aufgrund einer verfehlten Politik von IWF, WTO und Weltbank gefährdet. Vor diesem Hintergrund ist Art. 15 GG in einem Spannungsverhältnis mit Art. 20 Abs. 1 GG und von dieser Strukturnorm zu Art. 79 Abs. 3 und Art. 1 Abs. 1 GG zu sehen.

3. Es muss deshalb verstärkt darüber nachgedacht werden, viele Privatisierungen im Bereich der Daseinsvorsorge in großen Teilen rückgängig zu machen oder aber, bevorstehende Privatisierungen zu unterlassen. Mit dem zwischen den Koalitionsparteien erzielten Kompromiss für einen Börsengang der Deutschen Bahn muss man jedenfalls eine Bewusstseinsbildung in Ansätzen hinsichtlich der richtigen Richtung anerkennen. Die Bundesrepublik Deutschland muss des Weiteren die Gewährträgerhaftung für Kreditinstitute aufrechterhalten, damit sie weiterhin die Rahmenbedingungen für die Entwicklung von Existenzgründungen und für den Mittelstand bestimmen kann und nicht Teile der deutschen Wirtschaft Opfer undurchsichtiger außerstaatlicher Interessen werden. Es kann nicht von vornherein ausgeschlossen werden, dass infolge der Übernahme großer Kreditinstitute durch ausländische Unternehmen, zum



Beispiel auch durch ausländische Staatsfonds, Kreditvergaben an deutsche Unternehmen selbst dann nicht mehr erfolgen, wenn durch Zukunftsinvestitionen in Deutschland Arbeitsplätze in namhafter Zahl neu geschaffen würden. Sogar die Kreditbedingungen für den Staat würden von außen gesteuert, was man so nicht hinnehmen kann, zumal wenn man den verhängnisvollen Einfluss internationaler Rating-Agenturen mit in die Betrachtung einbezieht. Deren Rolle bei der internationalen Bankenkrise wurde überhaupt noch nicht genügend thematisiert und untersucht. Es bedarf schon eines gestörten Verhältnisses zur rechtsstaatlichen freiheitlichen Demokratie westlicher Prägung, wenn man ein Staatswesen Rating-Agenturen und international tätigen Analysten in dem Umfang ausliefert, wie dies die letzten Jahre der Fall ist. Alle die damit verbundenen Wirkungen sind materiell gleichbedeutend mit einer Teilauslieferung der staatlichen Souveränität an nicht demokratisch legitimierte und intransparente Institutionen.

a) Die Zerschlagung von öffentlich-rechtlich strukturierten Versicherungsunternehmen für Elementarschäden hat bei den großen Naturkatastrophen gezeigt, dass dieses Vorgehen eine für Staat und Gesellschaft nachteilige und überaus verhängnisvolle Auswirkung hat. Es wurde nicht bedacht, dass die öffentlich-rechtliche Zwangsversicherung von Elementarschäden bei Immobilien weniger im Interesse der Eigentümer als vielmehr im Allgemeininteresse angeordnet war. Zum einen war die Kreditwirtschaft vollumfänglich abgesichert, wenn eine Immobilie infolge eines Elementarschadens nicht mehr werthaltig war. Zum anderen aber findet jede Immobilie mit ihrem Wert Eingang in das Volksvermögen und bestimmt so nachhal-

tig die wirtschaftliche Substanz als wichtiges Rückrat eines Staateswesens. Hiermit verträgt sich der Wettbewerb unter Privaten nicht. Auch insoweit handelt es sich um einen bedeutenden Infrastrukturbereich, der ohne Not und zudem sachwidrig preisgegeben worden ist. Auch dieses Beispiel verdeutlicht, dass die Globalisierung hierauf ohne wirklichen Einfluss ist und es nur um die Gewinninteressen einzelner Wirtschaftsteile gegen das Gemeinwohl geht.

b) In diesem Zusammenhang ist noch auf einen weiteren Bereich der Daseinsvorsorge, der teilweise und im Widerspruch zum Sozialstaatsprinzip des Art. 20 Abs. 1 GG privatisiert worden ist, einzugehen. Es handelt sich um den der Altersvorsorge. Die Forderung des Staates an seine Bürgerinnen und Bürger, zu einem nicht unbedeutenden Teil künftig selbst für das Alter vorzusorgen, bedarf näherer Betrachtung. Nach den Erfahrungen in den Vereinigten Staaten von Amerika nach dem Zusammenbruch der New Economy ist dort die Altersversorgung der Menschen in einem erschreckenden Umfang gefährdet, wobei diese Lage durch die Immobilienkrise noch verschärft wird. Zum einen haben auch Weltunternehmen keine Vorsorge für die hieran teilhabenden Betriebsrenten getroffen. Zum anderen ist der Verfall der Aktienkurse, zum Teil aufgrund krimineller Machenschaften wie Bilanzmanipulationen, dafür verantwortlich, dass viele Menschen vor dem wirtschaftlichen Ruin und nach Beendigung ihres Arbeitslebens vor dem Nichts stehen. Aus diesem Grunde ist die Forderung, in Eigenverantwortung für die Altersvorsorge tätig zu werden, ohne eine seriöse tragfähige Grundlage. Diese muss vom Staat geschaffen werden, sie ist seine ureigenste Verantwortung gemäß Art. 20 Abs. 1 Satz 1 GG in Verbindung mit Art. 1

Abs. 1 GG. Erst danach kann diese Forderung an die Menschen gerichtet werden.

Nicht nur in Deutschland, sondern auch in vielen anderen Staaten, stehen indes keine Anlageobjekte für eine gesicherte Altersvorsorge in dem erforderlichen Umfang zur Verfügung. Der Wohnungs- und gewerbliche Immobilienmarkt ist in weiten Teilen Deutschlands notleidend und kann eine auf Jahrzehnte ausgerichtete Altersversorgung nicht mehr gewährleisten. Das wird ferner an den veränderten Bedingungen der Lebensversicherer deutlich. In Deutschland sind ebenfalls viele Menschen, die in diesem Sektor für ihr Alter vorsorgen wollten, zum Teil ruiniert. Menschenwürde und Sozialstaatsprinzip fordern aber vom Staat mehr, als er hier bisher geleistet hat. Er muss verlässliche Rahmenbedingungen dergestalt schaffen, dass für Jahrzehnte sichere Anlageobjekte zur Verfügung stehen. Die Flucht namhafter Wirtschaftsunternehmen aus Deutschland entzieht diesem Bereich einer Altersvorsorge zudem eine gesicherte Grundlage. Ebenso, wenn Unternehmensübernahmen durch ausländische Interessenten in großem Umfang ermöglicht werden. Das Überleben eines Unternehmens bei rein finanziellen Interessen von Investoren ist von vornherein unsicher. Es müssen deshalb Überlegungen in anderer Richtung angestellt werden.

4. Zur Behebung der beschriebenen Problemlage insgesamt bietet sich eine multifunktionale Strategie an. Eine solche muss zum Ziel haben, die Steuerungsfähigkeit der Staaten zurückzugewinnen und damit einhergehend solide und berechenbare Rahmenbedingungen für den Wirtschaftsstandort Deutschland wie auch für die Altersvorsorge zu schaffen. Darüber hinaus muss die Strategie da-

rauf ausgerichtet sein, den Arbeitsmarkt wieder in größtmöglichem Umfang dadurch zu stabilisieren, dass die Zahl der regulären Arbeitsverhältnisse deutlich ausgeweitet wird, damit die Sozialkassen einerseits gestärkt und andererseits entlastet werden. Minijobs, Jobsplitting und Mindestlöhne dürfen nicht mehr die Diskussion in diesem Bereich beherrschen. Sie sind Indikator für grundlegende Fehlentwicklungen. Zugleich müssen auf Dauer werthaltige Anlageobjekte zur Verfügung stehen.

Eine solche Strategie bedeutet, dass die Bereiche der Daseinsvorsorge in ihrer Substanz in der Hand des Staates verbleiben oder in diese zurückgeführt werden müssen. Allenfalls darf das operative Geschäft in vom Staat zu definierenden Maßen am privaten Wirtschaftsleben teilhaben. Das heißt, dass nach Privatisierung der gesamte Aktienbestand in der Hand des Staates verbleiben muss. Allerdings kann dies auch so geschehen, dass entweder die Substanz des betreffenden Bereichs unmittelbar oder aber eben der Aktienbestand bewertet und in einen staatlichen Fonds eingebracht wird. Das hätte etwa für Bahn, Post, Postbank und viele andere privatisierte Unternehmen zu gelten. An diesen Fonds könnte der Staat Anteilscheine für einen garantierten Zinssatz und zu einem bestimmten Nennwert ausgeben. Sie müssten, damit die Bevölkerung für eine private Altersvorsorge das erforderliche Vertrauen entwickelt, gleichsam unverändert in Bezug auf eine Verschlechterung der Bedingungen auf „ewig“ ausgestaltet werden. Für eine solche Lösung könnte man auch Lebensversicherungen gewinnen, einen Teil der Anteile zu übernehmen, weil sie sich ebenfalls zunehmend schwer tun, auf lange Sicht werthaltige und wertbeständige Anlageobjekte zu finden.

Es bestünde ferner die Möglichkeit, etwa alle Straßen auf Bundes-, Länder- und Kommunalebene zu bewerten und ebenfalls auf diese Weise in Fonds einzubringen. Mit dieser Maßnahme könnte sich der Staat unabhängig von privaten Unternehmen und deren Diktat der Bedingungen etwa für Mautobjekte machen. Es ist nicht einzusehen, warum der Staat solche Vorhaben nicht selbst in eigener Hand über Maut sollte finanzieren können, wenn er andererseits Spielfelder für private Interessen mit Gewinnmaximierungsabsicht eröffnet. Noch weniger einsichtig ist, wenn ein auf Unabhängigkeit und Souveränität bedachter Staat auf diese Weise gleichsam durch die Hintertür ausländische Staatsfonds ins Land lockt, damit diese hier Aktivitäten und Einfluss entfalten können. Schließlich wäre es denkbar, die Schulden des Erblastenfonds auf diese Weise zu aktivieren und damit ein weiteres solides Anlageobjekt zur Verfügung zu stellen. Der Staat würde auf diese Weise wieder zum Handelnden und Gestaltenden und könnte sich von den ihm auferlegten intransparenten und demokratisch nicht legitimierten Fesseln und Zwängen befreien.