

Dr. Siegfried Broß
Dr. h.c. Universitas Islam Indonesia - UII - Yogyakarta
Richter des Bundesverfassungsgerichts a.D.
Honorarprofessor an der Universität Freiburg im Breisgau
Ehrevorsitzender der Deutschen Sektion der
Internationalen Juristen-Kommission e.V. und
der Juristischen Studiengesellschaft Karlsruhe

2. Marokkoreise vom 11. bis 17. Mai 2011

Vortrag 2 beim Kolloquium der Universität Souissi

in Rabat

Thema: „Dezentralisierung, Globalisierung, Steuerungs-fähigkeit von Staaten und die Entwicklung von Staatenverbindungen“

Es ist für mich eine große Freude, dieses Thema „Dezentralisierung, Globalisierung, Steuerungs-fähigkeit von Staaten und die Entwicklung von Staatenverbindungen“ heute und morgen mit Ihnen in diesem illustren Kreis diskutieren zu können. Aufgrund meiner nahezu 40-jährigen wissenschaftlichen und über 30-jährigen richterlichen Tätigkeit in drei herausgehobenen Gerichtsbarkeiten in der Bundesrepublik Deutschland und weiteren beruflichen Stationen auf Ministeriums- und Verwaltungsebene habe ich mir die Überzeugung erarbeitet,

dass viele Entwicklungen weltweit und gerade auch hier in Nordafrika, die zu Recht beklagt werden und unsägliches Leid über die Menschen gebracht haben, vielleicht nicht hätten verhindert, aber doch in der Betroffenheit der Menschen deutlich abgemildert werden können. Den maßgeblichen Grund und die maßgebliche Ursache hierfür, für diese beklagenswerten Fehlentwicklungen sehe ich vor allem darin, dass nie von der Politik, der Wissenschaft und in Verantwortung stehenden auch internationalen Organisationen und Institutionen ein strategischer Ansatz und weit ausgreifende Ideen entwickelt wurden. Es wurden einseitig egoistische Interessen weniger, einzelner Gruppen oder Staaten verhängnisvoll in die nationale Welt umgesetzt, vorgeblich zum Wohl der Menschen, in Wirklichkeit aber zu deren Verhängnis. Schon allein die Überlegung, dass - wozu ich nachfolgend komme - die jahrzehntelange Politik etwa von Weltbank, IWF und vormals GATT, nunmehr WTO keine Stabilisierung gefährdeter Staaten bewirkt, sondern im Gegenteil die Zahl gefährdeter Staaten zugenommen hat. Auch die europäische Integration von nunmehr 27 Staaten findet keine sachgerechte Antwort auf die Entwicklung. Vielen dient die „Globalisierung“ als Alibi und Rechtfertigung für strategisch überhaupt nicht durchdachte Maßnahmen, sie führen im Gegenteil dazu, die einzelnen Staaten zu schwächen.

Staatenverbindungen können dem nichts entgegensetzen, weil sie - und das ist sicher ein reizvoller Gegenstand für eine umfassende Diskussion - weniger an nationalen Egoismen scheitern, sondern durch die Verbindung völlig heterogener Gesellschaften und staatlichen Strukturen und Niveaus die einzelnen Staaten zur leichten Beute von Spekulanten machen, durch die Zusammenfassung aber in einer Staatenverbindung auch alle anderen Mitgliedstaaten einer solchen Verbindung schwächen. Die Beschäftigung mit Problemen, die viele der Mitgliedstaaten nicht hätten, nimmt zu und es ist frappierend, dass gleichwohl geleugnet wird, dass die Konstruktion der Staatenverbindung verfehlt sein könnte.

Diese Zusammenhänge kann man an der europäischen Integration ablesen. Sie ist als Verbund der Mitgliedstaaten konstruiert, allerdings ursprünglich von dem Wunsche beseelt, alle letztlich in einem Bundesstaat zusammenzuführen. Was ist davon trotz enormer Hektik und immer weiteren Vertiefung übrig geblieben? Diese Staatenverbindung ist schon jetzt in Teilgebilde zerfallen, weil etwa der Euroraum mitnichten alle Mitgliedstaaten umfasst und etwa das Finanzdesaster deutlich werden lässt, dass auch solche Mitgliedstaaten nunmehr leiden und je

für sich in der Verantwortung gegenüber ihrer Bevölkerung geschwächt werden, weil sie für andere Staaten eintreten müssen. Man kann sich auf den Standpunkt stellen, dass dies menschlich überaus positiv zu bewerten ist. Dagegen habe ich auch nichts. Nur wurde aufgrund schwerwiegendster Konstruktionsmängel übersehen, dass auch die betroffenen Staaten, wie etwa Griechenland und Portugal, ohne ihre Eingliederung in die europäische Staatenverbindung nicht so leiden würden, wenn sie noch außerhalb und allein stünden. Warum? Griechenland und Portugal wären je für sich nie zu einem interessanten Objekt für Spekulanten und ihre gewissenlosen finanziellen Interessen geworden. In der Verbindung mit den anderen dem Euroraum angehörenden Staaten, zu denen wohlhabende wie die Bundesrepublik Deutschland gehören, wurde ein unermessliches Spielfeld für die international tätigen Spekulanten eröffnet.

Mit solchen Entwicklungen geht einher, dass Dezentralisierung und damit etwa der Erhalt oder die Schaffung kleiner Verwaltungseinheiten, vor allem die Kommunalebene, beseitigt werden muss. Sie sind weltweit umspannenden Spekulationen hinderlich und der Integration in eine Staatenverbindung schwerfällig und überaus mühsam als Gesprächspartner. Allerdings wird so übersehen, dass die Menschen

kleinräumig orientiert und maßgeblich ihrem unmittelbaren sozialen Umfeld sich angehörig fühlen. Was mit Staatenverbindungen, vor allem der europäischen Integration, maßgeblich propagiert wird, Mobilität und Wettbewerb, ist das genaue Gegenteil dessen, was die Menschen suchen - und das tagtäglich - das ist Geborgenheit in einem ihnen vertrauten sozialen, vor allem familiären, Umfeld. Es wird bei der Propagierung von Mobilität in der europäischen Staatenverbindung völlig übersehen, dass Familien zerrissen, Kinder ihren Eltern entfremdet werden und so die gesellschaftliche Grundlage für ein geordnetes, solides und in sich ruhendes Staatswesen nachhaltig gefährdet wird. Vor allem wird man den Menschen nicht gerecht.

Im Folgenden möchte ich Ihnen eine Untersuchung vorstellen, die ich vor diesem hier skizzierten Hintergrund für die Bundesrepublik Deutschland erstellt habe.

I. Einführung

Eine auch nur einigermaßen vernünftige und sachgerechte Antwort auf das Thema ist nur möglich, wenn man sich vorgelagert die Frage stellt, aus welchen Gründen kann es überhaupt dazu kommen, eine solche Frage aufzuwerfen. Zurückblickend ist das die Überlegung, hat-

ten wir überhaupt Veranlassung, vor 50, 40 oder noch vor 30 Jahren in eine solche Richtung zu denken. War es ein nicht wahrgenommener schleichender Prozess oder liegt das Problem darin, dass diejenigen in Politik, Wirtschaft, Wissenschaft und Medien, die auch schleichen- den Prozessen eine kritische Aufmerksamkeit hätten schenken müs- sen, entweder die Augen verschlossen oder aber diesen Prozess als nicht ganz unwillkommen betrachtet haben. Eine Antwort auf das Thema kann nicht schlicht sein und nur im Vordergrund verharren. Es ist vielmehr unumgänglich, wenigstens - wegen der zur Verfügung stehenden Zeit - einige Ursachen zu benennen. Erst im Anschluss da- ran kann man strategisch ausgerichtete und Erfolg versprechende durchgreifende Lösungsvorschläge vorstellen.

Am Anfang stand vor allem: „Schlanker Staat“ - allerdings war das Unternehmen einseitig und unreflektiert. Es geriet von einer anfängli- chen Diätkur zur Magersucht. In der Diskussion, wie die Verwaltung modernisiert werden und die Staatsaufgaben neu definiert werden können, war schon die Fehlentwicklung angelegt. Es war eine wenig segensreiche Allianz: Wissenschaft, Unternehmensberatungen, wirt- schaftswissenschaftliche Institute und die Medien. Verhängnisvoll war schon seinerzeit, dass maßgebliche für den modernen demokrati-

schen Rechtsstaat und eine stabile Gesellschaft relevante Kräfte sich entweder nicht in dem gebotenen Maß zu Wort meldeten oder aber aufgrund einer wenig ruhmreichen Vergangenheit – gemeinhin Altlasten – nichts entgegenzusetzen hatten. Ich habe vormals im Laufe dieser Entwicklung kein mahnendes, geschweige denn ein weiterführendes Wort der großen christlichen Kirchen gehört. Die Gewerkschaften waren durch das Scheitern der Bank für Gemeinwirtschaft, der Neuen Heimat und von Coop bedauerlicherweise wenig legitimiert, hier mahnend und strategisch weiterführend aufzutreten. Sie hatten ihre Vorbildfunktion für die Arbeitsbedingungen der Arbeitnehmer und für die Ausbildung junger Menschen im großen Umfang durch diese Desaster verloren. Es gab schlicht keine ernst zu nehmende Stimme, die rechtzeitig zu Zurückhaltung und Vorsicht gemahnt hätte. Selbst Stellungnahmen auf dem Deutschen Katholikentag in Ulm 2004 sind verhallt. Es ging letztlich nicht mehr um den schlanken Staat an sich, um Bürokratieabbau, Verwaltungsinnovation oder Steigerung der Verwaltungseffizienz. Zurückblickend und als entsprechend Vorgebildeter konnte man sich nur wundern, was die Durchsetzung einer an sich begrüßenswerten Zielsetzung, Evaluierung und Effektivierung des Binnenbereichs der Verwaltung, letztlich als Ergebnis zutage gefördert hat.

II. Einzelheiten

In einem zweiten Schritt wurde die Privatisierung von Bereichen der Daseinsvorsorge in Angriff genommen. So kam es zu den Reformen von Bahn und Post¹ wie auch zur Privatisierung von Energieversorgern und anderer Unternehmen des staatlichen Infrastrukturbereichs (z.B. Müllbeseitigung, öffentlicher Personennahverkehr)². Diese Entwicklung war nachhaltig von der Gemeinschaftsebene her beeinflusst, aber auch von der sich gleichzeitig entwickelnden Globalisierung der Wirtschaft. In letzterem Zusammenhang dürfen der Einfluss – häufig nicht zum Wohl der Menschen – von Weltbank, IWF und WTO (vormals GATT) nicht übersehen werden.

Den bisherigen – zu befürchten ist nicht endgültigen – Abschluss der Privatisierung bilden etwa die Bereiche des Bau- und Umweltrechts³, die Einschaltung von Privaten bei der Verkehrsplanung und dem Verkehrsanlagenbau, die Privatisierung polizeilicher Aufgabenfelder (private Beweissicherung nach Verkehrsunfällen; Verkehrsüber-

¹ Vgl. hierzu die Art. 87e GG (1993) und Art. 87f GG (1994).

² Schuppert (Hrsg.), *Jenseits von Privatisierung und "schlankem" Staat*, Baden-Baden 1999; Gusy (Hrsg.), *Privatisierung von Staatsaufgaben: Kriterien - Grenzen - Folgen*, Baden-Baden 1998.

³ Siehe dazu Schulte, *BauR* 1998, 249: *Indienstnahme von Bauingenieuren und Architekten bei der Bauaufsicht*; Wahl, *Privatisierung im Umweltrecht*, in: Gusy (Hrsg.), *a.a.O.* (Fußn. 2), S. 260 (291 f.).

wachung durch Private)⁴, die Privatisierung im Bereich des Strafvollzugs⁵ und des Maßregelvollzugs⁶ sowie im Bereich der Justiz die Privatisierung der Registerführung, der Anwaltszulassung, des Gerichtsvollzieherwesens und der Folgen der Ehescheidung⁷.

Es ist im Rahmen dieses Vortrags und der zur Verfügung stehenden Zeit sicher nicht möglich, die mit groben Strichen skizzierte Entwicklung umfassend zu würdigen. Allerdings möchte ich doch einige Aspekte der Gesamtproblematik hier festhalten, die nicht so und vor allem nicht in einem Gesamtzusammenhang erörtert wurden. Zudem halte ich es nicht nur für legitim, sondern für hoch an der Zeit, auch unbequeme Fragen zu stellen.

Hierzu nur folgende Beispiele:

Das Luftsicherheitsgesetz ist - zu Recht - vor dem Bundesverfassungsgericht gescheitert.⁸ Unabhängig davon bleiben die Fluggastkontrollen auch weiterhin privatisiert, trotz festgestellter Sicherheitsmän-

⁴ Siehe dazu z.B. Hammer, DÖV 2000, S. 613 ff.; Steegmann in: Gusy (Hrsg.), a.a.O. (Fußn. 2), S. 237 ff.

⁵ Wagner, ZRP 2000, S. 169.

⁶ Vgl. hierzu Broß, Vortrag Fachtagung in Eickelborn am 9. März 2007; Grünebaum, R&P 2006, S. 55.

⁷ Hierzu schon Hoffmann-Riem, JZ 1999, S. 421 ff.

⁸ BVerfGE 115, 118.

gel⁹. Nicht wenig überraschend ist, dass gleichwohl im Gegenzug die Überwachung des Luftraums privatisiert werden soll. Nachdem der Bundespräsident das Gesetz zur Neuregelung der Flugsicherung im Jahr 2006 nicht ausgefertigt hat¹⁰, wird nunmehr nach Angaben der Bundesregierung eine Grundgesetzänderung vorbereitet¹¹. Die Deutsche Flugsicherung rechnet Presseberichten zufolge allerdings selbst nicht mehr mit ihrer Privatisierung vor dem Jahr 2010¹². Der systematische Widerspruch und das Widersinnige dieser beiden und anderer Privatisierungsmaßnahmen wird schon nicht mehr gesehen: Bewachung der Bahnhöfe und Flughäfen durch private Sicherheitsdienste und – das bedarf schon besonderer Betonung – auch von Einrichtungen der Bundeswehr wie auch der Bundesanwaltschaft in Karlsruhe. Warum stört sich hieran kaum mehr jemand?

Nach dem Zufallsprinzip zusammengestellte Schlagzeilen der letzten Jahre aus geläufigen Tageszeitungen runden das hier skizzierte Bild ab und stützen mein Anliegen, die Problematik in einen größeren Zusammenhang zu stellen:

⁹ Vgl. die Pressemitteilungen der GdP vom 21.09.2001 und vom 06.11.2006, <http://www.gdp.de/gdp/gdp.nsf/id/p61104?open&Highlight=Fluggastkontrollen>.

¹⁰ Unterrichtung durch den Bundespräsidenten vom 23.10.2006, BT-drs. 16/3262.

¹¹ <http://www.bmvbs.de/-/302.1016701/doc.htm>.

¹² Bericht vom 04.03.2008, <http://www.airliners.de/news/artikelseite.php?articleid=14435>

- Großbritannien hat aus den Fehlern früherer Privatisierungen gelernt – Altlasten bei den Bahnen (NZZ Nr. 13 vom 17.1.2007, S. 13);
- Die neue Kriegswirtschaft – Bewaffnete Gewalt als Dienstleistung (SZ Nr. 35 vom 12.2.2007, S. 43);
- 26 Staaten stehen vor dem Zusammenbruch (SZ Nr. 213 vom 15. 9.2006, S. 7);
- Wir müssen retten was noch zu retten ist – Unionspolitiker warnen eindringlich vor dem Verkauf der hochverschuldeten Bundesdruckerei ins Ausland (SZ Nr. 3 vom 4.1.2007, S. 5);
- Stromkonzerne suchen die Konfrontation – Unternehmen drohen mit Investitionsstopp, sollte die Bundesregierung gegen steigende Preise vorgehen (SZ Nr. 239 vom 17.10.2006, S. 1);
- Die Riesen schlagen zu – Beispiellose Machtspiele in Europa (SZ Nr. 295 vom 22.12.2006, S. 2);
- EU will Energie verbilligen – Deutsche Konzerne sollen Kontrolle über Netze verlieren (SZ Nr. 5 vom 8.1.2007, S. 1);
- Große Versorgungslücken im Stromnetz (SZ Nr. 256 vom 7.11.2006, S. 1);
- Fluglotsen drohen mit Streik-Chaos (SZ Nr. 298 vom 28.12.2006, S. 21);

Die Übersicht ließe sich nahezu beliebig fortsetzen.

III. 1. Es ist unverkennbar, dass mit dem Rückzug des Staates selbst aus seinen Kernaufgaben sich auch die Dogmatik des Verwaltungsrechts ändert: Neben die klassische Eingriffs- und Leistungsverwaltung soll nun ein "Verwaltungskooperationsrecht" und ein "Regulierungsrecht" treten, das die duale Verantwortung von Staat und Privaten bei der Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben zum Gegenstand haben soll¹³. Für mich ist allerdings gerade dieser Ansatz Teil des Problems; denn durch eine dogmatische Überhöhung und ein Befördern des Phänomens - ich gebrauche diesen Ausdruck ganz bewusst - auf eine möglichst hohe Abstraktionsebene werden die im Alltag drängenden Probleme verharmlost und geraten deshalb aus dem Blickfeld.

2. Abgesehen von dieser zu kritisierenden Teilbetrachtung werden zahlreiche Argumente für die Privatisierung öffentlicher Unternehmen und Aufgabenbereiche von der Wirklichkeit widerlegt, sie sind nur ausnahmsweise stichhaltig. So werden den Menschen gerade nicht größere Freiräume in wirtschaftlicher oder persönlicher Hinsicht eröff-

¹³ Dazu einzelne Berichte in Schuppert und Gusy, a.a.O. (vgl. Fußn. 2).

net¹⁴. Die Kosten für die bisher in öffentlicher Verantwortung erbrachten Leistungen sinken auch nicht und der Staatshaushalt wird ebenso wenig entlastet wie die Unternehmen nicht effizienter werden. Wenn ich nichts übersehen habe, wurde zudem von verantwortlicher staatlicher Seite noch kein tauglicher Versuch unternommen, den Wahrheitsgehalt solcher Auffassungen zu überprüfen. Es fehlt vor allem aber die volkswirtschaftliche Gesamtrechnung nach Privatisierung eines Sektors. Es müssen Primär-, Sekundär- und Tertiärebene und die dort anfallenden Kosten zusammen gerechnet werden. Es bedarf z.B. der Ermittlung des Umfangs der verminderten Einnahmen auf Seiten des Staates bei gleichzeitiger Ausweitung der Sozialleistungen wegen Zunahme der Schattenwirtschaft und Entlassungen von Arbeitskräften in den privatisierten Bereichen in großem Umfang. Überdies ist nach meinen Erfahrungen im Alltag kaum etwas billiger geworden. Man denke nur an die Müllabfuhr, die Versorgung mit Beförderungsleistungen oder die Lieferung elektrischer Energie und von Gas. Wenn ich nichts übersehen habe, ist lediglich die Inanspruchnahme des Telefons mit deutlich weniger Kosten als zuvor verbunden.

Gerade die volkswirtschaftliche Gesamtrechnung und die aktuell diskutierte Reform der Unternehmensbesteuerung ist für mich eine

¹⁴ Immerhin ist aktuell das Schicksal von 50.000 Menschen (und ihren Familienangehörigen) doch sicher keine quantité négligeable.

Bestätigung meiner Auffassung. Werden Privatunternehmen in den privatisierten öffentlichen Bereichen tätig, so arbeiten sie nach dem Grundsatz der Gewinnmaximierung. Dazu gehört neben der im Allgemeinen rücksichtslosen Behandlung des Arbeitskräftesektors auch, möglichst wenig an Steuern an den Staat zu entrichten. Dem Staat gehen sonach etwaige Gewinne vor Privatisierung der öffentlichen Unternehmen verloren und nach der Privatisierung muss er noch durch eine Unternehmenssteuerreform die nunmehr tätigen und erkleckliche Gewinne erzielenden Unternehmen bei Laune halten. Der Staat ist also vom Wohlwollen dieser Unternehmen und ihres finanziellen Beitrags zum Gemeinwohl abhängig und nicht er schafft die Rahmenbedingungen des Staatswesens in diesen Bereichen, sondern sie werden ihm von demokratisch nicht legitimierten Handelnden diktiert.

Hierzu kommt aber speziell im Finanzbereich, dass er bei sinkenden Steuereinnahmen zu den schon erwähnten erhöhten Ausgaben im Sozialbereich auch noch eine Ausweitung in personeller Hinsicht über entsprechende Regulierungs- und Kontrollbehörden verkraften muss. Was das mit schlankem Staat zu tun haben soll, erschließt sich mir auch bei vertieftem Nachdenken nicht. Allerdings können wir bei der Betrachtung hier nicht stehen bleiben. Die Rahmenbedingungen in

wesentlichen Infrastrukturbereichen des Standorts Deutschland können vom Staat nicht mehr gewährleistet werden. Warum? Auch der Einsatz und das Tätigwerden noch so aufgeblähter Regulierungs- und Kontrollbehörden vermögen nicht das Geringste daran zu ändern, dass zahlreiche Produktionsbereiche in Deutschland bei ihrer betriebswirtschaftlichen Kalkulation und der Beurteilung der Güte des Wirtschaftsstandorts Deutschland in ganz erheblichem Maße nunmehr von den Unternehmen abhängig sind, die sie etwa mit Energie, mit Wasser, Verkehrsleistungen und mit Finanzmitteln versorgen. Letzteres hat schon vor dem Finanzmarktdesaster gegolten. Weder die verantwortlichen Organe der EU noch von Weltbank, IWF oder WTO können mit ihrer auf umfassende Privatisierung staatlicher Bereiche gerichteten Politik solche eklatanten Widersprüche auflösen.

3. Des Weiteren muss man fragen, ob die Versorgung mit bisher in öffentlicher Verantwortung erbrachten Leistungen nach der Privatisierung verlässlicher geworden ist oder ob nicht im Gegenteil das Leistungsvermögen und damit für viele Bereiche die Sicherheit für die Benutzer oder Verbraucher gesunken sind (Stichworte: Sky-Guide, Schweiz; überhaupt Katastrophen in Tunnels und nunmehr auch die ICE-Probleme).

4. Letztlich aber muss man sehen und das wird neuerdings auch durch Initiativen auf der Gemeinschaftsebene - obwohl von mir schon länger angemahnt - nunmehr – sicher ungewollt – bestätigt. Es macht keinen Sinn und ist für eine Legitimation des hier kritisierten Vorgangs von vornherein ausgeschlossen, wenn staatliche Monopole durch private Monopole ersetzt werden, an deren Stelle mit äquivalenter Wirkung auch Kartelle treten können. Es geht darum, dass öffentliche Aufgaben auf den Staat und die seiner umfassenden staatlichen Gewalt sowie Fürsorge anvertrauten Menschen ausgerichtet sind. Damit vertragen sich betriebswirtschaftliche Denkweisen von vornherein nicht. Darüber hinaus wird die staatliche Souveränität nicht nur vermindert, sondern geradezu in Frage gestellt. Schon meine zuvor erläuterten Überlegungen dürften deutlich gemacht haben, dass nurmehr wenige Ansatzpunkte für eine Selbstdefinition eines Staatswesens vorhanden sind und der demokratische Rechtsstaat infolge umfassender Privatisierung dergestalt gefährdet ist, dass er fremd definiert wird. Insofern erfahren die Grundrechte in ihrer institutionellen Ausprägung eine Gefährdung, nicht nur in ihrem subjektiven Gehalt. Für diesen Standpunkt habe ich einen besonderen Beleg: Als ich am 20. September 2005 in Hannover auf Einladung von Ver.di einen Vortrag zu dem

Thema Privatisierung öffentlicher Aufgaben gehalten habe¹⁵, wurde unsere Bundesregierung nur wenige Tage später mit dem Forderungskatalog einer Rating-Agentur konfrontiert: Wenn sie die aufgelisteten Punkte nicht erfülle, werde die Bundesrepublik Deutschland im Rating abgestuft. Wer regiert Deutschland und wer bestimmt die Richtlinien der Politik? Anders formuliert: Wenn sich der Staat fortwährend der Erfüllung öffentlicher Aufgaben dadurch entzieht, dass er substantielle Teile von sich privatisiert und mehr oder weniger ungebunden durch private Dritte erfüllen lässt, dann sehe ich das Problem, dass sich der Staat letztlich selbst und - unabhängig von der Souveränität – seine Macht zur Selbstdefinition in Frage stellte. Wofür steht er noch, wenn er sich selbst eines großen Teils seiner Substanz begibt?

Der Staat wird letztlich erpressbar. Es kann nicht von vornherein ausgeschlossen werden, dass durch Missmanagement oder sogar gezielt etwa eine Stromverknappung herbeigeführt wird; ferner, dass in diesen Bereichen tätige Unternehmen ausgeschlachtet und sie dann ebenso wie die von ihnen abhängige Allgemeinheit sich selbst überlassen werden. Auch die denkbare Übernahme der deutschen Bahn nach deren Börsengang oder nach einer weltweiten Ausschreibung durch anonyme Finanziers gehört in diesen Zusammenhang. Man

¹⁵ Im Zusammenhang mit der beabsichtigten Privatisierung der Landeskrankenhäuser einschließlich des Maßregelvollzugs.

braucht gar nicht viel Phantasie, dass etwa aufgrund eines Sonderurlaubs für alle Beschäftigten von einer oder zwei Wochen, weil diese so gut gearbeitet hätten, die Volkswirtschaft nachhaltigen Schaden nehmen könnte. Man kann dem nicht damit begegnen, dass sich solche Beispiele an und für sich nur Hochschullehrer für den Hörsaal ausdenken und sich solche Sachverhalte nicht in der Wirklichkeit abspielen. Jedenfalls haben großräumige Blackouts zu nachhaltigen Schäden der betroffenen Volkswirtschaften geführt und die rostige Pipeline in Alaska hat für kurze Zeit den gesamten Weltölmarkt durcheinander gewirbelt. Nicht von ungefähr verlief die Privatisierungsentwicklung bei der Bahn in Deutschland im 19. Jahrhundert umgekehrt: Von der Privat- hin zur Staatsbahn (im Übrigen auch bei der Post). Und nun die Finanzmarktkrise. Wo waren hier die Rating-Agenturen, die Analysten, die Wissenschaft und die wirtschaftswissenschaftlichen Institute?

5. Schließlich muss man auch erkennen, dass der Staat mit der Privatisierung öffentlicher Aufgaben Hunderttausenden - wenn nicht ein oder zwei Millionen regulären Arbeitsverhältnissen - die rechts- und sozialstaatlich gesicherte Grundlage entzieht. Zu nennen sind hier die Fälle einer Auslagerung von Arbeitsplätzen in Billiglohnländer oder – im Inland – eines Arbeitsplatzsplittings in Minijobs oder gar das Ent-

stehen illegaler Beschäftigungsverhältnisse. Nur nebenbei sei an die sozialstaatlich bedenkliche Entwicklung im gesamten Arbeitsrecht einschließlich der Diskussion um Mindestlöhne erinnert. Damit dürfte unter anderem auch zusammenhängen, dass in Deutschland nur noch 40,9 % der 55- bis 64-Jährigen arbeiten. In anderen Ländern ist die Quote deutlich höher: Norwegen 55,9 %, USA 59 % und Schweiz 60,1 %¹⁶. Der Staat begibt sich nicht nur seiner Vorbildfunktion im Beschäftigungs- und Ausbildungsbereich (Stichwort Lehrstellenmangel), sondern auch der stabilisierenden Wirkung für die gesamtwirtschaftliche Situation über die Nachfragemacht seiner Beschäftigten als Konsumenten, wie auch die Gewerkschaften nach dem Verlust der genannten Unternehmen. Dieser Doppelleffekt im Primär- und Sekundärbereich aus einer gesicherten arbeitsrechtlichen Position heraus entfällt. Die Gefahr, dass die Gesellschaft gespalten wird und die Verteilung des Wohlstands weiter auseinander klaffen wird, liegt nicht fern. Wir haben in Deutschland schon jetzt das Problem der social equity im Vergleich zu den ärmsten Staaten dieser Welt in umgekehrter Erscheinung: Annäherung von oben nach unten und nicht Annäherungsversuche von unten nach oben. Auch hierfür wieder ein aktueller Beleg: Nach einem OECD-Vergleich der Industrieländer wächst die Ar-

¹⁶ Angaben des Instituts der deutschen Wirtschaft in Köln nach Südd.Zeitung Nr. 254 vom 31.10./1./2.11.2008, V 3 S. 9.

mut in Deutschland am schnellsten¹⁷. Auch wenn diese Studie den Zeitraum bis 2005 betrifft, ist aufgrund der eigenen Untersuchungen der Bundesregierung keine grundlegende Änderung zu erkennen.

IV. Folgerungen

Gerade auch vor dem Hintergrund der verheerenden Finanzmarktkrise, die allerdings auch mit von den von mir beschriebenen Fehlentwicklungen verursacht wurde – weitere kann ich selbstverständlich noch in der Diskussion ergänzen¹⁸ – ist es unabdingbar, für die Steuerungsfähigkeit von Staaten einen umfassenden strategischen Ansatz zu wählen, dem allerdings die meisten, wenn nicht alle Akteure, die direkt oder indirekt einen Beitrag zu der hier zu lösenden umfassenden die Weltgemeinschaft bedrohende Entwicklung beigetragen haben, ablehnend gegenüber stehen dürften. Zunächst sind hier weltumspannende Institutionen zu nennen, wie IWF, WTO und Weltbank, wie auch teilweltumspannende wie die EU. Sie haben die Menschen übersehend durchweg den Wettbewerb nicht nur betont, sondern ihn über-

¹⁷ Südd.Zeitung Nr. 246 vom 22.10.2008, S. 17.

¹⁸ Zu den Fehlentwicklungen zählt wohl auch der Versuch vieler Kommunen, über sog. cross-border-Leasingverträge finanziellen Nutzen aus der unterschiedlichen Steuergesetzgebung in Deutschland und den USA zu ziehen. Im Ergebnis handelt es sich dabei um hochriskante Finanzspekulationen (vgl. "<http://lexikon.meyers.de/pages/viewpage.action?spaceKey=wissen&pageId=21231682&decorator=printable>"), die nach Zeitungsberichten – nicht zuletzt aufgrund der aktuellen Finanzmarktkrise – bereits zu Millionenverlusten in öffentlichen Haushalten geführt haben. Dazu FR vom

höht, ihn gleichsam zum substantiellen Inhalt einer weltumspannenden Wertordnung gemacht. Dabei war über die Jahre unverkennbar, dass es diesen internationalen Institutionen nicht gelungen ist, selbst rohstoffreiche Staaten gesellschaftlich zu einem Standard, wie er einem modernen demokratischen Rechtsstaat Eigen ist, zu entwickeln, geschweige denn zu stabilisieren. Die Globalisierung kann hierfür nicht als Alibi dienen. Wer im Besitz der Rohstoffe ist, zumal exklusiv, braucht die Globalisierung nicht zu fürchten. Sie ist von skrupellosen Kräften herangezogen. Ähnliches gilt für Deutschland wie für jeden anderen Staat auf dieser Erde, wenn wir die staatlichen primären Aufgaben- und Funktionsbereiche der Daseinsvorsorge und Gefahrenabwehr betrachten. Der Strom in Deutschland kommt nicht aus den Vereinigten Staaten von Amerika oder Australien, genauso wenig wie die Frischwasserversorgung. Die Straßen werden in Deutschland gebaut, der öffentliche Nahverkehr verläuft hier und nicht in New York, Canberra oder Adelaide. Diese Destabilisierung von Staaten und die Ersetzung staatlicher Monopole durch private Monopole muss ein Ende haben, weil kein Staat mehr in der Lage ist, die Grundlage für ein gezieltes Zusammenleben seiner Menschen und der ihm anvertrauten Schicksale sicherzustellen. Es geht auch nicht an, über Hedge-

fonds, ausländische Staatsfonds und sonstige nicht zu identifizierende und legitimierte Finanzströme, flankiert durch Rating-Agenturen und Analysten, das demokratische Fundament eines modernen Rechtsstaats zu untergraben.

1. Art. 15 des Grundgesetzes wird von vielen - ich formuliere es einmal salopp - eher wie ein Folklore-Artikel des Grundgesetzes betrachtet oder aber als Trostpflasterchen für manche politische Gruppierung 1949, die man auch für den Aufbau des demokratischen Rechtsstaats gewinnen wollte. Historisch gesehen und rd. 60 Jahre zurückgehend, muss man allerdings erkennen, dass die dort genannten Objekte einer Sozialisierung inzwischen auf Grund der modernen technischen und weltweiten wirtschaftlichen Entwicklung durch andere abgelöst wurden. Gleichwohl bleibt die Wertentscheidung des Grundgesetzgebers materiell die gleiche: Sozialisierung etwa von Bodenschätzen würde dann Sinn machen, wenn durch missbräuchliche Nutzung durch wenige die innere Unabhängigkeit eines Staatswesens in Frage gestellt würde. Das heisst, diese verfassungsrechtliche Befugnis darf nur gebraucht werden, wenn ein Staatswesen in maßgeblichen Teilen handlungsunfähig geworden ist, weil private Unternehmen die staatliche Gewalt inhaltlich zumindest nachhaltig zu steuern vermögen. So

verstanden besteht ein Spannungsverhältnis zwischen Art. 15 und Art. 20 Abs. 1 GG und von letzter Bestimmung zu Art. 79 Abs. 3 und Art. 1 Abs. 1 GG.

2. Es gibt noch einen weiteren Bereich der Daseinsvorsorge, der teilweise und im Widerspruch zum Sozialstaatsprinzip des Art. 20 Abs. 1 GG privatisiert worden ist. Es ist die Forderung des Staates an seine Bürgerinnen und Bürger, zu einem nicht unbeträchtlichen Teil künftig selbst für das Alter vorzusorgen. Auch hier werden wesentliche Rahmenbedingungen übersehen. Nach den Erfahrungen in den Vereinigten Staaten von Amerika und infolge der Finanzmarktkrise ist nicht nur dort die Altersversorgung der Menschen in einem erschreckenden Ausmaß gefährdet. Zum einen haben auch Weltunternehmen keine Vorsorge für die hieran teilhabenden Betriebsrenten getroffen. Zum anderen ist der Verfall der Aktienkurse, z.T. auf Grund 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 tragfähige Grundlage. Diese muss aber vom Staat ge-

schaffen werden, sie ist seine ureigenste Verantwortung gem. Art. 20 Abs. 1 Satz 1 GG i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG.

Nun muss man feststellen, dass in Deutschland keine Anlageobjekte in dem erforderlichen Umfang zur Verfügung stehen. Der Wohnungs- und gewerbliche Immobilienmarkt ist in vielen Teilen Deutschlands Not leidend und kann eine auf Jahrzehnte ausgerichtete Altersversorgung nicht mehr unterstützen. Das wird auch an den veränderten Bedingungen der Lebensversicherer deutlich. Hierzu hat in ganz maßgeblichem Umfang auch der Verfall der Aktienkurse beigetragen. In Deutschland sind ebenfalls viele Menschen, die in diesem Sektor für ihr Alter vorsorgen wollten, zum Teil ruiniert. Menschenwürde und Sozialstaatsprinzip fordern vom Staat aber mehr, als er hier bisher geleistet hat. Er muss verlässliche Rahmenbedingungen dergestalt schaffen, dass für Jahrzehnte sichere Anlageobjekte zur Verfügung stehen. Die Flucht auch namhafter Wirtschaftsunternehmen aus Deutschland oder deren komplette Übernahme durch ausländische Unternehmen oder Investoren entzieht schon diesem Bereich einer Altersvorsorge eine belastbare Grundlage. Es müssen deshalb Überlegungen in anderer Richtung angestellt werden.

V. Lösungsmöglichkeiten

1. Zur Abmilderung der beschriebenen und im Widerspruch zu Verfassungsprinzipien stehenden negativen Wirkungen einer umfassenden Privatisierung und gerade auch einer umfassenden Privatisierung im Bereich der Daseinsvorsorge bedarf es einer Stabilisierung. Ich mache mir insoweit wieder die Gedanken, die hinter Art. 15 GG stehen, zu Eigen. Es muss sich um eine multifunktionale Lösung handeln, mit der in verschiedener Richtung stabilisierende Wirkungen erzielt werden können. Die Lösung sehe ich in einem Fondsmodell, das geeignet ist, für den Staat einen Teil seiner politischen Gestaltungsfähigkeit zurückzugewinnen, den Arbeitsmarkt zu unterstützen, die Einengung der Gestaltungsmöglichkeiten durch die Schulden- und Zinslast zu mildern und vor allem auch stabile und dauerhafte Anlageobjekte für eine private Altersversorgung zu schaffen. Die Bereiche der Daseinsvorsorge müssen in ihrer Substanz in der Hand des Staates verbleiben und dürfen allenfalls mit dem operativen Geschäft am privaten Wirtschaftsleben teilhaben. Das heisst, dass nach Privatisierung der gesamte Aktienbestand in der Hand des Staates verbleiben muss. An Stelle von Aktien wird die jeweilige Sachsubstanz bewertet und in einen staatlichen Fonds eingebracht. Das hätte etwa für Bahn, Post, Postbank und viele andere privatisierte Unternehmen zu gelten. An

diesen Fonds gibt der Staat Anteilsscheine für einen garantierten Zinssatz und zu einem bestimmten Nennwert aus. Sie müssen, 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 Lebensversicherer gewinnen, einen Teil der Anteile zu übernehmen, weil auch sie sich zunehmend schwer tun, auf lange Sicht werthaltige und wertbeständige Anlageobjekte zu finden.

Man könnte ferner etwa alle Straßen auf Bundes-, Länder- und Kommunalebene bewerten und ebenfalls auf diese Weise in Fonds einbringen¹⁹. Durch eine zeitliche Streckung der Bildung dieser Fonds würde der Kapitalmarkt nicht destabilisiert.

Mit dem vereinnahmten Geld insgesamt könnten nicht nur Handlungs- und Gestaltungsfähigkeit des Staates zurückgewonnen werden, sondern er könnte auch durch Prägung von Teilen des Wirtschaftsbereichs nach Scheitern der privaten Betätigung die notwendigen Grundlagen wieder herstellen.

¹⁹ Die dahinterstehenden Werte würden dann nicht wie im Fall des cross-border-Leasings (vgl. oben) als Spekulationsobjekt missbraucht, sondern gerade im Gegenteil zur Korrektur der von mir geschilderten Fehlentwicklungen genutzt.

2. Über eine solche Fondslösung könnten auch trotz des unsäglichen Leids in Japan für Millionen Menschen die Folgen für die Zukunft zumindest abgemildert werden, weil zu befürchten ist, dass sich gewissenlose Spekulanten finanzielle Vorteile verschaffen und die Staatenwelt und Japan als betroffener Staat hilflos agieren.

VI. Schlussbemerkung

Dezentralisierung, Globalisierung, Steuerungsfähigkeit von Staaten und die Entwicklung von Staatenverbindungen stehen in einem ganz anderen Zusammenhang, als dies in der jüngeren Vergangenheit von großen Teilen der Politik, der Wissenschaft und vor allem weltweit agierenden Interessenten verbreitet wurde. Es ist eine Rückbesinnung erforderlich und wenn wir die jüngsten Entwicklungen hier in Nordafrika, aber auch in anderen Teilen der Welt betrachten, werden wir mit Sicherheit erkennen, dass der Befund, den ich für die Bundesrepublik Deutschland auf einem ganz anderen Ausgangsniveaus erhoben habe, zu ganz vertieftem Nachdenken Anlass sein müsste.