

Dr. Siegfried Broß  
Richter des Bundesverfassungsgerichts und Honorarprofessor an der Universität Freiburg  
Vorsitzender des Präsidiums der Deutschen Sektion der Internationalen Juristen-Kommission  
Vortrag am 22. Januar 2007 in Stuttgart

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

### **I. Allgemeine Ausgangsüberlegungen**

1. Seit einigen Jahren wird die Privatisierung von Unternehmen der öffentlichen Hand, auch solchen, die Aufgaben der Daseinsvorsorge wahrnehmen, trotz nicht weniger fehlgeschlagener Privatisierungen, die zur Vorsicht gemahnen müssten, nicht mehr bloß diskutiert, sondern verstärkt umgesetzt. Die Privatisierung öffentlicher Unternehmen wie vermehrt auch öffentlicher Aufgabenbereiche der Hoheitsverwaltung bis hin zu solchen der Gefahrenabwehr sollen, so wird argumentiert, den Menschen größere Freiräume nicht nur in wirtschaftlicher, sondern überhaupt in persönlicher Hinsicht eröffnen. Zugleich sollen die Kosten für die bisher in öffentlicher Verantwortung erbrachten Leistungen sinken und damit der Staatshaushalt entlastet sowie zudem die Effizienz der Unternehmen erhöht werden. Soweit ich sehe, ist bis heute noch kein Versuch unternommen worden, den Wahrheitsgehalt solcher Auffassungen zu überprüfen. Allerdings fällt mir anhand der Erfahrungen des Alltags auf, dass kaum etwas billiger geworden ist. Man denke nur an die Müllabfuhr, die Versorgung mit Beförderungsleistungen oder die Lieferung elektrischer Energie. Wenn ich nichts übersehen habe, ist lediglich die Inanspruchnahme des Telefons mit deutlich weniger Kosten als zuvor verbunden. 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).
2. Der Staat muss vor weiteren Schritten in Richtung einer Privatisierung von Bereichen, sei es der Daseinsvorsorge, sei es der Gefahrenabwehr, an seine Verantwortung erinnert werden, die ihm aus dem Sozialstaatsprinzip des Art. 20 Abs. 1 GG als einer besonderen Ausprägung der Menschenwürde des Art. 1 Abs. 1 GG erwächst. Diese Verantwortung verbietet es, dass sich der Staat zu der Wahrnehmung dieser Aufgaben solcher privater Dritter bedient, die er nicht voll beherrscht und die er nicht so einsetzen kann, wie wenn er die Aufgabe noch in eigener Verantwortung erfüllen würde. ....  
Anders formuliert: Wenn sich der Staat fortwährend der Erfüllung öffentlicher Aufgaben dadurch entzieht, dass er substanzielle Teile von sich privatisiert und letztlich 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 stellen könnte. Wofür steht er noch, wenn er sich selbst eines großen Teils seiner Substanz begibt?
3. Ein weiterer Gesichtspunkt stützt meine Sicht: Nicht nur die Nationalstaaten, sondern auch die EU kommen nicht umhin, den Wettbewerb je nach dem mehr oder weniger intensiv zu kontrollieren. Eine solche Kontrolle setzt auf einer niedrigen Stufe bei Wettbewerbshandlungen (Werbung, Angriff auf andere, z.B. durch Abwerbung u.ä) an und mündet in die Kontrolle von mehr oder weniger freundlichen Unternehmenszusammenschlüssen ein. Widerspruchsfrei ist formal auch von daher die Privatisierungseuphorie jedenfalls nicht. Besonders deutlich wird dies, wenn infolge der Privatisierung staatliche Monopole durch private Monopole ersetzt werden.  
Wenn sich der Staat immer mehr der Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben durch Privatisierung entledigt, verliert er damit auch Handlungs- und Gestaltungsspielräume. Das bedeutet letztlich, dass er großenteils die Politikfähigkeit verliert. Nicht der Staat bestimmt mehr die Richtlinien der Politik und die Entwicklung des Staatswesens und seiner Gesellschaft, sondern dies tun

demokratisch nicht legitimierte Private. Diese kann er aber infolge der Privatisierung nicht mehr steuern, weil er seine Nachfragemacht nicht mehr in die Waagschale werfen kann. Mit der Privatisierung entzieht der Staat Hunderttausenden, wenn nicht ein oder zwei Millionen regulären Arbeitsverhältnissen die rechtsstaatlich und sozialstaatlich gesicherte Grundlage, wenn dies zu einer Auslagerung von Arbeitsplätzen in Billiglohnländer oder - im Inland - zu einem Arbeitsplatzsplitting in Minijobs oder gar zu illegalen Beschäftigungsverhältnissen führt.

..... Akzessorisch ist zudem, dass durch die Privatisierung profitabler öffentlicher Aufgabenbereiche die staatliche Einnahmenseite geschwächt, hingegen die Ausgabenseite ausgeweitet wird, was zu einem weiteren Auseinanderklaffen der öffentlichen Haushalte führt und die Spaltung der Gesellschaft fördert. Wir haben in Deutschland jetzt schon 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.....

Letztlich wird der Staat erpressbar. Wenn etwa die Eisenbahn privatisiert und dann möglicherweise durch europa- oder weltweite Ausschreibung oder über die Börse undurchsichtigen Eigentümerstrukturen geöffnet wird (ich vermeide den Begriff "Heuschrecken", weil hier noch ganz andere Szenarien nicht fern liegen), könnte der Staat mit seiner Volkswirtschaft schwer geschädigt werden, wenn etwa der Gesamtbetrieb für 1 oder 2 Wochen ausfällt, und das gezielt (Sonderurlaub als Belohnung für gute Arbeit). Das gleiche gilt, wenn im Bereich der Energiewirtschaft durch eine künstliche Herbeiführung einer Stromknappheit, um die Preise in die Höhe treiben zu können, Stromausfälle provoziert werden. ....Zuletzt sind in diesem Zusammenhang die Streitigkeiten zwischen Russland und Weißrussland (vorausgehend schon zwischen Russland und Ukraine) wegen der Durchleitung von Gas und Öl ebenso zu nennen wie die auf EU-Ebene jüngst aufgebrochene Diskussion darüber, Lieferanten und Netze zur Förderung des Wettbewerbs im Energiesektor zu trennen. Nicht von ungefähr verlief die Privatisierungsentwicklung bei der Bahn in Deutschland im 19. Jahrhundert umgekehrt: Von der Privat- hin zur Staatsbahn.

Nach der Übernahme der Hypo-Vereinsbank durch die Uni-Credit muss jedem auffallen, dass bei Aufgabe der Gewährträgerhaftung der öffentlichen Hand für ihre leistungsstarken Kreditinstitute und völligem Rückzug aus diesem Sektor jeder Staat Gefahr läuft, völlig zum Spielball Privater und nicht zu kontrollierender Marktkräfte zu werden.....

4. Des Weiteren ist nach meiner Beobachtung inzwischen das Gespür aus dem öffentlichen Bewusstsein dafür verschwunden, welchen unververtretbaren Einfluss internationale Rating-Agenturen auf die Güte eines Staatswesens nehmen. Wenn eine solche, weder demokratisch noch sonst wie unter übergeordneten Gesichtspunkten legitimierte oder gar kontrollierte Rating-Agentur Deutschland abstuft, kostet dieses Vorgehen nicht den Bundesfinanzminister – wie manche schreiben -, sondern den deutschen Steuerzahler Milliarden Euro. Eine Rating-Agentur könnte - folgerichtig zu Ende gedacht – bei ganzer oder teilweiser Privatisierung des Strafvollzugs über ihr Rating etwa dessen Güte ebenso wie die psychiatrischer Landeskrankenhäuser oder des Verkehrsnetzes eines Staates steuern.....

Die Fragestellung lautet schlicht, aber ebenso unmissverständlich: Welche Bereiche der staatlichen Aufgabenwahrnehmung dürfen vor dem Hintergrund der verfassungsrechtlichen Bindungen privater Wahrnehmung überantwortet werden und welche nicht? Aus einer verfassungsrechtlichen Gesamtschau: Nichts was den Staat in Frage stellt und seine Souveränität beeinträchtigt oder gar beschränkt. Diese Prüfsteine gelten wegen des staatlichen Gewaltmonopols für die gesamte Gefahrenabwehr und für die elementaren Bereiche der Daseinsvorsorge.

## **II. Verfassungsrechtliche Überlegungen**

..... Staatswirtschaft darf nicht nur negativ gesehen werden. Vielmehr ist Staatswirtschaft in den Infrastrukturbereichen der Daseinsvorsorge und im Bereich der gesamten Gefahrenabwehr unumgänglich, damit der Staat selbst unabhängig bleibt und nicht erpressbar wird. Zugleich

kommt er auf diese Weise den Verpflichtungen aus Art. 1 Abs. 1 i.V.m. Art. 20 Abs. 1 GG nach. Die schrankenlose Öffnung durch umfangreiche Privatisierungen hat dazu geführt, dass die Abhängigkeit von internationalen Finanzströmen immer größer wird, eine Spekulation früher gegen die DM und nunmehr gegen den Euro nahezu nach Belieben möglich ist. Niemand fragt mehr nach den Agierenden, also danach, wer diese immensen Finanzströme und aus welchen Motiven lenkt und welche Interessen damit verfolgt werden.

Nach allem müssen Privatisierungen im Bereich der Daseinsvorsorge rückgängig gemacht und anstehende mit Börsengang oder im Bereich der Gefahrenabwehr unterbunden werden. Die Substanz von Betrieben der Daseinsvorsorge ist jeweils in Fonds einzubringen. Die Substanz ist zu bewerten und es sind an diesen Fonds zu einem für immer garantierten Zinssatz Anteilsscheine an die Bürgerinnen und Bürger zur Sicherung ihres privaten Anteils an der Altersvorsorge auszugeben.

..... In solche Fonds könnten auch Bahn, Post, Postbank, das gesamte Straßennetz von Bund, Ländern und Gemeinden sowie schließlich gar die Schulden des Erblastenfonds eingebracht werden. Der Vorzug läge darin, dass für immer verlässliche Anlageobjekte zu einem fest bestimmten und garantierten Zinssatz zur Verfügung stünden, der Staat seine Handlungsfähigkeit in großen Bereichen zurückgewinnen würde und damit auch die Voraussetzungen geschaffen würden, dass die Gesellschaft mittelfristig nicht in Arm und Reich gespalten und damit der soziale Frieden in Deutschland gefährdet wird.

### **III. Ausblick**

In diesem Zusammenhang ist auch der klassische § 2 VOB/A in Erinnerung zu rufen. Er bestimmt seit jeher, dass Bauleistungen an fachkundige, leistungsfähige und zuverlässige Unternehmer zu angemessenen Preisen zu vergeben sind. Der Wettbewerb soll die Regel sein. Ungesunde Begleiterscheinungen, wie z.B. wettbewerbsbeschränkende Verhaltensweisen, sind zu bekämpfen. Bei der Vergabe von Bauleistungen darf kein Unternehmer diskriminiert werden. Es ist anzustreben, die Aufträge so zu erteilen, dass die ganzjährige Bautätigkeit gefördert wird. Es ist bis heute nicht gelungen, diese für mich überaus kluge und weitsichtige Regelung für einen angemessenen Einfluss des Staates auf die Wirtschaft für die Gegenwart fruchtbar zu machen. Ganz im Gegenteil. Von der Gemeinschaftsebene her wird das sinnvolle Substrat der Regelung zerschlagen, ohne dass in irgendeiner Hinsicht ein äquivalent dahin geschaffen wird, dass die Staaten in die Lage versetzt werden, ihre Politik- und Gestaltungsfähigkeit und damit ihre Fähigkeit zur Selbstdefinition zu erhalten.....

Abgesehen von Korruption, deren verheerende Auswirkungen auf die Entwicklung einer Gesellschaft und eines modernen demokratischen Rechtsstaates häufig unterschätzt wird, fehlt es an der schrittweisen Entwicklung der Voraussetzungen dafür, die Grenzen eines Staates für eine ungehinderte Teilnahme am Welthandel zu öffnen und damit auch für die Privatisierung öffentlicher Aufgaben. Die Wettbewerbsvoraussetzungen sind nicht gegeben, weil die Startbedingungen nicht ungleicher sein könnten, als dies in der Wirklichkeit der Fall ist. Jegliche Befürwortung der Privatisierung öffentlicher Aufgaben und der Niederlegung sämtlicher Grenzen für den Welthandel und die Weltwirtschaft verkennt, dass damit der Verlust der Identität und Souveränität von Staaten einhergeht ..... So stehen nach einer Untersuchung der Weltbank 26 Staaten vor dem Zusammenbruch, mehr als in den Jahren zuvor.

In diesem globalen Zusammenhang sind die Grundgedanken des Vergaberechts ein verhältnismäßig kleiner, aber über die Gesamtheit der Staaten dieser Welt gesehen, zentraler Baustein für gesellschaftliche, wirtschaftliche und damit politische Stabilisierung. Es ist eine Rückbesinnung erforderlich, was gerade in modernen demokratischen Rechtsstaaten, die einen vergleichbaren Standard dem der Bundesrepublik Deutschland aufweisen, auf diese Weise letztlich an Legitimation verloren geht. Wofür steht ein Staatswesen noch bei konsequenter Durchführung der von mir vehement abgelehnten Forderung?