

## Wie viel Staat braucht Europa?

Die Zukunft Europas liegt in seiner weiteren Integration. Der europäische Einigungsprozess hat dem Kontinent jahrzehntelangen Frieden und ungeahnten Wohlstand gebracht. Trotz dieser Erfolgsgeschichte haben Zweifel und Ablehnung in der EU-Bevölkerung zugenommen. Die Integrationskrise manifestiert sich in der inzwischen von der deutschen Ratspräsidentschaft für beendet erklärten Denkpause um den Europäischen Verfassungsvertrag. Es ist der Wandel, den Staat und Gesellschaft im und durch einen von Kritikern als „marktradikal“ bezeichneten EU-Binnenmarkt erfahren, der vielen Menschen Angst bereitet.

### Inhalt

Zwischen Bundesstaat und Staatenbund	S. 2
Globalisierung und demographischer Wandel	S. 6
Binnenmarkt und Sozialmodell	S. 9
Privatisierung staatlicher Aufgaben	S.11
Ein kosmopolitisches Europa	S.13

Der Glaube, staatliche Investitionen seien weniger zielgerichtet als private, öffentliche Dienstleistungen weniger effizient als privatwirtschaftliche, drängt den Staat als Dienst- und Gewährleister immer mehr zurück. Die in Europa vorherrschende wirtschaftspolitische Philosophie legt einen Rückbau staatlicher Aufgaben nahe. Aber ist öffentliche Infrastruktur so entbehrlich, wie die geltende Lehre es glauben machen will? Es stellt sich die Frage, wie viel Staat Europa braucht.

Die Kompetenzverteilung zwischen der EU und ihren Mitgliedstaaten ist in den Blick zu nehmen. Kompetenzen sind der Schlüssel zur Ausübung politischer Macht. Sie sind Ausdruck von Souveränität, und sie manifestieren sich in den staatlichen Aufgaben. Sie sind, seit Hoheitsrechte sich auf klar definierte territoriale Grenzen beziehen, Kern der Staatlichkeit. Sie sind also Grundlage aller jungen und alten Nationalstaaten, die heute das vereinte Europa bilden. Schließlich sind sie auf überstaatlicher Ebene auch Grundlage der Europäischen Union.

Wie viel Staat Europa braucht, ist nicht nur eine Frage nach der Staatlichkeit als solcher, sondern auch die nach dem Nutzen öffentlicher Infrastruktur und öffentlicher Daseinsvorsorge in einem Europa, das sich der doppelten Herausforderung von Globalisierung und demographischem Wandel stellen muss. Letztlich ist diese Frage aufs Engste verwoben mit der Zukunft der sozialen Dimension Europas. Das Thema lädt ein zu einer Kritik an gegenwärtig vorherrschenden Denkschulen.

## Zwischen Bundesstaat und Staatenbund

**Die Europäische Union ist, so heißt es in politischen Lehrbüchern, ein Gebilde sui generis, also in völkerrechtlicher Hinsicht ein Konstrukt eigener Art. Denn sie ist weder Bundesstaat noch Staatenbund. Vielmehr weist die EU Wesensmerkmale beider auf. Ihr fehlen also Eigenschaften, die eine klare Zuordnung als Bundesstaat oder Staatenbund ermöglichen. Sie ist weniger als ein Bundesstaat und doch mehr als ein bloßer Staatenbund. Sie oszilliert gleichsam zwischen beiden.**



*Henne und Ei*

Ein Bundesstaat zeichnet sich dadurch aus, dass die Souveränität beim Bund liegt; in diesem Fall wäre das die Union. Der Staatenbund hingegen ist ein lockerer Zusammenschluss souveräner Staaten, dem keine Dynamik zur Verlagerung von Kompetenzen auf die höhere Ebene innewohnt.

Das Wesen der EU genauer zu betrachten, ist notwendig, um sich einer Antwort auf die Frage zu nähern, wie viel ihrer ursprünglichen Staatlichkeit Europa seinen Mitgliedstaaten lässt

oder in Zukunft lassen wird. Die EU ist also kein Staat. Gleichwohl hat die Gemeinschaft zeit ihres Bestehens Aufgaben von den Staaten, die sie bilden, übernommen. Man spricht hier von den Kompetenzen. Von der Montanunion über die Römischen Verträge, EWG und Euratom, über die EG-Verträge bis hin zur heutigen EU: Die Mitgliedstaaten haben Europa in den vergangenen Jahrzehnten mehr und mehr Zuständigkeiten übertragen.

Ab einem zu bestimmenden Punkt der Kompetenzverlagerung würde man möglicherweise von einem europäischen Bundesstaat sprechen können. Dieser dürfte aber solange nicht erreicht sein, wie das gemeinschaftliche Handeln auf einer Ermächtigungsgrundlage durch die Mitgliedstaaten beruht. Die EU verfügt über keine Kompetenz-Kompetenz. Das bedeutet in bezug auf die hier gegebene Fragestellung: Sie kann nicht aus eigener Souveränität Aufgaben übernehmen, die zuvor auf nationalstaatlicher Ebene wahrgenommen worden sind.

### *Trend zur Vergemeinschaftung*

Dennoch ist ein Trend zur Vergemeinschaftung, also zur Kompetenzverlagerung auf die europäische Ebene zu beobachten, der sich weitgehend souveränen Entscheidungen der Staaten entzieht. Diese Unitarisierung ist ein Merkmal bundesstaatlicher Ordnung. Ausschlaggebend ist hier vor allem die 1987 (Einheitliche Europäische Akte) in Artikel 95 EG-Vertrag (EGV) niedergelegte Binnenmarktkompetenz. Die Europäische Kommission, die Hüterin der Verträge, verfügt hiermit im EG-Vertrag über einen „Generalschlüssel“, dessen sie sich häufig bedient, um politische Ziele zu erreichen.

Um das Ziel des reibungslosen Funktionierens des Binnenmarkts sicherzustellen, kann die EU Maßnahmen ergreifen, die Politikfelder berühren, in denen sie keine unmittelbaren Kompetenzen hat. Die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) hat diese Praxis in den vergangenen Jahren bestätigt. Diese Harmonisierungstendenz wird jedoch von staatsrechtlicher Seite durchaus kritisch gesehen. Hans-Peter Schneider hat in diesem Zusammenhang den Begriff des Generalschlüssels geprägt. Sein am 12. September 2002 in der FAZ erschienener Beitrag trug eine deutliche Über-

schrift: „Zum Superstaat durch die Hintertür“. Hier heißt es:

„Artikel 95 erweist sich als idealer, weil ebenso unverdächtiger wie multifunktionaler `Generalschlüssel`, welcher der Kommission den Zugang zur Regelung nahezu jeder binnenmarktbezogenen Materie ermöglicht, die in den Mitgliedstaaten (noch) unterschiedlich geregelt ist – gleichsam ein grandioses `Sesam, öffne Dich!` für eigene Politik auf Gebieten, die der Gemeinschaft sonst verschlossen wären.“

Mit dem „Generalschlüssel“ des Artikels 95 EG-Vertrag ist ein Mechanismus in den europäischen Zuständigkeiten angelegt, der zu einer dynamischen Kompetenzverlagerung beiträgt. Da wo nationales Recht eigentlich Vorrang hat, kann auf diese Weise eine Überlagerung durch EU-Recht erfolgen.

#### Art. 95 Abs. 1 EGV

Soweit in diesem Vertrag nichts anderes bestimmt ist, gilt abweichend von Artikel 94 für die Verwirklichung der Ziele des Artikels 14 die nachstehende Regelung. Der Rat erlässt gemäß dem Verfahren des Artikels 251 und nach Anhörung des Wirtschafts- und Sozialausschusses die Maßnahmen zur Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten, welche die Errichtung und das Funktionieren des Binnenmarktes zum Gegenstand haben.

Alles in allem: Dem europäischen Einigungsprozess wohnt ein Zug zur Kompetenzverlagerung inne. Staatliche Aufgaben werden zunehmend auf die europäische Ebene übertragen. Die EU ist damit aber noch nicht als Bundesstaat anzusehen, da sie selbst über keine unmittelbare Souveränität verfügt.

Allerdings stellte der Entwurf eines Europäischen Verfassungsvertrags im Falle seiner Verwirklichung einen wichtigen Schritt hin zu mehr Souveränität des europäischen Zusammenschlusses dar. Erstmals würde der Europäische Rat, der bisher außerhalb und oberhalb der europäischen Institutionen angesiedelt ist und für die unvermittelbare Übertragung von Kompetenzen verantwortlich zeichnet, als EU-Institution genannt. Denn er ist in Artikel I-19 als eines der Organe aufgelistet, die den institutionellen Rahmen der EU bilden. Der bevollmächtigende Europäische Rat wäre also integraler Bestandteil der bevollmächtigten Union.

Nichtsdestotrotz fände aber auch hier keine Revolution statt. In Artikel I-11 (Grundsätze) des Verfassungsvertrags steht nach wie vor der „Grundsatz der begrenzten Einzelermächtigung“, der heute in Artikel 5 EGV geregelt ist.

Wichtig zu erwähnen ist noch die in der Europäischen Verfassung vorgesehene „Flexibilitätsklausel“ in Artikel I-18:

#### Art. I-18 (Flexibilitätsklausel)

Erscheint ein Tätigwerden der Union im Rahmen der in Teil III festgelegten Politikbereiche erforderlich, um eines der Ziele der Verfassung zu verwirklichen, und sind in dieser Verfassung die hierfür erforderlichen Befugnisse nicht vorgesehen, so erlässt der Ministerrat einstimmig auf Vorschlag der Europäischen Kommission und nach Zustimmung des Europäischen Parlaments die geeigneten Maßnahmen.

In der Substanz ist die Flexibilitätsklausel bereits als „Subsidiäre Handlungsermächtigung“ im EG-Vertrag enthalten (Artikel 308 EG-Vertrag). Die Einstimmigkeit, die auch im Verfassungsvertrag weiter gelten soll, sichert die Kompetenz-Kompetenz der Mitgliedstaaten. Neu ist vor allem die erforderliche Zustimmung des Europäischen Parlaments, das bisher nur angehört werden muss. In ihrer heutigen wie in ihrer möglichen künftigen Fassung gibt diese primärrechtliche Regelung der EU nicht im selben Maße einen Generalschlüssel an die Hand, wie es mit der Einführung der Binnenmarktklausel (Artikel 95 EG-Vertrag) geschehen ist.

Allerdings gilt in bezug auf das Einstimmigkeitsprinzip der Flexibilitätsklausel, das hier eine hohe Hürde in der Anwendungspraxis aufstellt, dass dieses die Ausnahme von der Regel bestätigt. Denn das Verfahren der Mitentscheidung nach Artikel 251 EG-Vertrag, das lediglich qualifizierte Mehrheiten vorsieht, wird in der Europäischen Verfassung weit ausgedehnt auf Bereiche und Politikfelder, für die heute noch das Verfahren gilt, das ein einstimmiges Votum des Ministerrats vorsieht. Das gilt insbesondere für weite Teile der Wirtschafts- und der Sozialpolitik.

Insgesamt bleibt festzuhalten: Der Verfassungsvertrag würde im Falle seines Inkrafttretens einen weiteren Schritt hin zu einem europäischen Bundesstaat bedeuten, wengleich nicht zuletzt aufgrund des Erhalts des Grund-

satzes der Einzelermächtigung noch immer nicht die Schwelle zur Verwirklichung eines Bundesstaats überschritten wäre.

#### Rechtsprechung zur Binnenmarktklausel

Während der Europäische Gerichtshof (EuGH) in vielen einschlägigen Urteilen den Vorrang europäischen Rechts vor nationalen Regelungen bestätigt hat, schien mit dem ersten Urteil zum Tabakwerbeverbot (C-376/98, Deutschland / Parlament und Rat, Slg 2000, I-8419) ein Riegel vor eine allzu großzügige Auslegung der Binnenmarktklausel durch die Europäische Kommission gelegt worden zu sein. Das gilt aber nicht mehr seit dem am 12. Dezember 2006 erlassenen neuen Urteil zum Tabakwerbeverbot (C-380/03).

Die Richtlinie 98/443/EG, mit der das Tabakwerbeverbot bereits Ende der neunziger Jahre durchgesetzt werden sollte, entbehrte, so der EuGH in seinem Urteil vom 5. Oktober 2000, einer Rechtsgrundlage im EG-Vertrag. Die Binnenmarktklausel sei nicht anwendbar. Laut höchstem europäischem Gericht war nicht einsichtig, wie ein Werbeverbot mit dem Funktionieren des Binnenmarktes, der unter anderem auf dem Grundsatz des freien Wettbewerbs basiert, begründbar sein sollte. Vielmehr handele es sich um eine Maßnahme zur Verbesserung des Gesundheitsschutzes, für die keine Gemeinschaftskompetenz bestehe.

Obgleich der „Generalschlüssel“ hier nicht zur Anwendung kommen sollte, wurde auch an dieser Urteilsbegründung ein für die Frage nach der Zukunft mitgliedstaatlicher Kompetenzen bemerkenswerter Gesichtspunkt deutlich: Wird ein Harmonisierungsschritt mit der Beseitigung von Wettbewerbshindernissen, also dem Gegenteil eines Werbeverbots, begründet, so dürfte er vertragsgemäß und damit zulässig sein. In diesem Zusammenhang ist zu fragen, ob staatliche Zuständigkeiten und damit eng verbunden wohl auch staatliche Aufgaben aus europäischer Perspektive – etwa aus Sicht der EU-Kommission – als Hemmnisse für die europäische Wettbewerbsfähigkeit aufgefasst werden.

Die gescheiterte Richtlinie zum Tabakwerbeverbot hat, wie bereits angedeutet, in der Zwischenzeit mit der Richtlinie 2003/33/EG eine

Neuaufgabe erfahren, und die erneute Klage der Bundesrepublik Deutschland ist diesmal vom EuGH abgewiesen worden. Das Tabakwerbeverbot für Presse, Internet und Rundfunk gilt damit auch für Deutschland.

Während die erste Richtlinie noch vom EuGH mit der Begründung abgelehnt worden war, die Voraussetzungen für eine Anwendung von Artikel 95 EG-Vertrag seien nicht gegeben, sahen die höchsten europäischen Richter dies offenbar im Verfahren C-380/03 anders. Unterschiedliche Regelungen in dieser Frage hätten den Binnenmarkt demnach beeinträchtigen können. Dass die Richtlinie darüber hinaus auch dem Gesundheitsschutz diene, sei ebenso wenig ein Hinderungsgrund. Schließlich sei die Gemeinschaft verpflichtet, ein hohes Schutzniveau im Gesundheitswesen zu gewährleisten.



Im Kompetenzstreit hat der EuGH das letzte Wort

Die europäische Rechtsprechung hat in diesem aktuellen Fall wieder einmal gezeigt, wie weit sie die Rechtsangleichungsmöglichkeiten über den Artikel 95 EG-Vertrag auslegt.

#### Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit

Gestützt auf ihre tatsächlichen, auf den Ermächtigungen beruhenden Kompetenzen sowie die politische Kompetenzauslegung durch die Kommission und die rechtliche durch den Gerichtshof zieht die Europäische Union mehr und mehr Zuständigkeiten an sich. Daraus ist den EU-Institutionen kaum ein Vorwurf zu machen. Denn es ist politischen Institutionen eigen, dass sie ihre Kompetenzen zu nutzen und zu mehren suchen. Zudem sind starke europäische Institutionen unverzichtbar, um den europäischen Zusammenhalt zu gewährleisten und

die gemeinsamen Aufgaben zu bewältigen. Probleme entstehen aber dann, wenn Regelungen auf Bereiche wirken, für die Europa keine eigene Zuständigkeit, keine Gemeinschaftskompetenz hat.

Die in Artikel 5 EG-Vertrag formulierten Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit sollen verhindern, dass staatliche Kompetenzen unkontrolliert nach Europa abfließen. Interessanterweise ist damit aber kein Kompetenzrückfluss von der Unionsebene auf die Mitgliedstaaten möglich. Der Bundesrat hat im September 2005 Kritik an dieser Einbahnstraße geübt: „Seit den negativen Referenden in Frankreich und den Niederlanden hat sich die europapolitische Diskussion erheblich fortentwickelt. Die Fragen von Entbürokratisierung, Deregulierung, Kompetenzabgrenzung und –rückübertragung sowie die Beachtung des Subsidiaritätsprinzips stellen sich drängender als zuvor. Die Konsequenz dieser Diskussion muss sein, den Trend der ständigen Kompetenzübertragung auf die europäische Ebene zu stoppen.“

Noch aktueller und in der öffentlichen Wirkung größer ist die Kritik von Alt-Bundespräsident Roman Herzog, der zudem als ehemaliger Richter am Bundesverfassungsgericht ein exzellenter Kenner der Materie ist.



Alt-Bundespräsident Herzog ©Roman Herzog Institut

Am 14. Januar 2007 veröffentlichte die Welt am Sonntag einen doppelseitigen Beitrag, den Herzog gemeinsam mit dem Direktor des Centrums für Europäische Politik, Lüder Gerken, verfasst hat. In diesem Beitrag ist von einer „sachwidrigen Zentralisierung von Zuständigkeiten“ die Rede. 84 Prozent der hierzulande erlassenen Rechtsakte aus dem Zeitraum 1998 bis 2004 stammten aus Brüssel. „Diesen Zahlen darf man

nicht entgegenhalten, dass die `wichtigeren´ Gesetze in Berlin gemacht würden. Die Binnenmarktgesetzgebung, die Umweltrichtlinie und das Antidiskriminierungsrecht, um einige Beispiele zu nennen, sind Rechtsakte, welche die deutsche Rechts- und Gesellschaftsordnung grundlegend verändert haben und nachhaltig prägen.“ Der Beitrag Herzogs und Gerkens gipfelt in der Warnung, die fortgesetzte Kompetenzaneignung der EU gefährde die parlamentarische Demokratie in Deutschland.

Dem kann aus Sicht des dbb hinzugefügt werden, dass die Kerze in Deutschland von beiden Enden brennt. Schließlich hat die Föderalismusreform hier zu einer erheblichen Kompetenzverlagerung auf die Bundesländer beziehungsweise in europäischer Perspektive auf die Regionen geführt. Gleichzeitig fließen staatliche Zuständigkeiten nach Europa ab.

Die Rolle der Regionen beziehungsweise des Ausschusses der Regionen (AdR) würde, dies sei in diesem Zusammenhang erwähnt, im Verfassungsvertrag gestärkt, denn dem bis dato ohnmächtigen AdR fiele in bezug auf die Einhaltung der Subsidiarität ein Klagerecht vor dem EuGH zu. Somit würden die Regionen europarechtlich gestärkt und aufgewertet, was durchaus der Logik des europäischen Einigungsprozesses entspricht. Hierzu ist anzumerken, dass die Bundesländer auch im Rahmen des Grundgesetzes (Artikel 23 GG) in besonderer Weise in die Politik des EU-Mitgliedsstaates Bundesrepublik Deutschland eingebunden sind. Das gilt nicht nur für die notwendige Zustimmung des Bundesrates bei Kompetenzübertragungen bzw. der Übertragung von „Hoheitsrechten“. Vielmehr wirken die Bundesländer durch den Bundesrat in den Angelegenheiten der Europäischen Union mit.

Die deutsche Föderalismusreform ist, das belegen die in den Parlamenten geführten Debatten, unter anderem motiviert worden von der Furcht der Bundesländer vor dem Verlust staatlicher Aufgaben, sei es an den Bund oder an Europa. Im Kern ging es also um ihre Existenzberechtigung. Natürlich führt eine Stärkung der Regionen beziehungsweise im deutschen Fall der Bundesländer zwangsläufig zu einem Kompetenzverlust auf anderer Ebene. Daraus folgt die Beobachtung, dass staatliche Aufgaben endlich sind und

die Hoheit über dieselben nur begrenzt teilbar ist.

Der stellvertretende dbb Bundesvorsitzende Klaus Dauderstädt, Chef der Gewerkschaft der Sozialversicherung und Präsident des Sozial- und Beschäftigungsausschusses der CESI, stellte kürzlich im Kontext der Harmonisierung von Sozialversicherungssystemen die Frage, wie viele staatliche Organisationsebenen der Bürger auszuhalten bereit sei. Neben der unverzichtbaren kommunalen und der unwiderruflichen europäischen gäbe es eine „gnadenlose Konkurrenz“ zwischen regionaler und nationaler Ebene, wie sie sich zum Beispiel in der Föderalismusform in Deutschland gezeigt habe. Der Bürger halte nur drei oder vier Verwaltungsebenen über sich aus. Es stelle sich die Frage, welche übrig bleibe. Ginge diese Entwicklung so weiter, dann verlören die Nationalstaaten ihre Berechtigung.

### Globalisierung und demographischer Wandel

**Globalisierung und Bevölkerungsalterung sind die entscheidenden Trends unserer Zeit. Die Rolle der Nationalstaaten wird nicht nur durch die europäische Integration und Kompetenzverlagerungen beeinflusst. Vielmehr ist der Einigungsprozess eingebettet in die Internationalisierung des Handels, die gemeinhin als Globalisierung bezeichnet wird. Die Beziehungen zwischen Mitgliedstaaten und Union dürften zudem in immer stärkerem Maße durch die Auswirkungen der Bevölkerungsalterung geprägt werden.**

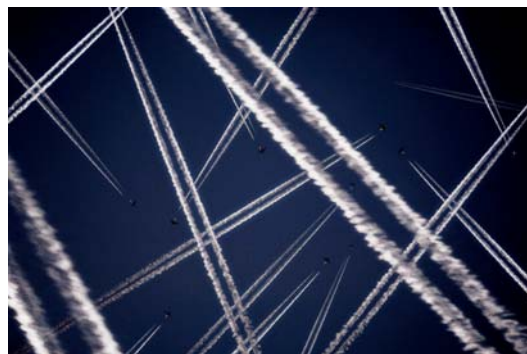
#### Globalisierung

Es ist eine interessante Frage, ob die europäische Integration Ausdruck der Globalisierung ist oder in ihrer Entstehungsgeschichte doch mehr mit dem Ost-West-Konflikt des Kalten Krieges zusammenhängt. Der Begründungszusammenhang von Friedenswahrung und Westintegration, mithin also der Stärkung des freien, westlichen Teils Europas ist abgelöst worden durch die „Herausforderung der Globalisierung“, die nur

durch mehr Zusammenarbeit und einen gemeinsamen Markt bestanden werden kann.

Das politische Ziel der Verwirklichung eines weltweiten Freihandels konnte freilich erst mit dem Ende der Blockkonfrontation aufkommen, ebenso wie der wirtschaftliche Wettbewerb als treibende Kraft des Weltgeschehens an die Stelle des militärischen Wettlaufs des Kalten Krieges getreten ist. Während der Kalte Krieg starke Staaten mit großen Verwaltungen erforderte, führt die Globalisierung zu einem immensen Druck auf alle öffentlichen Strukturen.

Die Globalisierung kann als Prozess der Entgrenzung und der Beschleunigung verstanden werden. Schon die mittelalterliche Hanse oder die Seidenstraße Marco Polos waren Ausdruck eines internationalen Handels. Neu ist der technologische Fortschritt, der die Transportmöglichkeiten revolutioniert hat und die im Grunde vollkommen, dabei aber politisch gewollte Grenzlosigkeit des internationalen Kapitalverkehrs. Die Grenzen der Nationalstaaten und ihrer Volkswirtschaften spielen nur noch eine untergeordnete Rolle. Es ist naheliegend, dass dies Folgen für die Definition, die Organisation und die Wahrnehmung staatlicher Aufgaben haben muss.



Entgrenzung

Die Frage, welche Rolle die europäische Integration im Globalisierungsgeschehen spielt, ist Ende vergangenen Jahres vom für Beschäftigung und Soziales zuständigen EU-Kommissar beantwortet worden. Vladimír Špidla erklärte im Dezember 2006 in einem Interview mit den `dbb Europathemen aktuell`, die EU unterstütze die Mitgliedstaaten im Rahmen ihrer Zuständigkeiten dabei, mögliche negative Folgen der Globalisierung abzufedern. Ein konkretes Beispiel hierfür

sei der von der Kommission vorgeschlagene Europäische Fonds für die Anpassung an die Globalisierung, der so genannte 'Globalisierungsfonds'. Die europäische Integration sei die Antwort auf die Globalisierung. Den Herausforderungen könnten einzelne Mitgliedstaaten alleine nicht begegnen, sie müssten sie gemeinsam meistern.

Sehr pointiert heißt es in dem [Interview](#):

„Europa hat die Globalisierung quasi erfunden – wir waren es, die über die Jahrhunderte unsere Produkte in die Welt verschifft haben und Güter aus fernen Ländern mit zurück brachten. Ich verstehe die Angst vor zunehmender Konkurrenz. Aber wer heute den Kopf nicht in den Sand steckt, knirscht bekanntlich morgen mit den Zähnen. Globalisierung bedeutet nicht, dass wir ärmer werden müssen, wenn andere reicher werden. Globalisierung ist die Chance, den ganzen Kuchen zu vergrößern, so dass jeder ein Stück davon bekommt. Wir müssen unsere Wettbewerbsfähigkeit steigern, durch permanente Weiterbildung unserer Arbeitnehmer und Investitionen in Innovation. Mit T-Shirts können wir mit China wahrscheinlich nicht konkurrieren – mit Biotechnologie schon.“

Befürworter der Globalisierung gehen von einer Win-Win-Situation aus. Die einschlägigen ökonomischen Theorien basieren aber alle auf der Grundannahme, dass Güter knapp sind. Insofern erscheint die Frage zulässig, ob tatsächlich „alle“ von der Globalisierung profitieren. Oder ob es sich bei der Globalisierung nicht doch eher um eine Umverteilung gigantischen Ausmaßes und möglicherweise auch um eine Machtverlagerung von gewählten Regierungen hin zu transnationalen Unternehmensvorständen und großen Kapitaleignern sowie zu Staaten handelt, deren Regierungen kaum oder überhaupt nicht demokratisch legitimiert sind und über privilegierten Zugang zu Rohstoffen verfügen – wie etwa Öl und Gas, den Treib- und Brennstoffen im „Weltkrieg um Wohlstand“ (Gabor Steingart).

In jedem Fall ist davon auszugehen, dass die Aufgaben des Staates sich durch die Globalisierung ändern. Das gilt sowohl für ihre Rahmenbedingungen als auch für ihre Ausgestaltung und die damit verbundene Prioritätensetzung. Hier geht es nicht nur um Fragen der Energiesicherheit, die im öffentlichen Bewusstsein erst seit kurzem eine Rolle spielen.

Wenn die Globalisierung die Staaten im so genannten „Standortwettbewerb“ dazu zwingt, ihre Steuern und hier insbesondere ihre Unternehmensteuern massiv zu senken, dann bleibt die Einnahmeseite der Staaten nicht unberührt, es sei denn die niedrigeren Steuersätze werden ausgeglichen oder sogar überkompensiert durch eine entsprechend höhere Wirtschaftsaktivität, also durch ein größeres Wirtschaftswachstum. Die Handlungsfähigkeit des Staates wird dann aber, selbst wenn diese Korrelation valide sein sollte, noch weitaus konjunkturabhängiger als sie es in der Vergangenheit bereits war.

Der Standortwettbewerb verändert also die Rahmenbedingungen staatlicher Aufgaben und damit die Staatlichkeit selbst. Die Rolle des Staates wandelt sich aber auch inhaltlich. In den entwickelten Staaten, zu denen die europäischen Mitgliedstaaten zweifelsohne zu zählen sind, wird der Staat zunehmend auf die Funktion des Regulierens beschränkt. Die Aufgabenerfüllung wird mehr und mehr privaten Dritten übertragen, wofür weiter unten noch Beispiele zu nennen sind. Zusätzlich verändern sich auch die politischen Prioritäten. Die EU und ihre Mitgliedstaaten teilen die Einschätzung, dass nur die Verwirklichung einer Wissensgesellschaft mit hochinnovativem Potential Europa in der Globalisierung bestehen lassen kann. Dies ist Kern der Strategie von Lissabon und wird auch an der weiter oben zitierten Sichtweise des EU-Kommissars Spidla deutlich. Es spricht vieles dafür, dass gerade hier mehr europäische Zusammenarbeit erforderlich ist. Ob jedoch eine Angleichung der Bildungssysteme zur Zielerreichung notwendig ist, ist eine andere Frage. Bildung ist eine Kernaufgabe der Mitgliedstaaten. Die entscheidenden Weichenstellungen finden aber auf dem Feld der Wirtschaftspolitik statt, wo die Union ohnedies die größten Kompetenzen hat.

Zentral für alle europäischen Politiken ist aber spätestens seit der Jahrtausendwende die Idee der 'Wettbewerbsfähigkeit', ein Leitsatz, der keine übergeordneten politischen Ziele mehr erlaubt, sondern nur noch abgeleitete. Die europäische Politik ist damit relativ geworden, relativ zum Gebot der Wettbewerbsfähigkeit, dem Goldenen Kalb des Zeitalters der Globalisierung, um das längst auch die Regierungen

der Mitgliedstaaten tanzen und das Staatsziel-  
diskussionen verdrängt.



*Der Tanz ums Goldene Kalb  
Gemälde von Nicolas Poussin (1594-1665)*

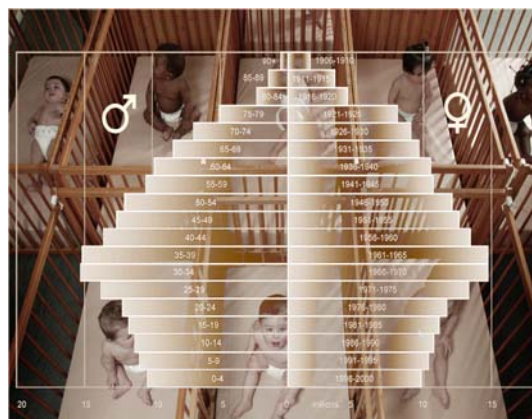
Die Staatlichkeit ist im Wandel, weil alle gesell-  
schaftlichen Prozesse und Bezüge in den ver-  
gangenen Jahren stark ökonomisiert worden  
sind. Folglich werden auch nationale Debatten  
um die Aufgaben des Staates von seiner „Leis-  
tungsfähigkeit“ bestimmt. So hat der frühere  
CDU-Generalsekretär Heiner Geißler im ver-  
gangenen Jahr wiederholt kritisch von der Öko-  
nomisierung der Gesellschaft gesprochen und  
eine Rückbesinnung auf die Würde des Men-  
schen gefordert, der mehr sei als nur ein homo  
oeconomicus.

#### Demographischer Wandel

Der zweite epochale Einfluss, der auf die euro-  
päische Staatenwelt wirkt, ist die Alterung ihrer  
Bevölkerungen. Eine in vielen EU-  
Mitgliedstaaten - Frankreich und Irland bilden  
hier Ausnahmen - sehr geringe Geburtenrate  
trifft dank des medizinischen Fortschritts auf  
eine in der gesamten EU steigende Lebenser-  
wartung.

Während die europäische Geschichte Bevölke-  
rungsrückgänge dramatischen Ausmaßes  
kennt, etwa in der Zeit der großen Pestzüge  
oder im Verlauf des Dreißigjährigen Krieges, so  
gibt es keine Erfahrung im Umgang mit den  
befürchteten Auswirkungen des gegenwärtigen  
demographischen Wandels. Letzterer kann hier  
zwar nicht als solcher Gegenstand der Betracht-  
ung sein. Es ist aber wichtig, die Bevölkerungs-  
alterung in Zusammenhang mit der Entwick-

lung der staatlichen Aufgaben und der Staat-  
lichkeit der Nationalstaaten im europäischen  
Integrationskontext zu betrachten. Da nämlich  
die EU insgesamt vom demographischen Wan-  
del betroffen ist, wird die sich erheblich än-  
dernde Altersstruktur auch Auswirkungen auf  
die staatlichen Aufgaben und die sie erbringen-  
den öffentlichen Dienste in den Mitgliedstaaten  
haben. Vor allem aber nimmt der Gemein-  
schaftseinfluss auf die Sozialpolitik zu, denn  
hier drohen aufgrund der Alterung massive  
Finanzierungsprobleme, die den EU-  
Binnenmarkt und die Währungsstabilität in der  
Eurozone unmittelbar berühren.



*Wandel der Altersstruktur gleich  
Wandel staatlicher Aufgaben?*

In Gesellschaften mit vielen alten und sehr al-  
ten Menschen und vergleichsweise wenigen  
jungen werden andere öffentliche Dienstleis-  
tungen nachgefragt als in kinderreichen, jun-  
gen Gesellschaften. Wichtiger noch, die Zahl  
potenzieller Nachfrager nach Waren und  
Dienstleistungen nimmt ab. In der Folge sinkt  
das Wachstumspotential der Wirtschaft. Die  
Produktivität müsste enorm zunehmen, um  
hier ausgleichend zu wirken. Dies alles führt zu  
geringeren Steuereinnahmen. Selbst wenn die  
soziale Sicherheit steuerfinanziert ist oder von  
Umlageverfahren auf Steuerbasis umgestellt  
wird, wird ihre Finanzierbarkeit tangiert. Auch  
Kapitalerträge dürften potentiell sinken.  
Schließlich hängt die Mehrung von Kapital von  
Produktivität und Wachstum ab.

Die Aufmerksamkeit der europäischen Politik  
wird sich daher in den kommenden Jahren ver-  
stärkt auf die Stabilität der Sozialversicherungs-

systeme und damit mittelbar oder unmittelbar die Haushaltslagen in den Mitgliedstaaten richten müssen. Denn die Haushaltspolitik der Mitgliedstaaten ist in Zusammenhang mit der Stabilität der gemeinsamen Währung längst keine ausschließliche Angelegenheit der nationalen Regierungen mehr.

Die EU hat wiederholt ihr Interesse an den grundlegenden Fragen zum Ausdruck gebracht, die mit dem demographischen Wandel einhergehen. So etwa auch in der Empfehlung des Rates vom 12. Juli 2005 zu den Grundzügen der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten und der Gemeinschaft (2005-2008):

„Angesichts der prognostizierten Kosten der Bevölkerungsalterung sollten die Mitgliedstaaten ihre Staatsschulden abbauen, um die öffentlichen Finanzen zu stärken und die Renten-, Sozialversicherungs- und Gesundheitssysteme so zu reformieren, dass sie finanziell tragfähig und dabei sozial angemessen und zugänglich sind.“

In der Tat kommt Europa hier vernünftigerweise eine bedeutende Aufgabe zu, zählt doch die Sicherung des sozialen Zusammenhalts zu den herausragenden Zielen der Gemeinschaft.

### Binnenmarkt und Sozialmodell

**Die Auswirkungen des Binnenmarkts und des ihn kennzeichnenden Wettbewerbsrechts auf die Sozialpolitik der Mitgliedstaaten und damit auf die nationalen Sozialmodelle sind groß. Bis dato gibt es kein einheitliches Europäisches Sozialmodell. Allen europäischen Staaten ist aber gemein, dass der soziale Zusammenhalt durch eine unterschiedlich große Bandbreite staatlicher Aufgaben gewährleistet wird.**

Von der Ökonomisierung der Gesellschaft war bereits die Rede. Der seinerzeitige Kommissionspräsident und sozialistische französische Regierungschef Jacques Delors hat Mitte November 2006 gemeinsam mit dem ehemaligen sozialdemokratischen dänischen Ministerpräsidenten Poul Nyrup Rasmussen vor einer Überhöhung des Wettbewerbsgedankens gewarnt.

In ihrem Plädoyer für ein neues soziales Europa heißt es: „Die einzige Antwort der marktradikal dominierten Europäischen Kommission auf die Herausforderung von 18 Millionen Arbeitslosen und 68 Millionen in Armut lebenden Menschen in Europa ist die Liberalisierung des Binnenmarktes.“

Das Urteil Delors' und Rasmussens mag polemisch zugespitzt sein. Die erhebliche Bedeutung der Wettbewerbspolitik ist jedoch schon allein aufgrund der Kompetenzverteilung zwischen Union und Mitgliedstaaten evident. Schließlich liegen die wichtigsten Zuständigkeiten der EU-Kommission im Bereich des Wettbewerbsrechts und der Binnenmarktpolitik. Tatsächlich hebt Brüssel seit Jahren vor allem die europäische Wettbewerbsfähigkeit hervor, sieht hier die sozialpolitische Antwort Europas auf die Globalisierung.



Jacques Delors im September 2006

Wenn das Kriterium der Wettbewerbsfähigkeit für die Leistungsfähigkeit der europäischen Staaten und ihrer Wohlfahrtssysteme, mithin also der öffentlichen Hand, ausschlaggebend ist, dann droht Europa, so befürchten Kritiker, eine neue Pauperisierung, eine Verarmung großer Bevölkerungsteile wie zu Beginn der industriellen Revolution.

Kritiker führen an, Wettbewerbsfähigkeit sei immer relativ. Sie werde auf dem Weltmarkt in Relation zu Akteuren gesetzt, die niedrige Staatsquoten aufweisen, nur über eine schlecht funktionierende öffentliche Infrastruktur verfügen und zudem in vielen Fällen Arbeitnehmer oder sogar Menschenrechte ignorieren. Da nun aber das Preis-Leistungsverhältnis von Waren und Dienstleistungen maßgeblicher für Kaufentscheidungen sei als das soziale Schutzniveau

der Arbeitnehmer, von denen die Güter hergestellt worden sind, könne diese Form des Wettbewerbs auch in Europa nur zu einem Sozialmodell führen, das kaum noch Arbeitnehmerrechte kennt.

Die Hoffnung, allein durch Forschung und Entwicklung komparative Vorteile, mithin also einen Entwicklungsvorsprung zu bewahren, ist illusorisch, wenn man verfolgt, in welchem Maße etwa China und Indien mittlerweile in den Hochtechnologiebereich investieren und ihre Fach- und Führungskräfte mit Know-how ausstatten.

Für den Wettlauf um niedrige Steuern, Arbeits- und Sozialkosten gibt es viele aktuelle europäische Beispiele. Thema Gesundheit: In einer Ende September 2006 veröffentlichten Mitteilung schreibt die EU-Kommission, die europäische Wettbewerbspolitik trage dazu bei, gleiche Voraussetzungen für alle Wirtschaftsakteure im Binnenmarkt zu schaffen, die Gesundheitsdienstleistungen erbringen und finanzieren. Als geeignetste Rechtsgrundlage für ihr Tätigwerden im Bereich der Gesundheitsdienstleistungen erscheint der Kommission ihrer Mitteilung zufolge Artikel 95 EG-Vertrag, womit wieder der Generalsschlüssel zur Anwendung käme und indirekte Folgen für die Sozialpolitik gegeben wären.

Natürlich will auch die EU-Kommission ein Europa, das sozialen Zusammenhalt gewährleistet. Das betont sie immer wieder in ihren beschäftigungs- und sozialpolitischen Mitteilungen. Dennoch sollten Gesundheitsdienstleistungen aus Brüsseler Sicht möglichst frei auf dem Markt gehandelt werden. Welche „gleichen Voraussetzungen“ ergeben sich daraus für die Patienten? Sind sie „Wirtschaftsakteure“ oder doch mehr als das? Aus gewerkschaftlicher Sicht stellen sich viele kritische Fragen. Welche gesellschaftlichen Folgen hat eine Zurückdrängung öffentlicher Daseinsvorsorge zugunsten einer freien Marktordnung?

Der Journalist Hajo Friedrich hielt im Herbst 2004 interessante Beobachtungen zu dieser Frage fest. Hier einige Auszüge seines am 27. September 2004 in der FAZ erschienen Beitrags zur „Daseinsvorsorge zwischen Wettbewerb und Gemeinwohl“:

(...) Binnenmarkt und Globalisierung sowie die Liberalisierung der Telekommunikations- und Energiemärkte rufen nach Abschaffung auch anderer Monopole.

(...) Eine zentrale Frage lautet: Wie können in Zeiten knapper Kassen die Gebote des Wettbewerbs und des Gemeinwohls gleichermaßen erfüllt werden?

(...) Die Besitzstandswahrer in deutschen Amtsstuben und öffentlichen Betrieben wollen das Thema am liebsten von der EU-Tagesordnung streichen. Doch dafür ist es zu spät. Nicht zuletzt ihre Kollegen in Frankreich und Belgien haben dafür gesorgt, dass der EU-Verfassungsvertrag den öffentlichen Unternehmen einen eigenen Artikel (III-166) widmet. Danach müssen die Unternehmen 'die mit Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse betraut sind', die Wettbewerbsregeln einhalten.

(...) Nach Ansicht der EU-Kommission und des Europäischen Gerichtshofs sind es alle Dienstleistungen, für die tatsächlich oder potentiell ein Markt besteht.

In unterschiedlichem Tempo werden in praktisch allen EU-Mitgliedstaaten staatliche Aufgaben in Frage gestellt. Das gilt ganz besonders für den sozialen Bereich. In Deutschland etwa könnten die Freien Wohlfahrtsverbände, die öffentlich gefördert staatliche Aufgaben wahrnehmen, schon bald in den Sog der europäischen Wettbewerbspolitik geraten.



*Droht Europa eine neue Pauperisierung?*

Gegner der Privatisierung klagen: Die Schere zwischen Arm und Reich gehe immer weiter auseinander. Der fortgesetzte Abbau staatlicher Zuständigkeiten und Aufgaben könne dazu führen, dass es eines Tages sogar ein einheitliches Europäisches Sozialmodell gebe, das sich dann aber durch das weitgehende Fehlen öffentlicher Einrichtungen und die Verlagerung aller Lebensrisiken ins Private charakterisiert. Gerade diese Verlagerung ins Private bringt zwingend eine massive Differenzierung des Leistungsniveaus mit sich.

## **Aufgabenkritik und Bürokratieabbau – Privatisierung staatlicher Aufgaben**

**Die Verlagerung von Aufgaben der öffentlichen Hand in private Trägerschaft ist schon seit Jahren im Gange. Es ist aber eine immer größere Abkehr von staatlichen Aufgaben oder zumindest von deren Erledigung durch den Staat erkennbar, der sich zusehends auf die Regulierung von Leistungen der Daseinsvorsorge beschränkt, teilweise aber auch ganz auf seinen Einfluss verzichtet. Dieser Trend wird nachhaltig aus Brüssel verstärkt.**

Lange schon ist die Forderung nach strikter Aufgabenkritik der öffentlichen Hand nicht mehr nur ein Thema für – im Sinne Delors' - besonders „marktradikale“ Liberale. In Deutschland setzte die große Liberalisierungswelle im Grunde Anfang der neunziger Jahre mit der Teilprivatisierung von Telekom und Post ein. Während der Staat in einigen anderen EU-Staaten, allen voran Großbritannien, bereits weit zurückgedrängt war, reagierte Deutschland zunächst zögerlich auf einschlägige sektorale Liberalisierungsrichtlinien aus Brüssel. Der europäische Einfluss auf die Privatisierung der Bestandteile der ehemaligen Bundespost war von Anfang an entscheidend. Dabei ist es eine schwer zu beantwortende Frage, ob der Impetus von der EU-Kommission ausging, oder ob die nationalen Regierungen über die europäische Bande spielend Fakten im Rat geschaffen haben.

Die bürgerliche Regierung Helmut Kohls sprach in bezug auf die Reform der Verwaltung vom „schlanken“, ihre rot-grüne Nachfolgerin vom „aktivierenden Staat“. Es ist auch gegenwärtig viel von Bürokratieabbau die Rede. Neben vernünftigen und konstruktiven Vorschlägen wie denjenigen des dbb, die im Frühjahr 2007 der Öffentlichkeit vorgestellt werden, finden sich auch solche, die zwar vorgeben, auf das bestmögliche Funktionieren der öffentlichen Verwaltung abzielen, dabei aber den Staat, seine Leistungsverwaltung und die öffentliche Daseinsvorsorge schwächen.

Markus Verbeet schrieb in DER SPIEGEL, in der Wirtschaft herrsche in Sachen Privatisierung von Staatsaufgaben eine „Goldgräberstimmung“. Immer häufiger erledigten Unternehmen öffentliche Aufgaben. So hat etwa Arvato, eine Tochter des Bertelsmann-Konzerns, in England gleich die Verwaltung eines ganzen Bezirks (East Riding) übernommen. Bis in die Steuerverwaltung hinein, die eigentlich eine Kernaufgabe des Staates sein sollte, reicht hier die Aufgabenerledigung durch „Dritte“, wie es im Fachjargon heißt. „Offen verkündet das Unternehmen, East Riding mit seinen rund 320.000 Einwohnern solle nur der Anfang sein – man habe mit dem Pilotprojekt `Zentraleuropa und vor allem Deutschland im Visier´.“ (Ausgabe 34/2006)

**Der dbb Bundesvorsitzende Peter Heesen wies jüngst in einer öffentlichen Rede darauf hin, dass bei einem Symposium in Berlin ein Vertreter der Arbeitgeber staatliche Aktivitäten überall dort ausschließen wollte, wo Gewinne zu erzielen seien. Einem solchen Maßstab dürfe sich die öffentliche Hand keinesfalls unterwerfen. Denn dann blieben nur die unrentablen Bereiche für die staatliche Aufgabenerfüllung übrig. Es fände also eine Art cream skimming statt, und dies würde erhebliche Auswirkungen auf die Attraktivität und die Finanzierbarkeit von staatlichen Leistungen haben.**

In den allermeisten Staaten Europas wird die demographische Entwicklung zu großen Belastungen der öffentlichen Haushalte führen, die ohnehin in vielen Fällen hohe Defizite aufweisen. Die Zinslasten der öffentlichen Schulden lassen den Gebietskörperschaften nur noch sehr enge Gestaltungsspielräume. In diesem seit Jahren das öffentliche Leben prägenden Klima gedeihen neue Modelle der Erledigung öffentlicher Aufgaben wie die Partnerschaft von öffentlicher Hand und privaten Unternehmen, die von der EU-Kommission stark befürwortete Public Private Partnership (PPP).

Zweifelsohne kann PPP ein interessantes Modell der Zusammenarbeit von öffentlicher Hand und Privaten sein. Letztlich handelt es sich hierbei gleichsam um eine Teilprivatisierung. Bedenklich wird PPP dann, wenn es zur Regel wird und

die demokratisch legitimierten Vertretungen der Gebietskörperschaften Einfluss auf die Gestaltung des öffentlichen Lebens verlieren. Denn worüber sollen die Bürger in Kommunalwahlen noch abstimmen, wenn die Kommunen kaum noch Gestaltungsspielräume haben, die unterschiedliche Politikangebote rechtfertigen würden?



*Haushaltssanierung durch PPP?*

In Deutschland ist der Verfassungsgrundsatz der kommunalen Selbstverwaltung in Gefahr. Denn Europa trägt dazu bei, hier neue Verhältnisse zu schaffen, indem es den Rückzug der öffentlichen Hand durch seine Gesetzgebung und Rechtsprechung begünstigt. Die EU-Kommission befördert diese Entwicklung über ihre Wettbewerbs-, Beihilfe- und Vergabepolitik.

PPP ist inzwischen auch in Deutschland sehr in Mode. Im bereits zitierten SPIEGEL-Artikel heißt es:

„Von der Zusammenarbeit versprechen sich die Verwaltungen frisches Kapital und Know-how. Doch die bisherigen Erfahrungen sind teilweise ernüchternd. Etliche Projekte stellten sich bereits als Flops heraus – PPP wie Pleiten, Pech und Pannen. Die Präsidenten der Rechnungshöfe warnen zudem davor, dass solche Partnerschaften ‚mittel- und langfristig ein gefährlicher Weg‘ in die Überschuldung sein können. Andere Kritiker befürchten gar einen Ausverkauf des Staates: Schleichend übernehmen Konzerne die Macht.“

(...) Die Hoffnung bei solchen Geschäften ist immer gleich: Private können manches besser, billiger und schneller. Sie verfügen häufig über ein modernes Management oder schlicht mehr Erfahrung, wirtschaften effizienter aufgrund ihrer Größe oder sind billiger wegen niedrigerer Löhne. Deshalb glauben viele Politiker, dass PPP dem Staat nutzt – was oft stimmt, allzu häufig aber auch nicht.“

Im kommunalen und regionalen Raum ist beispielsweise mit Veolia, ehemals Connex beziehungsweise Vivendi ein Weltkonzern aktiv. Ob heute im Öffentlichen Personen Nahverkehr (ÖPNV) mancher EU-Staaten, die den Weg der Privatisierung konsequent gegangen sind, tatsächlicher Wettbewerb herrscht, ist mehr als fraglich. Allzu oft sind staatliche durch private Monopole oder Oligopole abgelöst worden. Zu nachhaltigen Preissenkungen hat dies nicht geführt, zu Qualitätssteigerungen insbesondere der Infrastruktur etwa im Schienenverkehr noch weniger. Die Frage, die sich hier stellt, lautet, ob von Privaten, die vor allem das tägliche Auf und Ab ihres Aktienkurses im Blick haben, erwartet werden kann, dass sie langfristige Investitionen in Netze vornehmen. Das englische Beispiel im Nah- und Regionalverkehr ist im negativen Sinne lehrreich.

Es sind nicht nur ökonomische Fragen zu beantworten. Vielmehr gibt es auch einen unmittelbaren Zusammenhang mit der demokratischen Ordnung, der nicht unproblematisch ist. Denn die parlamentarische Kontrolle kann unter Umständen nur noch eingeschränkt wahrgenommen werden, was nicht nur für die Gemeindeparlamente gilt. Im Falle der erheblichen Schwierigkeiten und Verzögerungen, die es bei dem PPP – Großprojekt der Lkw-Maut in Deutschland gegeben hat, sollten Parlamentarier den Vertrag mit der Bundesregierung, so Verbeet, zunächst nicht einsehen dürfen. Betriebsgeheimnisse hätten sonst publik werden können, Eigentums- und Urheberrechte standen in Gefahr, verletzt zu werden.

Selbst für hochsensible Bereiche der Verkehrspolitik gelten keine Tabus mehr. Und dabei ist die europäische Ebene gar nicht überall die treibende Kraft. Das zeigt das aktuelle Beispiel der Flugsicherung. Zwar zeichnen Brüssel und Straßburg für die grundsätzlich begrüßenswerte Schaffung eines einheitlichen europäischen Luftraumes verantwortlich. Wie dieser überwacht wird, bleibt aber Angelegenheit der Mitgliedstaaten. Wettbewerb, das sieht sogar Brüssel so, könne es hier ohnehin nicht geben, da es sich bei der Flugsicherung um ein „natürliches Monopol“ handele. „Der einheitliche europäische Luftraum hat nichts mit einer *Privatisierung* der Flugsicherung zu tun. Manche Mitgliedstaaten sind für eine solche Privatisierung,

doch ist dies kein Ziel, das die Kommission mit ihren Vorschlägen verfolgt.“



Staatliche Aufgabe Flugsicherheit

Die Privatisierungslust, ist sie einmal angefacht, entwickelt eine Eigendynamik. So ist der Versuch, die deutsche Flugsicherung zu privatisieren, nur an der Weigerung des Bundespräsidenten gescheitert, das von ihm als verfassungswidrig erkannte, zuvor von Bundestag und Bundesrat verabschiedete Gesetz zu unterschreiben.

Es ist also nicht immer Europa, das den Stein ins Wasser wirft. Die Privatisierungswelle geht auch von den Bundesländern aus. Sie hat längst auch die Eingriffsverwaltung in Deutschland erreicht. Die Teilprivatisierung, die die hessische Landesregierung im deutschen Strafvollzug durchgesetzt hat, folgt dem PPP-Modell. Manche Kritiker sehen PPP als Trojanisches Pferd für eine spätere vollständige Privatisierung. Der Weg zurück in die öffentliche Hand dürfte jedenfalls ungleich schwerer sein.

Die Frage, was eigentlich staatliche Aufgaben im Bereich der Daseinsvorsorge sind und was nicht, ist nicht immer leicht zu beantworten. Im politischen Streit um die Privatisierung der niedersächsischen Landeskrankenhäuser zum Beispiel trafen einander diametral entgegengesetzte juristische Meinungen aufeinander. Die Beilage der Zeitschrift „Das Parlament. Aus Politik und Zeitgeschichte“ berichtete in ihrer Ausgabe 40 des Jahres 2005:

„Der Landesrechnungshof hat dazu eine klare Linie: `Krankenversorgung ist keine Kernaufgabe des Staates`, urteilt Vize-Präsident Fritz Müller. Dem widerspricht aber Siegfried Broß, Richter am Bundesverfassungsgericht in Karlsruhe und sagt: `Der Staat muss an seine Verantwortung erinnert wer-

den, die ihm aus dem Sozialstaatsprinzip des Art. 20 GG erwächst. Sie verbietet es, dass er sich zu der Wahrnehmung solcher Aufgaben privater Dritter bedient, die er nicht voll beherrscht.“

Dabei sind die Rechnungshöfe nicht unkritisch gegenüber PPP. In einer Pressemitteilung vom 5. Mai 2006 warnten die Rechnungshöfe vor langfristigen Risiken. PPP öffne keine neuen Geldquellen. Kommunen, die finanziell angeschlagen seien, helfe dieses Instrument nicht weiter. Bei PPP-Projekten träten andere laufende Ausgaben an die Stelle von Zins- und Tilgungslasten und belasteten künftige Haushalte in gleicher oder ähnlicher Weise.

### Ein kosmopolitisches Europa

**Die europäische Krise zu überwinden, heißt auch Europa europäisch zu denken, es in seinem besonderen, vom herkömmlichen Staatsrecht kaum zu fassenden Wesen zu begreifen und zu akzeptieren. Gleichzeitig sollte die EU jedoch das Misstrauen gegenüber seinen Mitgliedstaaten ablegen, das gegenwärtig zu einer Aushöhlung ihrer Zuständigkeiten und somit auch ihrer Aufgaben führt. Ohne staatliche Aufgaben würden die Mitgliedstaaten ihre raison d'être verlieren und zu bloßen Hüllen verkommen.**

Der Soziologe Ulrich Beck spricht von der Notwendigkeit, Europa neu zu erfinden. Dazu bedürfe es eines „kosmopolitischen Blicks“ auf das europäische Integrationsprojekt:

„Wer Europa als Großnation denkt (...), weckt die nationalen Urängste der Europäer: Entweder Europa oder die europäischen Nationen – ein Drittes ist ausgeschlossen. Dieses nationale Selbstmissverständnis macht Europa und seine Mitgliedsländer letztlich zu Erzrivalen, die sich wechselseitig in ihrer Existenz bedrohen. (...)“

Ein kosmopolitisches Europa ist (...) zuallererst das *Europa der Differenz*, der anerkannten nationalen Partikularitäten. Diese Vielfalt, sei es der Sprachen, der Wirtschaftsformen, der Politikulturen und Demokratieformen, erscheint im kosmopolitischen Blick vor allem als eine unerschöpfliche Quelle, vielleicht als *die* Quelle des kosmopolitischen Selbst-

bewusstseins Europas – und nicht, wie im nationalen Blick, als Integrationshemmnis.“

Beck übt Kritik an einer verengten, nationalen Sicht Europas. Dauerhafte Kooperation zwischen den Nationalstaaten schränke deren Handlungsfähigkeit nicht ein, sondern erweitere sie. Er folgert daraus, Souveränitätsverzicht erweitere die Souveränität. Dies sei das Erfolgsgeheimnis der Europäischen Union. „Wer dagegen alles durch die nationale Brille sieht, gefährdet die nationale Prosperität und die demokratische Freiheit.“

Wie aber die demokratische Freiheit und „neue Formen der politischen Herrschaft“ realisiert werden sollen, bleibt dabei eine unbeantwortete Frage.



*Vielfalt*

Zweifelsohne ist die europäische Kooperation eine Erfolgsgeschichte, Grundlage des Wohlstands und der Sicherheit, wie sie sich nach dem Zweiten Weltkrieg in den am Einigungswerk beteiligten Staaten herausgebildet haben. Der gegenwärtigen europäischen Politik wohnt aber ein Zug inne, alle europäische Vielfalt anpassen zu wollen in einem freien Markt, der alle gesellschaftlichen Angelegenheiten nach Angebot und Nachfrage regelt. Die Europäer werden in dieser Binnenmarktphilosophie, die die Wettbewerbsfähigkeit verabsolutiert, von Bürgern zu Produzenten, Dienstleistern und Konsumenten. Davor schützt auch die Europäische Charta der Grundrechte nicht, deren Zukunft als zweiter Teil des Europäischen Verfassungsvertrags ohnehin trotz des Optimismus der deutschen Ratspräsidentschaft offen ist.

Es ist die marktradikale, staatlichen Aufgaben misstrauende Tendenz der gegenwärtigen europäischen Politik, die vielen Menschen Angst

macht. Diese Ängste allein als Ausdruck der Unwissenheit abzutun, kann gefährlich sein für das Einigungswerk. Die Bewahrung staatlicher Aufgaben, die etwa in Deutschland im Gewand der Daseinsvorsorge und der sozialen Sicherung erscheinen, ist eine Grundvoraussetzung für die Akzeptanz der Kooperation auf den vielen Politikfeldern, auf denen sie sinnvoll und zielführend, ja unverzichtbar ist.

Es ist vor allem die öffentliche Infrastruktur, für die politische Mandatsträger auf lokaler, regionaler und nationaler Ebene Verantwortung tragen und sich im demokratischen Prozess den Wählern stellen, die den Kitt bildet, den die europäischen Gesellschaften für ihren inneren Frieden brauchen. Mit Beck gesprochen liegen hier die Wurzeln, während das gemeinsame europäische Projekt, das mehr sein sollte als eine Ideologie des freien Marktes, den Menschen Flügel verleihen kann, wenn es sich auf die Aufgaben besinnt, die ein kosmopolitisches Europa auszeichnen. Einen Europäischen Superstaat, der an die Stelle der Nationalstaaten tritt, braucht Europa nicht.

Verdrängt Europa nun mit seiner „Marktradikalität“ den sozial verfassten demokratischen Rechtsstaat? Es gibt prominente Zeugen für diese These. So schreibt der Bonner Staatsrechtler Josef Isensee unter dem Titel „Zweckverband oder Wertegemeinschaft“ in der FAZ vom 15. Januar 2007:

„Dem Schwarmgeist der Bürgernähe zum Trotz ein Lob der Distanz! Die Bürgerferne, die dem supranationalen, gouvernementalen Entscheidungssystem eigen ist, hat mehr als eine gute Seite. Sie ist geradezu das Erfolgsgeheimnis des organisierten Europa. Denn die Unionsorgane tun sich leichter, marktwirtschaftliche Konsequenz mit ihren kurz- und mittelfristigen Härten walten zu lassen als die Regierungen und Parlamente der Mitgliedstaaten, die unmittelbar den Empfindungen und Reaktionen der Bevölkerung ausgesetzt und auf Wählergunst angewiesen sind. Der Integrationserfolg der Organisation ist zu einem wesentlichen Teil das Werk der Kabinettpolitik und der zentralen Bürokratie, die, auf Effizienz ausgerichtet, die liberalen Vertragsziele durchsetzen, Marktfreiheiten gewährleisten, auf Wettbewerb dringen, das Beihilfwesen beschneiden und die Staatsverschuldung in Grenzen halten kann.“

Ob dieses Plädoyer für Bürgerferne in der Europäischen Union dem Integrationsprozess einen guten Dienst erweist, ist eine offene Frage. Es

könnte sich der Eindruck aufdrängen, Europa solle ein demokratiefernes Instrument sein zur Zurückdrängung des sozialen Rechtsstaats, an dessen Stelle ein Staat treten möge, der keine Daseinsvorsorge mehr kennt und selbst Leistungsverwaltung nur noch in eingeschränktem Maße gewährleistet. Es steht zu bezweifeln, dass das Europäische Parlament und die nationalen Volksvertretungen das gutheißen.

Es liegt auf der Hand, dass der öffentliche Dienst der Zukunft maßgeblich geprägt sein wird von der Beantwortung der hier aufgeworfenen Fragen. Werden die staatlichen Aufgaben im Kern auf die Gewährleistung der inneren und äußeren Sicherheit reduziert, oder bleibt die Daseinsvorsorge, die untrennbar mit dem Sozialstaatsprinzip des Grundgesetzes verbunden ist, ein zentrales Handlungsfeld eines bürgernahen, effizienten und leistungsfähigen öffentlichen Dienstes?

Die Mitgliedstaaten sind für die Organisation ihrer öffentlichen Dienste zuständig. Nur bleibt ihnen nicht mehr viel zu regeln, wenn sie all ihre Souveränität an die europäische Supraebene abgegeben haben. Einen staatenlosen öffentlichen Dienst kann es nicht geben. Europa kosmopolitisch betrachten heißt, die Souveränität der Mitgliedstaaten achten und bewahren. Denn anders als in der heutigen EU geht in ihren demokratisch verfassten Mitgliedstaaten alle Gewalt vom Volke aus.

Die Europäer müssen eine Balance finden im Kräfteparallelogramm, das Union und Mitgliedstaaten bilden. Es gibt viele Bereiche, in denen sinnvoll nur noch gemeinsam gehandelt werden kann. Das gilt für zahlreiche Politikfelder bis hin zur Außen- und Sicherheitspolitik. Es gilt vor allem für die Regeln des Binnenmarkts - gewiss, der aber den freien Wettbewerb nicht zum Maß aller Dinge machen sollte, weil der Wettbewerb sich nicht in allen Bereichen des gesellschaftlichen Lebens mit einer sozialen Marktwirtschaft verträgt.

Der Staat bietet mit seiner öffentlichen Infrastruktur die entscheidende Grundlage für Rechtssicherheit und Chancengleichheit. Er tritt als Dienstleister auf oder gewährleistet Dienstleistungen, wo ein allgemeines Interesse gegeben ist. Und dieses allgemeine Interesse muss sich in demokratischen Wahlen bestimmen. Es

darf nicht übersehen werden, dass politische Entscheidungen einer demokratischen Legitimation bedürfen, wie sie bis dato nur die nationalen Parlamente gewährleisten.

Europa braucht seine Mitgliedstaaten ebenso wie diese Europa brauchen. Eine sinnvolle Kompetenzflechtung, die sowohl zu einer Stärkung der demokratischen Strukturen in den Mitgliedstaaten führte als auch zu Effizienzgewinnen in der europäischen Zusammenarbeit, wäre für die Zukunft anzustreben. Bei der Wiederaufnahme der Vertragsverhandlungen und der Betrachtung des Europäischen Verfassungsvertrages sollte dies beachtet werden.

Christian Moos, Stabsstelle Europa, 19. Januar 2007