

Jens Kersten

Daseinsvorsorge und demographischer Wandel: Wie ändert sich das Raum- und Staatsverständnis?

Public services and demographic change – a challenge for spatial development and constitutional theory

Kurzfassung

Der demographische Wandel wirkt sich in den Teilräumen der Bundesrepublik sehr unterschiedlich aus. Die räumlichen Unterschiede, die dadurch in der Daseinsvorsorge entstehen, lassen sich nicht mehr aktiv mit dem Leitbild der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse gestalten. Demgegenüber ermöglicht das Leitbild des wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalts eine aktive Steuerung der Daseinsvorsorge in einer schrumpfenden Gesellschaft. Dabei erbringt der „Gewährleistungsstaat“ die Daseinsvorsorge nicht mehr selbst in Form der Leistungsverwaltung, sondern reguliert deren Erfüllung durch private Akteure. Doch dieses Gewährleistungsmodell ist kein Notausgang für den demographisch herausgeforderten Staat und seine Kommunen.

Abstract

Demographic change challenges public services in different areas of Germany to a different extent: booming metropolitan areas are contrasted by shrinking industrial and rural areas. Thus, efficient regulation of public services can no longer follow the aim of spatial equivalence. Spatial development should rather be based on the European idea of economic, social, and spatial cohesion. In this model, public private partnerships can substitute the exhausted welfare state by offering public services. But this provision model is no emergency exit for the state and its municipalities challenged by demography.

Die bundesrepublikanische Gesellschaft ist eine schrumpfende Gesellschaft.¹ Doch während der gesellschaftliche Alterungsprozess ganz Deutschland betrifft, wirkt sich der Bevölkerungsrückgang in Verbindung mit Binnenwanderungen in den Teilräumen sehr unterschiedlich aus. Insbesondere in einem Dreieck Düsseldorf, Stralsund, Dresden wird die Bevölkerungszahl in den nächsten Jahren stark abnehmen und hier vor allem den ländlichen Regionen einen nachhaltigen Bevölkerungsrückgang bescheren.² Wie kann in dieser schrumpfenden Gesellschaft die Daseinsvorsorge künftig gesichert werden? Eine Antwort auf diese Frage muss zunächst klären, was Daseinsvorsorge heute

meint (Kap. 1). Auf dieser Grundlage ist sodann der Wandel des räumlichen Leitbilds der Daseinsvorsorge zu skizzieren, der sich gegenwärtig vom verfassungshistorisch geprägten Leitbild der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse zum europarechtlich inspirierten Leitbild des wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalts vollzieht (Kap. 2). Schließlich soll erörtert werden, wie im Übergang vom Leistungsstaat zum „Gewährleistungsstaat“ die Daseinsvorsorge in einer schrumpfenden Gesellschaft erbracht werden kann (Kap. 3).

1 Was ist Daseinsvorsorge?

Es gibt keine abschließende Definition des Begriffs der Daseinsvorsorge. Im Allgemeinen versucht man Daseinsvorsorge beispielhaft zu konturieren und zählt dazu medizinische Dienste, Wasser- und Elektrizitätsversorgung, Abfallentsorgung, Verkehrs- und kommunikative Infrastruktur, teilweise auch Bildung und soziale Sicherung. Doch diese Kasuistik darf nicht den Blick auf die Bedeutung der Daseinsvorsorge als ein ganz zentraler sozialpolitischer Legitimationsbaustein von Herrschaft in der Industriegesellschaft verstellen: Der Verfassungsstaat Bundesrepublik legitimiert sich nicht nur als Demokratie sowie Rechts- und Sozialstaat (Art. 20 Abs. 1 GG), sondern insbesondere auch durch die Garantie der Daseinsvorsorge für seine Bürger.

Für die deutsche Verfassungs- und Verwaltungslehre prägend hat Ernst Forsthoff die Daseinsvorsorge als sozialwissenschaftlich inspirierte Legitimationstheorie von den späten 1920er bis in die frühen 1970er Jahre entfaltet.³ Schon der Begriff Daseinsvorsorge zeigt, dass Forsthoff mit ihm einen existenziellen Sachverhalt thematisieren wollte: Forsthoff spricht 1935 – also zu einem Zeitpunkt, zu dem er sich langsam vom Nationalsozialismus zu lösen beginnt – von der „sozialen Empfindlichkeit des modernen Massendaseins“⁴ des Menschen und meint damit die Folgen der industriellen Revolution für die Autonomie des Individuums und daran anschließend die soziale und politische Ordnung. Doch für Forsthoff sind zeitlebens die Daseinsvorsorge für den Einzelnen und die Sozialdisziplinierung des Einzelnen zwei Seiten der gleichen Medaille, ohne dass dem Individuum bei der Gestaltung der Daseinsvorsorge eine aktive soziale und politische Rolle zukäme.⁵ Dieser systematischen Vernachlässigung des aktiven Bürgers liegt jedoch ein soziologisches Beschreibungsdefizit der industriellen Moderne bei Forsthoff zugrunde, dem etwa Emile Durkheim entgangen ist: „Wie geht es zu“, fragt Durkheim 1893, „daß das Individuum, obgleich es immer autonomer wird, immer mehr von der Gesellschaft abhängt? Wie kann es zu gleicher Zeit persönlicher und solidarischer sein?“⁶ Die Arbeitsteilung der industriellen Moderne steigert also beides, die Abhängigkeit des Einzelnen von den sozialen Systemen und seine Individualität.

Knüpft man an dieses Durkheimsche Steigerungsphänomen an, um die demographische Herausforderung der Daseinsvorsorge in einer schrumpfenden Gesellschaft zu beschreiben, so ergibt sich einerseits, dass der Einzelne von der Daseinsvorsorge abhängig ist. Angesichts des Wandels der Industriegesellschaft lässt sich diese Abhängigkeit nur prozessual beschreiben und die Daseinsvorsorge insofern wirklich nicht abschließend definieren. Wenn heute vor allem die medizinischen

Dienste, die Wasser- und Elektrizitätsversorgung, die Abfallentsorgung sowie die Verkehrs- und Kommunikationsinfrastruktur zur Daseinsvorsorge gezählt werden, ist dies also nur die Momentaufnahme in einer Entwicklung. Andererseits steigert die gesellschaftliche Arbeitsteilung die Individualisierungschancen: Diese gesteigerte Individualität des Einzelnen muss auch die Ausgestaltung der Daseinsvorsorge zentral mitbestimmen. Die Bürger dürfen nicht nur Objekt der Daseinsvorsorge sein – sie müssen sich zugleich als Subjekte in der Daseinsvorsorge begreifen können. Deshalb ist die Bürgerpartizipation von so zentraler Bedeutung, gerade wenn es um die Gestaltung der Daseinsvorsorge in einer schrumpfenden Gesellschaft geht.

2 Wie wandelt sich das räumliche Leitbild der Daseinsvorsorge?

Unter dem Einfluss des demographischen Wandels verändert sich gegenwärtig das räumliche Leitbild der Daseinsvorsorge. Es geht um einen Paradigmenwechsel, der sich vom verfassungshistorisch geprägten Leitbild der Einheitlichkeit bzw. der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse zum europarechtlich inspirierten Leitbild des wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalts vollzieht.

2.1 Daseinsvorsorge und Raumstruktur

Diese These beruht zunächst auf der Erkenntnis, dass Daseinsvorsorge und sozialpolitische Raumstruktur untrennbar miteinander verbunden sind. Das heißt, die Daseinsvorsorgenetze erfüllen in der Industriegesellschaft nicht nur eine technische Versorgungsfunktion, sondern sie strukturieren zugleich die gesellschaftliche Integration. Die soziale Integration des einzelnen Bürgers hängt ganz wesentlich von seiner Teilhabe an den raumgreifenden Daseinsvorsorgenetzen ab, also vom Zugang zur netzbasierten Wasser- und Energieversorgung sowie zur Straßen-, Eisenbahn- und kommunikativen Infrastruktur. Die Ausgestaltung dieser Netze strukturiert für den einzelnen Bürger aber zugleich auch seine Partizipation an den nicht unmittelbar netzbasierten Sektoren der Daseinsvorsorge wie z.B. der medizinischen Versorgung und dem Schul- und Bildungsangebot.

Damit hat die netzbasierte Daseinsvorsorge nicht nur eine technische, sondern vor allem auch eine individual- und sozialpsychologische Seite und ist eminent politisch. Schon im 19. Jahrhundert, als die Eisenbahnnetze zum infrastrukturellen Schrittmacher der industriellen Revolution wurden, wurde sofort die Frage nach den politischen Folgen dieser Entwicklung gestellt. Bereits

das Kommunistische Manifest feierte 1848 die Eisenbahnen als die „wachsenden Kommunikationsmittel, die von der Industrie erzeugt werden und die Arbeiter der verschiedenen Lokalitäten in Verbindung setzen.“⁷ Hier fallen die Schlüsselbegriffe der industriellen Moderne: „Kommunikationsmittel“ – „Industrie“ – „Verbindung von Lokalitäten“, also Netz. Sie verdeutlichen nicht nur den unmittelbaren sozialpolitischen Raumbezug der Daseinsvorsorge in der sich nach 1848 voll entfaltenden Industriegesellschaft, sondern markieren zugleich das Ende der Vorstellung vom Raum als einem invariablen Territorialcontainer.

Reinhart Koselleck hat diese historische Entwicklung unseres Raumverständnisses in drei Phasen beschrieben:⁸ Die erste, frühgeschichtliche Phase denkt den Raum großflächig und von naturalen Vorgaben determiniert. In der zweiten Phase löst sich das politische Raumverständnis langsam von diesem naturalen Determinismus menschlicher Freiheit und politischer Aktionsräume und es entstehen Städte, Reiche und schließlich Staaten, die ihre politischen und wirtschaftlichen Handlungsräume – freilich immer noch vor dem Hintergrund geographischer Verhältnisse – zu organisieren beginnen. Die dritte Phase prägt gegenwärtig ein neues, netzbasiertes Raumverständnis. Dieses versteht sich nicht mehr als ein kommunikatives „System der Raumüberwindung“⁹. Vielmehr konstituiert sich der sozialpolitische Raum in Kommunikationsbeziehungen, deren reale und zunehmend virtuelle Grundlage die Daseinsvorsorgenetze der industriellen Gesellschaft sind. Mit der industriellen Revolution beginnt die dritte Phase des terrestrischen Vernetzungsdenkens, die auf das Durkheimsche Steigerungsphänomen zulaufen wird: Die gesteigerte Abhängigkeit und die gesteigerte Individualität des Einzelnen hängen von dem Zugang zu den nun entstehenden Daseinsvorsorgenetzen ab – zum Wassernetz, zum Gas- und Elektrizitätsnetz, zum Post- und Telegraphennetz, zum Bahn- und Straßennetz. Es sind diese Netze, die die neuen Siedlungsstrukturen einer demographisch wachsenden Industriegesellschaft bestimmen und ihr sozialpsychologisches Raumverständnis prägen.¹⁰

2.2 Leitbild „Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse“

In der Bundesrepublik wird diese raumpolitische Seite der Daseinsvorsorge auf die Leitvorstellung der „Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse in allen Teilräumen“ (§ 1 Abs. 2 Satz 2 Nr. 6 ROG) gebracht. Seit fünfzig Jahren herrscht über den Inhalt, die Legitimation und die Steuerungskraft dieser Planungsleitvorstellung kein Konsens.¹¹ So wurden die unitarisierende Wirkung des Gleichwertigkeitsgrundsatzes kritisiert,¹²

seine Ergänzungsbedürftigkeit um ökologische und ökonomische Zielsetzungen unterstrichen,¹³ sein Spannungsverhältnis zu den Grundrechtsgewährleistungen betont¹⁴ und seine Steuerungswirkung hinsichtlich der Bewältigung der Folgen der deutschen Einheit hinterfragt.¹⁵

Ungeachtet dieser Kritik wird die Konkretisierung der Leitvorstellung von der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse bis heute durch die Planungsphilosophie der späten 1950er bis frühen 1970er Jahre geprägt.¹⁶ Diese Planungsphilosophie setzt als Ausdruck des wirtschaftlichen Wachstums der Nachkriegsjahrzehnte auf eine Politik der Konvergenz und damit des Ausgleichs von räumlichen Disparitäten. Der Ausgleich, den die Planungsleitvorstellung der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse herbeiführen soll, bezieht sich – ganz dem wohlfahrtsstaatlichen Partizipationsversprechen dieser Jahrzehnte folgend – auf alle Lebensbereiche, also Wohnen, Verkehr, Arbeiten, Kommunikation, Bildung, Freizeit, Einkaufen, Erholung, soziale Leistungen, medizinische Versorgung und Kultur.¹⁷ Maßstab für die Bestimmung der durch das Leitbild geforderten Gleichwertigkeit ist der gesellschaftlich akzeptierte Standard, wobei Ausgleich in der bis dato gängigen Interpretation als eine Angleichung nach „oben“, also an ein hohes wohlfahrtsstaatliches Niveau verstanden wird.¹⁸ Auf der Ebene der raumpolitischen Instrumente hat man versucht, die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse vor allem in ländlichen Räumen entsprechend dem Grundsatz der dezentralen Konzentration über das Zentrale-Orte-Konzept zu verwirklichen.¹⁹ Insbesondere durch die Vollfunktion der oberzentralen Verflechtungsbereiche sollte in der Fläche soziale, medizinische, wirtschaftliche und kulturelle Daseinsvorsorge auf einem hohen Niveau angeboten werden können.

Die Konkretisierung des Leitbilds wird auf verfassungsrechtliche Vorgaben zurückgeführt.²⁰ 1949 knüpfte Art. 72 Abs. 2 Nr. 3 GG die Ausübung der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz durch den Bund an die Voraussetzung der „Wahrung der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse“ – eine Formulierung, die sodann und bis heute gültig Aufnahme in die Finanzverfassung fand (Art. 106 Abs. 3 Satz 4 Nr. 2 GG). Doch 1994 wurde diese verfassungsrechtliche Zielvorstellung im Zuge der Verfassungsreform nach der deutschen Einheit neu gefasst: Art. 72 Abs. 2 GG sieht nun vor, dass der Bund die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz ausüben kann, um gleichwertige Lebensverhältnisse im Bundesgebiet herzustellen. Da der Verfassungsgeber Art. 72 Abs. 2 GG als Kompetenzschranke für den Bund ernst genommen sehen wollte, hat das Bundesverfassungsgericht die Herstellung gleichwertiger Lebensverhält-

nisse in seinen Entscheidungen zum Altenpflegegesetz von 2002, zur Juniorprofessur von 2004 und zur Zulässigkeit von Studiengebühren von 2005 sehr restriktiv interpretiert: Das Leitbild der Herstellung der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse befugt den Bundesgesetzgeber nur dann zum Eingreifen, „wenn sich die Lebensverhältnisse in den Ländern der Bundesrepublik in erheblicher, das bundesstaatliche Sozialgefüge beeinträchtigender Weise auseinander entwickelt haben oder sich eine derartige Entwicklung konkret abzeichnet.“²¹

Auch im Fall des § 1 Abs. 2 Satz 2 Nr. 6 ROG käme man heute wohl kaum über eine solch restriktive Bestimmung der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse hinaus, die letztlich nur noch die unterste Grenze des sozialen Zusammenhalts unserer Gesellschaft formuliert.²²

Deshalb hat der Beirat für Raumordnung in seiner Stellungnahme vom 21. September 2005 vollkommen zu Recht einen „neuen Realitätssinn“ und ein „neues Denken“ im Umgang mit dem Leitprinzip der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse eingefordert.²³ Doch dieses „neue Denken“ fällt insbesondere hinsichtlich der Daseinsvorsorge in einer schrumpfenden Gesellschaft schwer. Der öffentliche Aufschrei hallt heute noch nach²⁴, den der Bundespräsident im September 2004 mit seinem Versuch hervorgerufen hat, die unbedingt notwendige Diskussion um die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse in der Bundesrepublik anzustoßen.²⁵ Dies zeigt: Wer das Leitbild der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse – gerade im Hinblick auf die Daseinsvorsorge in einer schrumpfenden Gesellschaft – verabschieden möchte, muss sich bewusst sein, dass er einen der ganz zentralen Legitimationspfeiler unserer politischen Ordnung verändert. Deshalb genügt es nicht, den Grundsatz der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse schlicht in Frage zu stellen. Es bedarf vielmehr eines neuen argumentativen Angebots – eines neuen Leitbilds, das gerade im Hinblick auf die Daseinsvorsorge einer räumlichen Differenzierung zugänglich ist.

2.3 Leitbild „Wirtschaftlicher, sozialer und territorialer Zusammenhalt“

Als ein solcher argumentativer Neuansatz bietet sich das europarechtlich inspirierte Leitbild des „wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalts“ an. Dieser Zusammenhalt ist nach Art. I-3 Abs. 3 UAbs. 3 des Vertrags über eine Verfassung für Europa (EVV) ein Ziel der durch extreme räumliche Disparitäten geprägten Europäischen Union.²⁶

Europäisches Raumdenken

Das Leitbild des wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalts ist Ausdruck eines sich in der EU „verstärkenden Raumdenkens“²⁷: Die EU ist ein politischer Raum, dessen Außengrenze²⁸ durch eine Veränderung seiner Binnengrenzen konstituiert wird. Der klassische Nationalstaat bündelt an seinen Grenzen idealtypisch möglichst viele soziale, politische und wirtschaftliche Unterscheidungen.²⁹ Die Europäischen Gemeinschaften und die EU entbündeln diese Unterscheidungen, die an den Grenzen ihrer Mitgliedstaaten getroffen werden – wirtschaftlich durch das Projekt des gemeinsamen Binnenmarkts als Raum ohne Binnengrenzen, finanztechnisch durch das Projekt des gemeinsamen Währungsraums, rechtspolitisch durch das Projekt des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, sozialpolitisch durch das Projekt des europäischen Sozialraums, infrastrukturell durch das Projekt der transeuropäischen Netze, wissenschaftlich durch das Projekt des europäischen Forschungsraums. Diese räumliche Entwicklung der EU vollzieht sich auf den verschiedenen Politikfeldern in unterschiedlicher Intensität und – wie der Euro-, der Schengen- und der Sozialraum zeigen – auch keineswegs unter Teilnahme aller Mitgliedstaaten.³⁰ Insofern ist die Union gegenwärtig ein Raum aus Räumen – aus kommunalen, regionalen, nationalen, europäischen und supranationalen Räumen. Quantitativ betrachtet verfügt Europa gegenwärtig über mehr Grenzen als im klassischen nationalstaatlichen Zeitalter. Doch qualitativ betrachtet sind diese Grenzen nicht mehr nationalstaatlich hart gezogen, sondern europarechtlich weich gezeichnet. Das so entstehende „europäische Raumgefüge“³¹ ist äußerst komplex. Es kann deshalb nicht allein und isoliert von der Europäischen Union, sondern nur in einer gemeinsamen „arbeitsgestuften Raumverantwortung“³² aller raumpolitischen Akteure weiterentwickelt werden: Union, Mitgliedstaaten, Regionen und Kommunen müssen sich aufgrund der terrestrischen Teilidentität ihrer Räume bewusst sein, dass sie mit ihrem eigenen Raum zugleich gemeinsamen Raum gestalten.³³ Verantwortungsvolles „europäisches Raumdenken“ bedeutet deshalb die Selbstverpflichtung aller raumpolitischen Akteure „zum Denken des Nebeneinander, zum Denken der noch nicht reduzierten Komplexität“³⁴.

Daseinsvorsorge und Europäische Raumentwicklung

Die Daseinsvorsorge ist ein zentraler Schrittmacher für die Entwicklung des Leitbilds des wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalts und damit des europäischen Raumdenkens. Dies zeigt sich in der europäischen Vertrags- und Verfassungsentwicklung:

- Vertrag von Amsterdam

1999 wurde durch den Vertrag von Amsterdam Art. 16 in den EG-Vertrag (EGV) eingeführt:³⁵ Unbeschadet des europäischen Wettbewerbs- und Beihilferechts und in Anbetracht des Stellenwerts, den Dienste von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse – also die Daseinsvorsorge – innerhalb der gemeinsamen Werte der Union einnehmen, sowie ihrer Bedeutung bei der „Förderung des sozialen und territorialen Zusammenhalts“ tragen die Gemeinschaft und die Mitgliedstaaten im Rahmen ihrer eigenen Befugnisse im Anwendungsbereich des EG-Vertrags dafür Sorge, dass die Grundsätze und Bedingungen für das Funktionieren dieser Dienste so gestaltet sind, dass sie ihren Aufgaben nachkommen können. Mit dieser Regelung des Art. 16 EGV schlägt sich der soeben historisch beschriebene Zusammenhang zwischen Daseinsvorsorge und Raumstruktur ausdrücklich in der Europäischen Raumentwicklungspolitik nieder.³⁶ Dabei unterstreicht Art. 16 EGV vor allem die „technische“ Bedeutung, die die Daseinsvorsorge für die soziale und territoriale Kohäsion der Gemeinschaft entfaltet, und betont insofern die gemeinsame „Raumverantwortung“ von Gemeinschaft und Mitgliedstaaten. Demgegenüber bleibt die auf den einzelnen Bürger bezogene Dimension der Daseinsvorsorge in Art. 16 EGV mit dem schlichten Hinweis auf deren Gemeinschaftswert normativ unterentwickelt, selbst wenn die Europäische Kommission in den Jahren 1996 und 2000 die gemeinwohlorientierten Wirtschaftsformen der Daseinsvorsorge als einen Kern des europäischen Gesellschaftsmodells bezeichnet hat.³⁷

- Charta der Grundrechte der Europäischen Union

Im Jahr 2000 ergänzte die Charta der Grundrechte der Europäischen Union (CGR) den durch Art. 16 EGV hergestellten „technischen“ Zusammenhang von Daseinsvorsorge und räumlicher Kohäsion um eine auf das Individuum bezogene Perspektive. Der Grundrechtskonvent griff dazu auf ein weiteres durch den Vertrag von Amsterdam in die Unionsverfassung eingeführtes Raumkonzept zurück: den im Zusammenhang mit der Freizügigkeit des Personenverkehrs entworfenen „Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“³⁸. Die Charta der Grundrechte entwickelt diesen Raum zu einer auf das Individuum und seine Rechte bezogenen Selbstbeschreibung der EU fort: „In dem Bewusstsein ihres geistig-religiösen und sittlichen Erbes“ – so Abs. 2 der Präambel der Grundrechtscharta – „gründet sich die Union auf die unteilbaren und universellen Werte der Würde des Menschen, der Freiheit, der Gleichheit und der Solidarität. Sie beruht auf den Grundsätzen der Demokratie und der Rechtsstaatlichkeit. Sie stellt die Person in den Mittelpunkt ihres Handelns, indem

sie die Unionsbürgerschaft und einen Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts begründet.“ Auf dieser Grundlage erkennt Art. 36 GRC jedenfalls objektiv-rechtlich den individuellen Zugang jedes Bürgers zu Einrichtungen der Daseinsvorsorge an, „wie er durch die einzelstaatlichen Rechtsvorschriften und Gepflogenheiten im Einklang mit der Verfassung geregelt ist, um den sozialen und territorialen Zusammenhalt der Union zu fördern“.³⁹ Auf diese Weise werden der „technische“ Zusammenhang von Daseinsvorsorge und Raumentwicklung durch die grundrechtliche Dimension ergänzt und damit die individuelle Bedeutung des Zugangs des Einzelnen zu den raumgreifenden Daseinsvorsorgenetzen reflektiert.

- Vertrag über eine Verfassung für Europa

Der vorerst letzte Schritt in der Fortentwicklung des Verhältnisses von Daseinsvorsorge und europäischem Raumentdenken findet sich im Europäischen Verfassungsvertrag (EVV), der am 29. Oktober 2004 in Rom unterzeichnet wurde, dessen politisches Schicksal jedoch aufgrund der Referenden in Frankreich und in den Niederlanden derzeit ungewiss ist.

Der Verfassungsvertrag entwirft in Art. I-3 Abs. 3 UAbs. 3 das räumliche Leitbild des wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalts als Ziel der Union und ordnet es als einen Bereich der zwischen Union und Mitgliedstaaten geteilten Zuständigkeit (Art. I-14 Abs. 2 lit. b EVV) ein.⁴⁰ Das Leitbild toleriert dabei eine differenzierte Entwicklung in unterschiedlichen Teilräumen, fordert für die Entwicklung dieser Teilräume aber, dass sie sich funktional ergänzen, d. h. sich in die wirtschaftliche, soziale und territoriale Entwicklung des Gesamttraums einfügen. Dieses Leitbild der europäischen Raumentwicklung konkretisiert der Europäische Verfassungsvertrag in dreifacher Hinsicht: erstens hinsichtlich des Zugangsrechts zu Einrichtungen der Daseinsvorsorge, zweitens hinsichtlich der Regional- und Strukturförderung und drittens hinsichtlich der transeuropäischen Netzpolitik.⁴¹

Erstens schützt Art. II-96 EVV den individuellen Zugang der Bürger zu Einrichtungen der Daseinsvorsorge, indem er die Regelung des Art. 36 GRC rezipiert. Damit gibt der Verfassungsvertrag das materielle Kriterium für die Ausdifferenzierung der Daseinsvorsorge im Rahmen des räumlichen Leitbilds des wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalts vor. Grundsätzlich orientiert sich Art. II-96 EVV an der Erkenntnis, dass die Bürger in der Entfaltung ihrer Persönlichkeit auf den Zugang zu einer netz- und damit raumgreifenden Daseinsvorsorge angewiesen sind. Doch Art. II-96 EVV steht unter einem nationalen Regelungs- sowie einem europäischen Verfassungs- und folglich insge-

samt unter einem rechtlichen Abwägungsvorbehalt. Art. II-96 EVV setzt damit nicht denotwendig eine flächendeckend gleichwertige Daseinsvorsorge, sondern „nur“ eine flächendeckend angemessene Daseinsvorsorge voraus. Maßstab einer angemessenen Versorgung ist, ob dem Einzelnen durch die Ausgestaltung der netzorientierten Daseinsvorsorge noch eine angemessene Teilhabe am sozialen Leben möglich ist. Für die Umsetzung des räumlichen Leitbilds in der Daseinsvorsorge bedeutet dies, dass zwar flächendeckende Minimalstandards notwendig sind, die der europäische Gesetzgeber nun unmittelbar auf der Grundlage des Art. III-122 Satz 2 EVV als Universaldienst oder Grundversorgung gestalten kann.⁴² Doch darüber hinaus toleriert Art. II-96 EVV für die Umsetzung des räumlichen Leitbilds des wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalts in Art. I-3 Abs. 3 UAbs. 3 EVV eine Differenzierung der Quantität und Qualität der Daseinsvorsorge in den unterschiedlichen Teilräumen.

Zweitens wird das räumliche Leitbild des wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalts in den Art. III-220 ff. EVV konkretisiert. Diese rezipieren und erweitern die gegenwärtig noch in Art. 158 ff. EGV geregelte Strukturförderung.⁴³ Die Union entwickelt und verfolgt – so Art. III-220 Abs. 1 EVV – eine Politik zur Stärkung ihres wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalts, um eine harmonische Entwicklung der Union als Ganzes zu fördern. Dabei toleriert auch die Kohäsionspolitik unterschiedliche Entwicklungen in den unterschiedlichen Teilräumen der Gemeinschaft. Dies zeigt sich vor allem darin, dass nach dem systematischen Verständnis des Art. III-220 EVV die Konvergenzpolitik „nur“ ein, wenn auch zentrales Teilziel der Kohäsionspolitik ist.⁴⁴ Das Kohäsionsziel des Art. III-220 Abs. 1 EVV wird als strukturpolitische Generalklausel durch die Konvergenzziele des Art. III-220 Abs. 2 und 3 EVV näher konkretisiert, ohne sich jedoch in diesen zu erschöpfen: Die Union setzt sich nach Art. III-220 Abs. 2 EVV „insbesondere“ zum Ziel, die Unterschiede im Entwicklungsstand der verschiedenen Regionen und den Rückstand der am stärksten benachteiligten Gebiete zu verringern. Damit formuliert Art. III-220 Abs. 2 EVV jedoch keine Konvergenzpolitik im Sinn von gleichwertigen Lebensverhältnissen, sondern orientiert Konvergenzhilfen an einen „relativen Minimalstandard“. Aber selbst dieser wird auf der Verfassungsebene nicht absolut definiert, sondern als ein Abstandsverringerungsgebot – und damit relativ zum übrigen Entwicklungsstand der Union bestimmt. Dieses Verständnis der Konvergenzpolitik als „relativer Minimalstandard“ der Kohäsionspolitik zeigt sich auch in Art. III-220 Abs. 3 EVV, der die Gebiete näher beschreibt, um die es der Konvergenzpolitik gehen

soll: Besondere Aufmerksamkeit soll den ländlichen Gebieten, den vom industriellen Wandel betroffenen Gebieten und den Gebieten mit schweren und dauerhaften natürlichen oder demographischen Nachteilen, wie den nördlichsten Regionen mit sehr geringer Bevölkerungsdichte sowie den Insel-, Grenz- und Bergregionen, geschenkt werden. Gerade die im Vergleich zu Art. 158 ff. EGV im Europäischen Verfassungsvertrag neue Aufzählung der Gebiete mit demographischen Nachteilen zeigt dabei, dass es dieser Konvergenzpolitik gerade nicht um ein flächendeckendes Gleichwertigkeitskonzept geht: Der eingangs beschriebene demographische Wandel betrifft grundsätzlich alle Mitgliedstaaten der Europäischen Union.⁴⁵ Wie in Deutschland wirkt er sich auch in ganz Europa nicht gleichmäßig flächendeckend, sondern in Verbindung mit Binnenwanderungen räumlich differenziert aus. Die Konvergenzpolitik des Art. III-220 Abs. 3 EVV trägt jedoch vor allem den Extremfällen Rechnung, indem sie strukturelle Förderung beispielhaft für die nördlichsten Regionen mit sehr geringer Bevölkerungsdichte sowie die Insel-, Grenz- und Bergregionen reserviert. Dies entspricht ganz dem Konvergenzverständnis des Art. III-220 Abs. 2 EVV, über das Ziel, den regionalen Entwicklungsabstand zu verringern, einen „relativen Minimalstandard“ für die Kohäsionspolitik zu formulieren, darüber hinaus aber eine differenzierte räumliche Entwicklung insbesondere auch hinsichtlich der Daseinsvorsorge zu tolerieren. Entsprechend fällt auch die normative Steuerung der unterschiedlichen Fondstypen aus: So ist es die Aufgabe des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, „zum Ausgleich der wichtigsten regionalen Ungleichgewichte in der Union beizutragen“ (Art. III-222 EVV), wobei damit besonders schwerwiegende Entwicklungsunterschiede gemeint sind.⁴⁶ Demgegenüber soll nach Art. III-223 Abs. 1 UAbs. 2 EVV ein Kohäsionsfonds neben Umweltprojekten insbesondere zu Vorhaben in den Daseinsvorsorgebereichen der transeuropäischen Netze auf dem Gebiet der Verkehrsinfrastruktur beitragen, um entsprechend dem räumlichen Leitbild des wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalts eine harmonische Entwicklung der Union als Ganzes zu ermöglichen. Materielles Kriterium für diese Entwicklung ist Art. II-96 EVV: Jedem Bürger muss über einen angemessenen Zugang zur raumgreifenden Daseinsvorsorge eine angemessene Teilhabe am sozialen Leben eröffnet sein.

Drittens regelt Art. III-246 EVV unter Rückgriff auf Art. 154 ff. EGV die transeuropäischen Netze und verfolgt dabei ebenfalls ein vor allem auch auf den Unionsbürger zielendes differenziertes Raumverständnis im Hinblick auf die Daseinsvorsorge. Das Ziel der transeuropäischen Netzpolitik formuliert zunächst Art. III-246 Abs. 1 EVV: Um einen Beitrag zur Verwirklichung

der Ziele des Binnenmarkts und des wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalts zu leisten und den Unionsbürgern, den Wirtschaftsbeteiligten sowie den Gebietskörperschaften die Chancen zugute kommen zu lassen, die sich aus der Schaffung eines Raums ohne Binnengrenzen ergeben, trägt die Union zum Auf- und Ausbau transeuropäischer Netze in den Bereichen der Verkehrs-, Telekommunikations- und Energieinfrastruktur bei. Mit dieser netzbasierten Daseinsvorsorgepolitik sollen zwei raumpolitische Zielsetzungen erreicht werden: Zum einen wird die Interoperabilität der einzelstaatlichen Netze gefördert (Art. III-246 Abs. 2 Satz 1 EVV). Ganz entsprechend der europarechtlichen Weichzeichnung nationaler Grenzen werden die nationalen Daseinsvorsorgenetze durch das Leitbild eines gemeineuropäischen Netzes transzendiert.⁴⁷ Zum anderen soll der Notwendigkeit Rechnung getragen werden, insulare, eingeschlossene und am Rand gelegene Gebiete mit den zentralen Gebieten der Union zu verbinden (Art. III-246 Abs. 2 Satz 1 EVV). Damit unterscheidet das Leitbild „gemeineuropäischer“ Daseinsvorsorgenetze zwischen Zentren und Peripherien. Ziel der Netzpolitik ist nun nicht, diese Differenzierungen einzuebnen, sondern ganz entsprechend dem räumlichen Leitbild des wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalts die Zentren und die Peripherien angemessen zu verbinden. Was den Zugang des Bürgers zu diesen Daseinsvorsorgenetzen angeht, orientiert sich eine angemessene Verbindung wiederum an Art. II-96 EVV: Dem in der Peripherie lebenden Bürger muss eine angemessene Teilnahme an den „gemeineuropäischen“ Daseinsvorsorgenetzen und so am sozialen Leben in der Union möglich sein.

Wirtschaftlicher, sozialer und territorialer Zusammenhalt als räumliches Leitbild der Daseinsvorsorge in der Bundesrepublik

Ein dem europäischen Leitbild des wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalts folgende Raumentwicklung empfiehlt sich auch für die Bundesrepublik, um die Daseinsvorsorge in einer schrumpfenden Gesellschaft differenziert zu gestalten: Das Leitbild toleriert in unterschiedlichen Teilräumen eine differenzierte Entwicklung. Es fordert für die Entwicklung dieser Teilräume aber, dass sie sich funktional ergänzen, d. h. sich in die wirtschaftliche, soziale und territoriale Entwicklung des Gesamttraums integrieren.

Die Daseinsvorsorge betrifft aufgrund ihrer wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Bedeutung alle drei Komponenten des Leitbilds. Doch auch in ihrem Fall fordert das Leitbild keine Gleichwertigkeit, sondern „nur“ eine Angemessenheit der Daseinsvorsorge. Diese orientiert sich an der Erkenntnis, dass die Bürger in

der Entfaltung ihrer Persönlichkeit auf den Zugang zu einer netz- und damit raumgreifenden Daseinsvorsorge angewiesen sind. So ist auch das Leitbild des wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalts gezwungen, einen flächendeckenden Minimalstandard für jeden Daseinsvorsorgektor i. S. einer Grundversorgung bzw. eines Universaldienstes zu definieren bzw. über eine Konvergenzpolitik sicherzustellen. Dieser Minimalstandard beschreibt – ganz im Sinn der neuen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu Art. 72 Abs. 2 GG⁴⁸ – die untere Grenze des sozialpolitischen Zusammenhalts der Bundesrepublik. Doch das Leitbild erlaubt darüber hinaus eine Differenzierung der Quantität und Qualität der Daseinsvorsorge in den unterschiedlichen Teilräumen. Dabei zwingt es die Frage auf, ob vor allem die Verkehrsinfrastruktur in schrumpfenden Regionen so ausgestaltet ist, dass sie eine angemessene Teilhabe aller Bürger am gemeinsamen sozialen Leben ermöglicht – vor allem im Hinblick auf Bildung und medizinische Versorgung.

Um diese Vorgaben des Leitbilds umzusetzen, werden die schrumpfenden Regionen weiterhin das Zentrale-Orte-Konzept nutzen, dieses aber angesichts des demographischen Wandels neu formulieren müssen:⁴⁹ Erstens ist es notwendig, aus Gründen der demographischen Tragfähigkeit die Dichte und Stufung der Zentralen Orte zu reduzieren. Zweitens wird es erforderlich sein, die reduzierten Zentren bzw. Siedlungsschwerpunkte nicht mehr denotwendig an das Gebiet einer Gemeinde zu binden, sondern hinsichtlich der Garantie der Daseinsvorsorge funktional zu bestimmen. Und drittens muss die Umsetzung des Leitbilds bei der Abstimmung des Verkehrsangebots von Eisenbahn, ÖPNV, Individualverkehr, Bürgerbus und Sammeltaxi darauf achten, dass die funktional bestimmten Zentralen Orte nicht nur mit ihrem Umland, sondern selbst wiederum mit den Metropolregionen⁵⁰ verkehrstechnisch so vernetzt sind, dass die Bürger die ihnen grundrechtlich garantierte Freizügigkeit auch faktisch nutzen und genießen können.

Damit geht das Leitbild des wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalts in seiner flexiblen und funktionalen Betrachtungsweise über die schlichte Vorstellung der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse hinaus. Es ist ein Leitbild differenzierter Kohäsion und nicht eindimensionaler Konvergenz. Deshalb eignet sich dieses Leitbild auch besser, um die Folgen einer territorial sehr unterschiedlich schrumpfenden Gesellschaft differenzierter als durch das Leitbild der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse zu bewältigen.

3 Wie kann die Daseinsvorsorge in einer schrumpfenden Gesellschaft garantiert werden?

Für die Beantwortung der Frage, wie die Daseinsvorsorge in einer schrumpfenden Gesellschaft erbracht werden soll, setzt man gegenwärtig auf einen Wandel des Staatsbildes: Der Staat soll die Daseinsvorsorge nicht mehr selbst in Form der Leistungsverwaltung erbringen, sondern deren Erfüllung durch private Akteure lediglich gewährleisten.

3.1 Der „Gewährleistungsstaat“

Vom Leistungsstaat zum „Gewährleistungsstaat“, von der staatlichen Erfüllungsverantwortung zur Gewährleistungsverantwortung, vom Leistungsverwaltungsrecht zum Regulierungsverwaltungsrecht – so lauten die Stichworte einer Entwicklung, die vor allem durch die Europäische Gemeinschaft mit der Privatisierung bzw. Liberalisierung der Daseinsvorsorgesektoren Verkehr, Post und Telekommunikation sowie der Energieversorgung angestoßen wurde.⁵¹

Kontrast

Das Revolutionäre, aber auch die Schwierigkeiten dieses Wechsels des staatlichen Leitbilds zeigt sich wiederum vor allem in der historischen Perspektive:⁵² In der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts zogen Staat und Kommunen die Daseinsvorsorge an sich. Dies gilt nicht nur für das Eisenbahn-, Post- und Telegraphenwesen, sondern insbesondere auf kommunaler Ebene für die örtliche Infrastruktur sowie Wasser-, Elektrizitäts- und auch für die Gesundheitsversorgung. „Mit der Übernahme zahlreicher Privatbetriebe durch Staat und Kommunen sind wir“, so Ferdinand Schmid 1909, „nach Meinung vieler tatsächlich bereits in das Zeitalter eines teilweise staatlichen und kommunalen Sozialismus eingetreten.“⁵³ Doch dieser Interventions- und „Versorgungsstaat“⁵⁴ ist bereits Ende des 19. Jahrhunderts innenpolitisch kein im klassischen Sinn souveräner Staat mehr. Die komplexe Industriegesellschaft lässt sich staatlicherseits nicht mehr mit einseitigem Befehl regieren. Sie bildet vielmehr mit den politischen Parteien und Verbänden selbst Instrumente aus, um als sich selbst formierende Gesellschaft professionalisierten Einfluss auf den Staat zu nehmen. Diese Entwicklung, die von einem Gegenstromprinzip der Einflussnahme von Staat und Gesellschaft gekennzeichnet ist, wird gerade im Bereich der Daseinsvorsorge durch den 1. Weltkrieg, die sich anschließende Revolution und Inflation sowie die Weltwirtschaftskrise weiter gefördert.⁵⁵ In den 1920er Jahren ist dann an die Stelle eines liberalen Rechtsstaats ein – wie Michael Stolleis treffend

formuliert – „Mischwesen aus Staat und Industrie“⁵⁶ getreten – ein „Mischwesen“, das sich als geräuschlose „Vorsorgemaschine“⁵⁷ legitimiert, das man ab den 1950er Jahren den „Staat der Industriegesellschaft“ nennen wird und das zum Paradigma des Modells des kooperativen Staats geworden ist.

Kontur

Dieses „Mischwesen aus Staat und Industrie“ gerade auf den Daseinsvorsorgesektoren zu entflechten, ist das Ziel der europäischen Liberalisierungs- und Privatisierungspolitik und hat dem Modell des „Gewährleistungsstaats“ seine Kontur gegeben. Doch selbst wenn diese Entflechtung der Daseinsvorsorgesektoren aus der hier zugrunde gelegten liberalen Perspektive zu begrüßen ist,⁵⁸ muss man dennoch Acht geben, dass das Modell des „Gewährleistungsstaats“ weder theoretisch noch praktisch eine überschießende Innentendenz entwickelt. Denn der Verfassungsstaat Bundesrepublik wandelt sich nicht insgesamt zu einem „Gewährleistungsstaat“. Nur auf einigen, wenn auch zentralen Daseinsvorsorgesektoren kommt es zu einer Verschiebung der Leistungs- zur Gewährleistungsverantwortung, so dass gegenwärtig „zwischen“ der Eingriffs- und der Leistungsverwaltung ein neuer Verwaltungstypus der Gewährleistungs- und damit der Regulierungsverwaltung entsteht.

Aber auch dieser nur sektorale Übergang von der Erfüllungs- zur Gewährleistungsverantwortung ist kein politischer Notausgang für den überforderten Staat. Vielmehr ist das Konzept des „Gewährleistungsstaats“ in der Rechtsetzung wie in der Rechtsanwendung äußerst anspruchsvoll: Die Rechtsetzung im „Gewährleistungsstaat“ grenzt sich ausdrücklich von dem soeben historisch skizzierten Modell des kooperativen Staats ab, in dem sich staatliche Institutionen und formierte Gesellschaft auf den kleinsten gemeinsamen Nenner einigen.⁵⁹ Nach den Modellvorstellungen des „Gewährleistungsstaats“ sollen Staat und Gesellschaft gerade bei der Gewährleistung der Daseinsvorsorge nach ihren jeweils eigenen Rationalitäten handeln.⁶⁰ Idealtypisch bedeutet dies, dass die Daseinsvorsorge von privaten Akteuren im marktwirtschaftlichen Wettbewerb erbracht und dies durch das Kartellrecht sichergestellt wird.

Doch auf dem Gebiet der Daseinsvorsorge wird es nicht zu einer so umfassenden De-Regulierung kommen. Der marktwirtschaftliche Wettbewerb ist allein nicht in der Lage, die Gemeinwohlbelange sicherzustellen, die sich mit der Daseinsvorsorge verbinden.⁶¹ Deshalb muss der Gesetzgeber die Gewährleistung der Daseinsvorsorge durch Private nicht nur punktuell regeln, sondern dauerhaft regulieren, um eine

– im wahrsten Sinne des Wortes – „soziale Marktwirtschaft“ bei der Erfüllung der Daseinsvorsorge durch Private sicherzustellen.

Um dieses Regulierungsziel zu erreichen, stehen dem Gesetzgeber eine Vielzahl von „Verantwortungsbausteinen“ zur Verfügung, durch deren Kombination ein angemessenes „Verantwortungsniveau“ für die staatliche Gewährleistung der Daseinsvorsorge geschaffen werden kann: Informations-, Dokumentations-, Publikations-, Qualitätsmanagement-, Eigenüberwachungspflichten für den privaten Leistungserbringer; Kontroll-, Evaluations-, Beteiligungs-, Entscheidungs-, Zugriffs-, Schadensersatz-, Kündigungs-, Sicherheits- und Rechtsschutzrechte für den Staat. Damit setzt der „Gewährleistungsstaat“ aber zugleich eine hoch entwickelte Regulierungsverwaltung voraus, die vor allem in personeller Hinsicht in der Lage ist, diese Verantwortungsbausteine auch in der Praxis umzusetzen. Der „Gewährleistungsstaat“ ist folglich kein „schlanker Staat“.

In der Regulierungspraxis einer schrumpfenden Gesellschaft stellt insbesondere die Gewährleistung der flächendeckenden Grundversorgung mit Daseinsvorsorgeleistungen ein zentrales Regulierungsproblem dar: Soweit die Daseinsvorsorge auf realen und nicht virtuellen Netzen beruht, steigen die Fixkosten flächendeckender Netze, je geringer der auf diesen Netzen erzielte Gewinn in einer schrumpfenden Gesellschaft ist. Mit der Bevölkerungsabnahme wird sich deshalb der verfassungsrechtliche Streit zuspitzen, ob die Kosten einer unter marktwirtschaftlichen Gesichtspunkten unrentablen, flächendeckenden Grundversorgung von der Allgemeinheit getragen werden müssen oder in die Daseinsvorsorgemärkte zurückgegeben werden können.⁶²

Ambivalenz

Doch so notwendig eine Re-Regulierung der privatisierten und liberalisierten Daseinsvorsorgemärkte ist, so ambivalent ist sie auch. Seinem Konzept nach will der „Gewährleistungsstaat“ ein Staat der Zivilgesellschaft sein⁶³ und sich dabei – wie gesagt – klar von dem Modell des mit der formierten Gesellschaft kooperierenden Staats abgrenzen. Aber gerade die Gewährleistung der Daseinsvorsorge zeigt, dass der „Gewährleistungsstaat“ nicht schlicht auf die Zivilgesellschaft für die Erfüllung öffentlicher Aufgaben vertraut, sondern die Zivilgesellschaft für die Erfüllung öffentlicher Aufgaben rechtlich strukturiert – eine Entwicklung, über die auch die systemtheoretisch gefärbte Idealisierung als „regulierte Selbstregulierung“ nicht hinwegtäuschen kann.⁶⁴ Will aber der „Gewährleistungsstaat“ nicht der Staat einer „strukturierten Gesellschaft“ sein, muss er

sich bei der Regulierung zurückhalten.⁶⁵ Er muss sich deshalb – wie Andreas Voßkuhle fordert – „auf eine selektiv-harte Programmierung“ durch „einige subsumtionsstarke Regelungen“ konzentrieren, „die zusammen einen festen Rahmen vorgeben, die privaten Akteure im Übrigen aber von rechtlichen Vorgaben weitgehend freistellen.“⁶⁶

Diese Zurückhaltung wird jedoch aus mehreren Gründen in den Daseinsvorsorgesektoren schwer fallen: Die technische Komplexität, die hohen Qualitätsstandards und die Notwendigkeit der gegenseitigen Abstimmung der Daseinsvorsorgesektoren legen bereits eine hohe normative Regulierungsdichte nahe, um angesichts der individuellen und sozialen Bedeutung der Daseinsvorsorge ein angemessenes Verantwortungsniveau des Staats zu gewährleisten. Hinzu kommt, dass dem in Finanznot geratenen „Gewährleistungsstaat“ das Recht als die zentrale Regulierungsressource kostenfrei und unbegrenzt zur Verfügung steht. Spitzen sich die Finanz- und Versorgungskonflikte in einer schrumpfenden Gesellschaft weiter zu, ist zu erwarten, dass der Begriff der „Zivilgesellschaft“ über den Begriff der „Verantwortungsteilung“ weiter normativ mit Gemeinwohlverpflichtungen aufgeladen und die gewährleistungsstaatliche Regulierung der zivilgesellschaftlichen Erfüllung der Daseinsvorsorge quantitativ wie qualitativ zunehmen wird. Das Ergebnis – die „strukturierte Zivilgesellschaft“ – bedeutet jedoch gerade im Vergleich mit der „formierten Gesellschaft“ keinen liberalen Freiheitsgewinn. Auf diese Weise führt auf den Sektoren der Daseinsvorsorge kein Weg aus dem von Forsthoff beschriebenen „stahlharten Gehäuse“ der Industriegesellschaft.

3.2 „Gewährleistungskommunen“ unter demographischem Druck

Der „Gewährleistungsstaat“ teilt die Verantwortung für die Daseinsvorsorge mit der Europäischen Union einerseits und den Kommunen andererseits. Deshalb kann das Gewährleistungsmodell nur in der Verantwortungsteilung zwischen einer angemessen demokratisch legitimierten EU, einem starken Verfassungsstaat und vor allem selbstbewussten Kommunen umgesetzt werden. Nur aufgrund einer starken demokratischen Legitimation wird die öffentliche Gewalt in der Lage sein, mit dem Verweis auf grundrechtliche Schutzpflichten und das Sozialstaatsgebot in den Sektoren der Daseinsvorsorge „soziale Marktwirtschaften“ zu etablieren und zu erhalten. Insofern setzt das Gewährleistungsmodell eine „starke“ öffentliche Gewalt voraus.

In der europäischen, staatlichen und kommunalen Verantwortungsgemeinschaft für die Daseinsvorsor-

ge schwächt der demographische Wandel derzeit vor allem die Gemeinden, die die konkrete Umsetzung der Daseinsvorsorge im Einzelfall vor Ort gewährleisten müssen. Gerade in dem eingangs beschriebenen Dreieck Düsseldorf, Stralsund, Dresden schrumpfen die Gemeinden und Städte in personeller, wirtschaftlicher, finanzieller und damit vor allem auch politischer Hinsicht. Deshalb erlebt das Modell der „Gewährleistungskommune“ gegenwärtig seine zwiespältige Konjunktur: Einerseits greifen die Kommunen angesichts ihrer Finanznot nur allzu gern auf den PPP-„Modell-Dschungel“⁶⁷ zurück, um ihre öffentlichen Aufgaben und insbesondere die Daseinsvorsorge überhaupt noch erfüllen zu können. Andererseits schwinden damit die letzten kommunalen Handlungsspielräume, so dass bereits über eine Neuinterpretation des in Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG garantierten Selbstverwaltungsrechts als „Selbstverwaltungspflicht“ nachgedacht wird: Die „Gewährleistungskommune“ entspreche nicht dem verfassungsrechtlichen Bild einer Gemeinde, die alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft in eigener Verantwortung regelt.⁶⁸

Doch diese Neuinterpretation des Selbstverwaltungsrechts als „Selbstverwaltungspflicht“ widerspricht nicht nur der liberalen Verfassungstradition des Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG, sondern löst auch die Probleme nicht.⁶⁹ Die mit einer „Selbstverwaltungspflicht“ einhergehende Aufgabenpflicht dürfte die Kommunen finanziell vollkommen überlasten. Deshalb ist die Lösung der Probleme nicht in einer abstrakten Neuinterpretation der Verfassung, sondern auf einfachgesetzlicher Ebene zu suchen. Dabei genügt es jedoch nicht, den Gemeinden unterschiedliche Modelltypen für die Privatisierung der Daseinsvorsorge zu eröffnen, wie etwa in § 16 KrW-/AbfG für die Abfallentsorgung oder in § 18 a Abs. 2 Satz 2 und Abs. 2 a WHG für die Abwasserentsorgung. Es muss vielmehr auch klar geregelt werden, ob der Gemeinde im Fall eines Versagens des Privaten bei der Aufgabenerfüllung eine Auffangpflicht zukommt. Für die Finanzierung dieser Auffangverantwortung wird – neben einer Versicherungslösung – die Einrichtung von Auffangfonds vorgeschlagen, die von den privaten Daseinsvorsorgeunternehmen gespeist werden. Wie die Universaldienstleistungsabgabe wird aber auch diese Rückverlagerung des Ausfallsrisikos des privaten Leistungserbringers in die Daseinsvorsorgemärkte verfassungsrechtliche Konflikte herausfordern, die nur ein starker Verfassungsstaat durchhalten wird.

Doch über diese finanztechnischen Nöte und ihre Lösungen darf nicht die politische Dimension vergessen werden: Selbstbewusster Bürgersinn ist gerade in einer schrumpfenden Gesellschaft notwendig, um in den eu-

ropäischen, verfassungsstaatlichen und kommunalen Institutionen die Daseinsvorsorge aktiv zu gestalten. Nur so können sich die Bürger – ganz entsprechend dem Durkheimschen Steigerungsphänomen – nicht nur als Objekte, sondern zugleich auch als Subjekte in der Daseinsvorsorge verstehen. Vor allem diese aktive Gestaltung der Daseinsvorsorge durch die Bürger vermeidet in einer schrumpfenden Gesellschaft einen kulturpessimistischen demographischen Fatalismus.⁷⁰ Dies ist gegenwärtig besonders wichtig, denn Kulturpessimismus ist eine politische Gefahr.⁷¹

Anmerkungen

(1)

Vgl. Kaufmann, Franz-Xaver: *Schrumpfende Gesellschaft*. – Frankfurt/M. 2005, S. 38 ff.; ders.: Interview. In: Herbert-Quandt-Stiftung (Hrsg.): *Gesellschaft ohne Zukunft? Bevölkerungsrückgang und Überalterung als politische Herausforderung*. – Bad Homburg 2004, S. 92 ff.; Gans, Paul: *Schrumpfung*. In: *Handwörterbuch der Raumordnung*. Hrsg.: ARL – 4. Aufl., Hannover 2004, S. 1004 ff.

(2)

Vgl. BMVBW/BBR (Hrsg.): *Öffentliche Daseinsvorsorge und demographischer Wandel*. – Berlin, Bonn 2005, S. 7 ff.; Sinz, Manfred: *Raumordnung/Raumordnungspolitik*. In: *Handwörterbuch der Raumordnung*, a. a. O. (Fn. 1), S. 863 (864)

(3)

Vgl. Kersten, Jens: Die Entwicklung des Konzepts der Daseinsvorsorge im Werk von Ernst Forsthoff. *Der Staat* 44 (2005), S. 543 ff. m. w. N.

(4)

Forsthoff, Ernst: Von der Aufgabe der Verwaltungsrechtswissenschaft. *Deutsches Recht* 5 (1935), S. 398; ders.: *Die Verwaltung als Leistungsträger*. – Stuttgart, Berlin 1938; ders.: *Der Staat der Industriegesellschaft*. – München 1971, S. 75 ff.

(5)

Eine Ausnahme in Forsthoffs Werk bildet insofern: Forsthoff, Ernst: *Die Daseinsvorsorge und die Kommunen*. – Köln 1958

(6)

Durkheim, Emile: *Über soziale Arbeitsteilung*. – 2. Aufl., Frankfurt/M. 1988, S. 82

(7)

Marx, Karl; Engels, Friedrich: *Manifest der Kommunistischen Partei*. – 50. Aufl., Berlin 1984, S. 55 f.

(8)

Vgl. Koselleck, Reinhart: *Raum und Geschichte*. In: Ders.: *Zeitschichten*. – Frankfurt/M. 2000, S. 78 ff.

(9)

Jhering, Rudolf von: *Geist des römischen Rechtes auf den verschiedenen Stufen seiner Entwicklung*, 2. Theil, 1. Abteilung. – 5. Aufl., Leipzig 1894, S. 663

(10)

Vgl. Forsthoff, Ernst: Krise der Gemeindeverwaltung. – Berlin 1932, S. 53 f.; Zentralinstitut für Raumplanung: Das Raumordnungsrecht: Vergangenheit – Gegenwart – Zukunft. DVBl. 120 (2005), S. 1149 f.

(11)

Vgl. Borchard, Klaus; Mäding, Heinrich; Zimmermann, Horst: Gleichwertige Lebensverhältnisse – Diskussionspapier des Präsidiums der Akademie für Raumforschung und Landesplanung. – Hannover, Mai 2005, S. 1 (www.arl-net.de/news/diskuss01.shtml); Sinz, Manfred: Raumordnung/Raumordnungspolitik, a. a. O. (Fn. 2), S. 866

(12)

Vgl. Stern, Klaus: Staatsrecht, 2. Bd. – München 1980 („Motor der Vereinheitlichung“); Wimmer, Raimund: Abschied von den „gleichwertigen“ Lebensverhältnissen? DVBl. 97 (1982), S. 62 ff.

(13)

Vgl. Weyl, Heinz: Ist das raumordnerische Ziel der „wertgleichen Lebensbedingungen“ überholt? DÖV 33 (1980), S. 813 ff.

(14)

Vgl. Schmitt Glaeser, Walter: Planung und Grundrechte. DÖV 33 (1980), S. 1 ff.

(15)

Vgl. Hohmann, Harald: Der Verfassungsgrundsatz der Herstellung einheitlicher Lebensverhältnisse im Bundesgebiet. DÖV 44 (1991), S. 191 ff.; Langhagen-Rohrbach, Christian: Raumordnung und Raumplanung. – Darmstadt 2005, S. 33 ff.

(16)

Vgl. hierzu und zum Folgenden Beirat für Raumordnung: Stellungnahme zur Raumordnerischen Diskussion der Ausgestaltung des Leitprinzips „Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse“, 21.9.2005, S. 1 f.; Hahne, Ulf: Zur Neuinterpretation des Gleichwertigkeitsziels. Raumforschung u. Raumordnung 63 (2005) H. 4, S. 257, 258; krit. Zimmermann, Horst: Die Kraft des regionalen Unterschieds. FAZ, Nr. 264, 12.11.2005, S. 13

(17)

Vgl. hierzu und zum Folgenden Runkel, Peter, in: Bielenberg, Walter; Runkel, Peter; Spannowsky, Willy; Reitzig, Franz; Schmitz, Holger: Raumordnungs- und Landesplanungsrecht des Bundes und der Länder, 2. Bd. – Berlin 2005, K § 1, Rdnr. 85 f.; grds. Sinz, Manfred: Raumordnung/Raumordnungspolitik, a. a. O. (Fn. 2), S. 864 ff. (869)

(18)

Vgl. BMVBW/BBR (Hrsg.): Öffentliche Daseinsvorsorge, a. a. O. (Fn. 2), S. 22; Beirat für Raumordnung: Stellungnahme, a. a. O. (Fn. 16), S. 1; Weyl, Heinz: Ist das raumordnerische Ziel, a. a. O. (Fn. 13), S. 814, 818 f.

(19)

Vgl. hierzu und zum Folgenden Langhagen-Rohrbach, Christian: Raumordnung und Raumplanung, a. a. O. (Fn. 15), S. 45; Dehne, Peter: Leitbilder der räumlichen Entwicklung. In Handwörterbuch der Raumplanung, a. a. O. (Fn. 1), S. 608 (612 f.); Hahne, Ulf: Zur Neuinterpretation, a. a. O. (Fn. 16), S. 258

(20)

Vgl. zur verfassungsrechtlichen Anknüpfung des Gleichwertigkeitsziels Borchard/Mäding/Zimmermann: Gleichwertige Lebensverhältnisse, a. a. O. (Fn. 11), S. 2; Beirat für Raumordnung: Stellungnahme, a. a. O. (Fn. 16), S. 4 f.; Runkel, Peter, a. a. O. (Fn. 17), § 1 ROG, Rdnr. 83

(21)

BVerfGE 106, 62 (144) – Altenpflegegesetz; BVerfG, NJW 2004, S. 2803 (2805) – Juniorprofessur; BVerfG, NJW 2005, S. 493 (493, 496) – Studiengebühren

(22)

Vgl. Beirat für Raumordnung: Empfehlungen „Raumordnung und demografischer Wandel“, 9.11.2004, S. 14: Aufgrund des demographischen Wandels wird es der Raumordnung „nicht mehr gelingen, eine großflächige Gleichwertigkeit der Lebensbedingungen zu garantieren.“

(23)

Vgl. Beirat für Raumordnung: Stellungnahme, a. a. O. (Fn. 16), S. 6, 10

(24)

Vgl. nur Weiß, Wolfgang: Tragfähigkeit – ein unscharfer Schlüsselbegriff im Schnittpunkt von Raumordnung und Regional-Demographie. Raumforschung u. Raumordnung 63 (2005) H. 5, S. 340 (348), der einen möglichen Einstieg in einen „Regionaldarwinismus“ perhorresziert.

(25)

Vgl. Interview des Bundespräsidenten Horst Köhler, in: Focus, Nr. 38, 13.9.2004, S. 20 (23): Es „gibt (...) nun einmal überall in der Republik große Unterschiede in den Lebensverhältnissen. Das geht von Nord nach Süd wie von West nach Ost. Wer sie ein ebenen will, zementiert den Subventionsstaat und legt der jungen Generation eine untragbare Schuldenlast auf.“ (Klammerzusatz der Verfasser)

(26)

Vgl. zum französischen Hintergrund des Kohäsionskonzepts Faludi, Andreas: Territorial Cohesion – Old (French) Wine in New Bottles? Urban Stud. 41 (2004) 7, S. 1349–1365; ders., Europäische Raumentwicklungspolitik. In: Handwörterbuch der Raumordnung, a. a. O. (Fn. 1), S. 251 (256); David, Carl-Heinz: Territorialer Zusammenhalt. Kompetenzzuwachs für die Raumordnung auf europäischer Ebene oder neues Kompetenzfeld? DÖV 57 (2004), S. 146 (153)

(27)

Müller-Graff, Peter-Christian: Europäische Verfassung und Grundrechtscharta: Die Europäische Union als transnationales Gemeinwesen. integration 23 (2000), S. 34 (36); vgl. Wahl, Rainer: Einige Grundprobleme im europäischen Raumordnungsrecht. In: Festschrift Werner Hoppe. – München 2000, S. 913 ff.; zu den „Unsicherheiten im Raumbild von Europa“ Di Fabio, Udo: Der Verfassungsstaat in der Weltgesellschaft. – Tübingen 2001, S. 60

(28)

Vgl. zum Streit Böckenförde, Ernst-Wolfgang: Nein zum Beitritt der Türkei. FAZ, Nr. 289, 10.12.2004, S. 35 f.; Oppermann, Thomas: Die Grenzen der Europäischen Union oder das Vierte Kopenhagener Kriterium. In: Festschrift Manfred Zuleeg. – Baden-Baden 2005, S. 72 ff.; Kocka, Jürgen: Die Grenzen Europas. In: Europawissenschaft. Hrsg.: Schuppert, Gunnar Folke; Pernice, Ingo; Haltern, Ulrich. – Baden-Baden 2005, S. 275 ff.

(29)

Vgl. Münkler, Herfried: Imperien. – Berlin 2005, S. 250 ff.

(30)

Vgl. zur europäischen Aufgabe der Einheit von Staats-, Wirtschafts- und Sozialraum krit. Böckenförde, Ernst-Wolfgang: Staat, Nation, Europa. – Frankfurt/M. 1999, S. 80, 105

(31)

Schmidt-Aßmann, Eberhard: Bundeskompetenzen zur Raumordnung unter veränderten Rahmenbedingungen – Planungsauftrag und Kompetenzverständnis im Wandel. In: Festschrift Felix Weyreuther. – Köln, Berlin 1993, S. 73 (80)

(32)

Wahl, Rainer: Europäisches Planungsrecht – Europäisierung des deutschen Planungsrechts. Das Planungsrecht in Europa. In: Festschrift Willi Blümel. – Berlin 1999, S. 617 (619 f.), in Anknüpfung an Schmidt-Aßmann, Eberhard: Die Stellung der Gemeinden in der Raumplanung – Systematik und Entwicklungstendenzen. VerwArch 71 (1980), S. 117 (118)

(33)

Vgl. Battis, Ulrich: Rechtsfragen der europäischen Raumordnungspolitik. In: Festschrift Otto Schlichter. – Hamm 1995, S. 185 (193 ff.)

(34)

Schlögel, Karl: Kartenlesen, Raumdenken. Merkur 636 (2002), S. 308 (314)

(35)

Vgl. hierzu und zum Folgenden auch Faludi, Andreas: Europäische Raumentwicklungspolitik, a. a. O. (Fn. 26), S. 256

(36)

Vgl. zum französischen Einfluss auf die Gestaltung des Art. 16 EGV Pielow, Johann-Christian: Grundstrukturen der öffentlichen Versorgung. – Tübingen 2001, S. 96 f., 111 ff.

(37)

Vgl. Europäische Kommission: Leistungen der Daseinsvorsorge in Europa. AmtsBl. EG 1996 Nr. C 281/3, Rn. 1; dies.: Leistungen der Daseinsvorsorge in Europa, 20.9.2000, KOM (2000) 580 endg., Zusammenfassung, Rn. 7

(38)

Vgl. Art. 2 Abs. 1 Spstr. 4, Art. 29, Art. 40 Abs. 1 lit. b) EUV, Art. 61 ff. EGV; Müller-Graff, Peter-Christian: Der „Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“ im neuen Verfassungsvertrag für Europa. In: Festschrift Zuleeg, a. a. O. (Fn. 28), S. 605 ff.

(39)

Vgl. zu einem „potenziell“ subjektiv-rechtlichen Charakter des Art. 36 GRC (Art. II-96 EVV) im Rahmen der künftigen Verfassungsentwicklung Mann, Thomas: Das Recht auf Zugang zu Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse. ZöGu 28 (2005), S. 174 ff.

(40)

Vgl. auch Ritter, Ernst-Hasso; Benz, Arthur; David, Carl-Heinz; Faludi, Andreas; Schmidt-Aßmann, Eberhard; Wahl, Rainer, Raumentwicklungspolitik im Europäischen Verfassungsvertrag, ARL-Positionspapier, 2003, S. 4 f. Demgegenüber hatte sich der Expertenrat für Europäische Raumentwicklung des BMVBS dafür ausgesprochen, die Raumentwicklung als eine unterstützende Kompetenz auszugestalten – vgl. Kersten, Jens: Empfehlungen für die Ausgestaltung der Raumentwicklung im europäischen Verfassungsvertrag. UPR 23 (2003), S. 218 ff. m. w. N.

(41)

Vgl. zu diesem „unübersehbaren Interpretationszusammenhang“ David, Carl-Heinz: Territorialer Zusammenhalt, a. a. O. (Fn. 26), S. 153

(42)

Vgl. zur Tragweite des Art. III-6 Satz 2 EVV-Entwurfs (Art. III-122 Satz 2 EVV Danwitz, Thomas von: Die Rolle der Unternehmen der Daseinsvorsorge im Verfassungsentwurf. In: Der Verfassungsentwurf des Europäischen Konvents. Hrsg.: Schwarze, Jürgen. – Baden-Baden 2004, S. 251 (258)

(43)

Vgl. zur Konkretisierung der Ziele der Sturkurförderung in der Strukturfondsverordnung Schöndorf-Haubold, Bettina: Gemeinsame Europäische Verwaltung: die Strukturfonds der Europäischen Gemeinschaft. In: Der Europäische Verwaltungsverbund. Hrsg.: Schmidt-Aßmann, Eberhard; Schöndorf-Haubold, Bettina. – Tübingen 2005, S. 25 (28 ff.)

(44)

Vgl. Puttler, Adelheid, in: EUV/EGV. Hrsg.: Callies, Christian; Ruffert, Matthias. – 2. Aufl., Neuwied 2002, § 158 EGV, Rn. 8 m. w. N.; Schön, Karl Peter: Europäische Integration. In: Handwörterbuch der Raumordnung, a. a. O., ARL (Fn. 1), S. 233 (240)

(45)

Vgl. Kaufmann, Franz-Xaver: Schrumpfende Gesellschaft, a. a. O. (Fn. 1), S. 149

(46)

Vgl. Rossi, Matthias, in: EU-Verfassung. Hrsg.: Vedder, Christoph; Heintschel von Heinegg, Wolff, Art. III-222, Rn. 3 (i. V.)

(47)

Vgl. Erdmenger, Jürgen, in: EUV/EGV. Hrsg.: Groeben, Hans von der; Schwarze, Jürgen. – 6. Aufl., Baden-Baden 2003, Art. 154 EGV, Rn. 2, 4

(48)

Vgl. oben 2.2

(49)

Vgl. hierzu und zum Folgenden sowie zur Weiterentwicklung bzw. Neuformulierung des Zentrale-Orte-Konzepts angesichts des demographischen Wandels Beirat für Raumordnung: Empfehlungen, a. a. O. (Fn. 22); ders.: Stellungnahme, a. a. O. (Fn. 16), S. 8; Blotevogel, Hans H.: Zentrale Orte. In: Handwörterbuch der Raumordnung, a. a. O. (Fn. 1), S. 1307 (1313 ff.); ders.: Neuformulierung des Zentrale-Orte-Konzepts (2005; www.raumplanung.uni-dortmund.de); Langhagen-Rohrbach, Christian: Raumordnung und Raumplanung, a. a. O. (Fn. 15), S. 45; Gans, Paul: Schrumpfung, a. a. O. (Fn. 1), S. 1011; Hahne, Ulf: Zur Neuinterpretation, a. a. O. (Fn. 16), S. 262 f.

(50)

Vgl. Blotevogel, Hans H.: Metropolregionen. In: Handwörterbuch der Raumordnung, a.a.O. (Fn. 1), S. 642 ff.; ders.: Metropolräume und ländliche Räume – eine Solidargemeinschaft? (2005, www.raumplanung.uni-dortmund.de)

(51)

Vgl. Schuppert, Gunnar Folke (Hrsg.): Der Gewährleistungsstaat – Ein Leitbild auf dem Prüfstand. – Baden-Baden 2005, m. umf. N.

(52)

Vgl. Stolleis, Michael: Die Entstehung des Interventionsstaates und das öffentliche Recht. In: ders.: Konstitution und Intervention. – Frankfurt/M. 2001, S. 253 (257 ff.)

(53)

Schmid, Ferdinand: Ueber die Bedeutung der Verwaltungslehre als selbständiger Wissenschaft. ZgStW 65 (1909), S. 193 (205)

(54)

Forsthooff, Ernst: Die öffentliche Körperschaft im Bundesstaat. – Tübingen 1931, S. 175

(55)

Vgl. Stolleis, Michael: Geschichte des Sozialrechts in Deutschland. – Stuttgart 2003, S. 110 ff.

(56)

Stolleis, Michael: Geschichte des öffentlichen Rechts in Deutschland, 3. Bd. – München 1999, S. 380

(57)

Kaube, Jürgen: Die Vorsorgemaschine. FAZ, Nr. 214, 14.9.2002, S. 34

(58)

Vgl. Schmidt, Reiner: Die Liberalisierung der Daseinsvorsorge. Der Staat 42 (2003), S. 225 ff.

(59)

Vgl. Schuppert, Gunnar Folke: Koordination durch Struktursteuerung als Funktionsmodus des Gewährleistungsstaates. In: Festschrift Klaus König. – Berlin 2004, S. 287 (288)

(60)

Vgl. Voßkuhle, Andreas: Beteiligung Privater an der Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben und staatliche Verantwortung. VVDStRL 62 (2003), S. 267 (307)

(61)

Vgl. Masing, Johannes: Grundstrukturen eines Regulierungsverwaltungsrechts. Die Verwaltung 36 (2003), S. 1 (25 ff.)

(62)

Vgl. nur den Streit um die Universaldienstleistungsabgabe (§ 16 PostG, § 83 TKG) Danwitz, Thomas von, in: Beck'scher PostG Kommentar. – 2. Aufl., München 2004, § 16, Rn. 5 ff. m. w. N.

(63)

Vgl. Franzius, Claudio: Der „Gewährleistungsstaat“ – ein neues Leitbild für den sich wandelnden Staat? Der Staat 42 (2003), S. 493

(64)

Vgl. zum Begriff der „regulierten Selbstregulierung“ zu Recht krit. Masing, Johannes: Grundstrukturen, a. a. O. (Fn. 61), S. 1 f.

(65)

Vgl. Knauff, Matthias: Der Gewährleistungsstaat: Reform der Daseinsvorsorge. – Berlin 2004, S. 546

(66)

Voßkuhle, Andreas: Beteiligung Privater, a. a. O. (Fn. 60), S. 309

(67)

Tettinger, Peter J.: Die rechtliche Ausgestaltung von Public Private Partnership. DÖV 49 (1996), S. 764 (765); vgl. auch ders.: Public Private Partnership, Möglichkeiten und Grenzen – ein Sachstandsbericht. NWVBl 19 (2005), S. 1 ff.

(68)

Vgl. grds. Tomerius, Stephan; Breitzkreuz, Tilmann: Selbstverwaltungsrecht und „Selbstverwaltungspflicht“. DVBl. 118 (2003), S. 426 ff.; Schliesky, Utz: Vom kommunalen Wirtschaftsrecht zum Öffentlichen Wettbewerbsrecht. NdsVBl. 12 (2005), S. 113 (119); speziell vor dem Hintergrund des demographischen Wandels Appel, Clemens: Die Auswirkungen des demographischen Wandels in Brandenburg auf die öffentliche Verwaltung und staatliche Institutionen. LKV 15 (2005), S. 377 (381)

(69)

Vgl. Britz, Gabriele: „Kommunale Gewährleistungsverantwortung“ – ein allgemeines Element des Regulierungsrechts in Europa? Die Verwaltung 37 (2004), S. 145 ff., bes. 150 ff., 159 ff.

(70)

Vgl. Kaufmann, Franz-Xaver: Schrumpfende Gesellschaft, a. a. O. (Fn. 1), S. 17, 31, 116, 165 ff.

(71)

Vgl. Stern, Fritz: Kulturpessimismus als politische Gefahr. – Bern, Stuttgart, Wien 1961, Neudruck Stuttgart 2005

PD Dr. Jens Kersten

Humboldt-Universität zu Berlin

Juristische Fakultät

Unter den Linden 6

10099 Berlin

E-Mail: jens.kersten@rz.hu-berlin.de