Buchbesprechung

Matthias Knauff, Der Gewährleistungsstaat: Reform der Daseinsvorsorge

Eine rechtswissenschaftliche Untersuchung unter besonderer Berücksichtigung des ÖPNV

Verlag Duncker & Humblot, Berlin 2004, 610 Seiten, 98 €
ISBN 3-428-11543-0

„[Der] Bereich der Daseinsvorsorge unterliegt derzeit einem gravierenden Wandel." Diese Einschätzung stellt der Verfasser an den Anfang seiner Dissertation, die von *Helmuth Schulze-Fielitz* an der Julius-Maximilians-Universität Würzburg betreut wurde. Wie die vorgeschlagene Reform der Daseinsvorsorge aussieht, sei hier bereits vorweggenommen: Der Staat soll nicht für ein menschenwürdiges Dasein der Bürger sorgen, indem er selbst Dienstleistungen erbringt. Vielmehr soll er – als Gewährleistungsstaat – nur die (Auffang-) Verantwortung dafür tragen, dass Private die Grundversorgung der Bevölkerung mit den notwendigen Dienstleistungen sicherstellen.

Die gesamte Dissertation wird damit von einer liberalisierungs- bzw. privatisierungsfreundlichen Grundtendenz getragen. Der Gewährleistungsstaat soll weitgehend in seinem Handeln auf Regulierung und die Durchführung von Ausschreibungen beschränkt sein. Dass eine solche Privatisierung nicht zu „weniger Staat" oder weniger Regelungen, sondern zu einem komplexen Privatisierungsfolgenrecht führt, räumt der Autor ein und tritt damit einer verbreiteten Fehlvorstellung zu Recht entgegen. Um die veränderte Rolle des Staates zu beobachten und diesen Umbruch letztlich zu fördern, widmet sich die Arbeit dem öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV) als Referenzgebiet.

Der Haupttext, dessen stolzer Umfang 538 Seiten beträgt, befasst sich im ersten Teil mit Daseinsvorsorge und Gewährleistungsstaatlichkeit allgemein, bevor im zweiten Teil (ab Seite 293) der ÖPNV im Mittelpunkt steht. Am Anfang werden die historischen Wurzeln der Daseinsvorsorge und die Konzeption *Ernst Forsthoffs* erläutert, welcher der Verfasser den „Gewährleitungsstaat als moderne[n] Gegenentwurf" entgegensetzt. Bei der Daseinsvorsorge kommt der Autor zu dem Ergebnis, dass es sich nicht um einen rechtlichen Begriff oder gar einen staatlichen Kompetenztitel handelt (S. 181). Dies entspricht der heute herrschenden Meinung, soweit jedenfalls Gesetze diesen Terminus nicht selbst aufgreifen.

Diesen eher staatstheoretischen Betrachtungen folgt eine genaue Analyse des Völker-, Europa- und Verfassungsrechts, welche zu dem Ergebnis gelangt, dass diese Vorgaben die staatliche Daseinsvorsorge weder verbieten noch zwingend vorschreiben. Dennoch entscheidet sich der Autor bei der Bewertung der Modelle (S. 257 ff.) gegen die (klassische) Daseinsvorsorge und für den (modernen) Gewährleistungsstaat, weil die Daseinsvorsorge unter anderem nicht mehr finanzierbar sei. Eine tragfähige Begründung bleibt der Verfasser schuldig. So ist es durchaus zweifelhaft, ob ein Gewährleistungsstaat in Anbetracht des Regulierungsbedarfs weniger Finanzmittel verschlingt.

Fast schon handbuchartig werden im zweiten Teil der Dissertation die Geschichte des ÖPNV sowie seine rechtlichen Regelungen im Personenbeförderungsgesetz, den Landes-ÖPNV-Gesetzen und auf europäischer Ebene dargestellt. Diese Leistung des Autors tut dem dogmatisch ansonsten eher unterbelichteten Gebiet des „Nahverkehrsrechts" gut. Die Finanzierung des ÖPNV, die vor dem Hintergrund des EuGH-Urteils in der Sache *Altmark Trans* (Urt. v. 24.07.2003 – Rs. C-280/00, Slg. 2003, I-7747 [I-7810 ff.]; dazu *Lehr*, DÖV 2005, 542) europarechtlich angegriffen wurde, wird dabei nur kurz und am Rande erwähnt (S. 357 ff.).

Am Ende richtet der Verfasser den Blick auf die Zukunft des ÖPNV und damit auf die geplante Novellierung des europäischen Verordnungsrechts, mit welcher die Kommission ihre Liberalisierungspolitik im ÖPNV durchsetzen wollte. Dabei war eine generelle Ausschreibungspflicht für solche Verkehrsdienstleistungen geplant, welche die öffentliche Hand bestellt, um die ÖPNV-Grundversorgung zu sichern. Den überwiegenden Anteil des ÖPNV würden wegen seiner Verlustträchtigkeit die Verkehrsunternehmen nämlich nicht aufgrund eigener Initiative erbringen. In diesem Verordnungsentwurf sieht der Autor den Wandel der Daseinsvorsorge hin zum Gewährleistungsstaat bestätigt.

Der Verordnungsvorschlag traf jedoch auf den Widerstand des europäischen Parlaments und wurde im Sommer 2005 (und damit nach Veröffentlichung dieser Dissertation) dahingehend abgeändert, dass die Kommunen die Wahl haben, ob sie Dienstleistungen für Private ausschreiben oder sie selbst mit eigenen Unternehmen erbringen (KOM 2005 [319] endgültig).

Daran wird deutlich, dass die öffentliche Hand europarechtlich keinesfalls nur auf die Kontrolle des Marktes als „Gewährleistungsverantwortliche" festgelegt ist. Auch wenn einzelnen rechtlichen Vorgaben, die unter anderem eine transparente Finanzierung fordern, vermehrt Rechnung getragen werden muss, steht dem Staat auch in Zukunft offen, Dienstleistungen von vornherein selbst anzubieten. Dem Verfasser gelingt es nicht, eine Privatisierungs- oder Liberalisierungspflicht zu begründen. Die Privatisierung ist lediglich eine Option für den Staat. Des angestrebten Wandels, der in der ÖPNV-Praxis ohnehin nur in seltenen Fällen festgestellt werden kann, bedarf es nicht.

Wiss. Mit. Marc Lehr, Dresden