

P/S/R INSTITUT Fachbeitrag

14/2013

Der Staat als Gewährleister unserer Grundversorgung

Herausgeber: P/S/R INSTITUT
Autor: Mag. Birgit Mitterlehner Bakk.phil. MA
Datum: 04. November 2013

Das Leitbild des Staates bzw. der öffentlichen Hand ist kein festes, sondern abhängig von den Anforderungen der Gesellschaft an den Staat. Unter anderem deshalb, ist auch die Daseinsvorsorge kein staatlicher Begriff, sondern abhängig von Kultur, Geschichte und Werten innerhalb einer Region. So haben sich in der Vergangenheit auch einige kontroverse Ansätze zum Leitbild des Staates entwickelt, wobei der Staat nicht wie früher als hoheitlicher Akteur auftreten muss, und hierin oftmals mit „Staat“ die öffentliche Hand gemeint ist. Mit obligatorischen Aufgaben werden die Kernaufgaben des Staates bezeichnet. Darin geht es um je unterschiedliche Intensitäten der staatlichen Aufgabenwahrnehmung durch den Staat einerseits und nichtstaatliche Akteure andererseits. Diese Ansätze unterscheiden zwischen obligatorischen und fakultativen Staatsaufgaben, welche oftmals kraft Primär- oder Sekundärrecht auferlegt worden sind (z. B. innere Sicherheit, Justiz und Zwangsvollstreckung sowie die Sicherstellung der Primärinfrastruktur).¹ Fakultative Staatsaufgaben beziehen sich u. a. auf den von Forsthoff geprägten Begriff des Leistungsstaats, also auf Aufgaben, die ihm nicht zwingend vorgeschrieben sind, welche er jedoch übernimmt. Teilweise mag es sich, wie in der Daseinsvorsorge, dabei um gewohnheitsrechtlich erwachsene Aufgaben des Staates handeln.

Der Leistungsstaat hat zur Aufgabe, öffentliche Güter zu produzieren und die elementare soziale Sicherheit – etwa mithilfe sozialer Einrichtungen – zu gewährleisten. Dies ändert sich mit der Einführung von Modellen des schlanken Staats. Auf der anderen Seite des Spektrums findet sich das wohl extreme Bild des Nachtwächter- bzw. Rechtsschutzstaates, welches, stark verkürzt ausgedrückt, die Beschränkung staatlicher Aktivitäten auf die Schaffung des institutionellen Rahmens für den Selbststeuerungsmechanismus des Marktes und der Gesellschaft darstellt. Dieser Ansatz beschreibt einen schlanken Staat oder Minimalstaat.

Heute spricht man oft vom Gewährleistungsstaat. Bei dieser Form ist die Architektur von Staatlichkeit wiederum eine andere. Im Gegensatz zur Erbringerrolle im Leistungsstaat, versucht die öffentliche Hand hier nicht alles eigenhändig bzw. allein zu bewirken, sie beschränkt sich jedoch auch nicht – wie beim Rechtsschutzmodell – nur auf die staatlichen Kernbereiche.² Stattdessen stellt sie sicher, dass Leistungen zu bestimmten (politisch definierten) Standards erbracht werden. Das kann so weit gehen, dass die öffentliche Hand sowohl die Vollzugsverantwortung als auch die Finanzierungsverantwortung (z. B. bei Konzessionen) auslagert.

Durch die daraus resultierende, wachsende Einbeziehung nichtstaatlicher Akteure in vormals staatlich dominierte Prozesse, ist die Steuerung solcher Aktivitäten eine immer größere Herausforderung. Diese bedingen nämlich effiziente Strukturen, die langfristig an Zielen orientiert steuerbar sind. Zum einen stellt sich die Frage, wie es sich mit der Auffang- bzw. „Einspringverantwortung“ bei Ausfällen

¹ Vgl. Klaus, DeRegulierung der netzbasierten Infrastruktur: Identifikation und Analyse von Lenkungsinstrumenten im Rahmen von De-/Regulierungsvorgängen in Primärinfrastruktursektoren (2009) 279.

² Vgl. Franzius, Der Gewährleistungsstaat (2007).

und Störungen verhält bzw. zum anderen, inwiefern eine Einschränkung allgemein geltender Spielregeln durch staatliche Steuerung/Intervention zur Sicherstellung bestimmter Standards zum Schutz der Bürger und der Gesellschaft gefordert ist. Dies gilt vor allem für die Daseinsvorsorge, welche mittlerweile auf europäischer Ebene zum Grundrecht ernannt wurde, sodass die Gewährleistungsverantwortung des Staates durch eine Gemeinwohlverantwortung festgeschrieben ist.³ Somit wird ein beachtlicher Teil dessen, was im Leistungsstaat als hoheitliche Aufgabe definiert wurde, in diesem Modell zur „vermarktlichten Aufgabe“ und der Gewährleistungsstaat zum aktivierenden Staat. Er ist kein einfacher Rückzugsstaat, denn er spielt trotz Verantwortungsteilung (mit Delegierung an Private) weiter eine aktive, verantwortliche Rolle, die ihn zur Erhaltung sozialer Mindeststandards verpflichtet.⁴ Dass ein verantwortlich gewährleistender Staat somit im Grunde immer mehr Regulierung benötigt, ist das Fazit dieser Fragestellungen, welches oft vernachlässigt wird. Aufgrund dieser Vernachlässigung wird der Gewährleistungsstaat wohl auch des Öfteren mit einem Rückzugsstaat verwechselt.

Diese Verlagerung von Verantwortungsebenen ist kein Leichtes. Besonders wichtig ist es in diesem neuen Gefüge, etwaige Aus- oder Verlagerungen von Leistungen gut zu planen. In dem Maße aber, wie die Aufgabenwahrnehmung – z. B. durch Privatisierung – aus der Hand gegeben wird, beraubt sich der Staat der Möglichkeiten, nach einem längeren Zeitraum der Abstinenz die Aufgabenerfüllung wieder durch eigene Kräfte vornehmen zu können. Zwar mag er zuvor Rückholoptionen festlegen, sodass er das Recht zur eigenhändigen Aufgabenwahrnehmung reservieren, die Leistung bei privater Schlechterfüllung gegebenenfalls zurückzuholen kann, es ist jedoch gerade an dieser Stelle, wo der Paradigmenwechsel vom Erbringer- zum Gewährleisterstaat erst vollzogen wird, unsicher, ob er nach einer Reihe von Legislaturperioden und sich ändernden politischen Mehrheiten noch imstande sein wird, die Infrastrukturen, von denen wir heute annehmen, dass er dafür verantwortlich sei, bereitzuhalten.⁵

Bezüglich der Wahrnehmung von Staatsaufgaben lassen sich verschiedene Verantwortungsmodelle darstellen. Wie folgt, ein kurzer Überblick:⁶

Auffangverantwortung

Der Staat springt ein, bzw. hat eine Aufgabe zu erfüllen, sofern dies nicht bereits durch Dritte erfolg-

³ Vgl. Charta der Grundrechte der Europäischen Union (Grundrechtecharta) vom 18. Dezember 2000, ABI C 364.

⁴ Vgl. Neeser, Verantwortungsteilung im Gewährleistungsstaat – Zivilgesellschaftliche Akteure als Governancehelfer? (2010); Schedler, Modernisierung der finanziellen Führung der öffentlichen Hand (2000).

⁵ Vgl. Franzius, Der Gewährleistungsstaat (2007).

⁶ Vgl. dazu: Neeser, Verantwortungsteilung im Gewährleistungsstaat (2010); Schedler, Modernisierung der finanziellen Führung (2000); Wißmann, Zuordnung und Organisation von Verantwortung im Sozialverwaltungsrecht. Zum Typus staatlicher Kooperationsverantwortung. Die Verwaltung: Vol 42, Nr 3 (2009) 377; Neeser, Verantwortungsteilung im Gewährleistungsstaat (2010); Klaus, DeRegulierung der netzbasierten Infrastruktur (2009).

reich geschieht oder der Dritte nicht in der Lage ist, sie adäquat zu erbringen.

Erfüllungsverantwortung

Dieser von Forsthoff geprägte Begriff bezeichnet die Aufgabenwahrnehmung oder Leistungsverantwortung und betrifft die Wahrnehmung einer Aufgabe durch staatliche Einrichtungen selbst. Dem Begriff Erfüllungsverantwortung entspricht derjenige der Leistungsverwaltung.

Gewährleistungsverantwortung

Die Gewährleistungsverantwortung (auch Aufgabenverantwortung) bezeichnet die Verpflichtung des Staates, dafür zu sorgen, dass eine Staatsaufgabe wahrgenommen wird. Damit eine Aufgabe erbracht wird, hat der Staat zwar tätig zu werden, er kann dies jedoch auf verschiedene Art und Weise tun – sei es regelnd oder leistend, sprich durch Regulierungs- oder Leistungsverwaltung. Aussagen darüber, wie und mit welchem Instrument die konkrete Aufgabe wahrgenommen werden soll, ergeben sich aus dieser Verantwortung keine. Somit steht es dem Staat frei, Leistungen selbst zu erbringen, oder mit der konkreten Wahrnehmung auch Dritte/Private zu betrauen. Sofern eine Privatisierung stattfindet, wird im eigentlichen Sinne dieser Verantwortung jedoch nicht die Aufgabe, sondern die Erfüllungspflicht privatisiert. Die Privaten werden in der Folge zu Gehilfen des Staates, die an das öffentliche Interesse nicht per se, sondern durch Vereinbarungen gebunden sind. Dies implementiert die Notwendigkeit einer staatlichen Aufsicht und Kontrolle.

Interessant in diesem Kontext sind auch die Rahmen- und Infrastrukturverantwortung. Bei der Infrastrukturverantwortung handelt es sich um die Verantwortung für die Sicherstellung einer genügenden infrastrukturellen Versorgung. Sie kann somit als Teil der Gewährleistungsverantwortung gesehen werden. Im Speziellen als jener Teil, der die Erbringung staatlicher/öffentlicher Dienste wie der Daseinsvorsorge erst durch Sicherung der physischen Grundlage sicherstellt. Erfasst werden alle Aufgaben, die zur Funktionsfähigkeit der Infrastruktur der entsprechenden Sektoren nötig sind. Unterkategorien sind die Netz- und Dienstverantwortung. Erstere bezieht sich auf die Gewährleistung der flächendeckenden Bereitstellung und des unterbrechungsfreien Betriebs eines Netzes, welches allen Wettbewerbsteilnehmern diskriminierungsfrei zur Verfügung steht. Letztere betrifft die Verantwortung für die Gewährleistung, dass bestimmte Dienstleistungen auf den betreffenden Netzen erbracht werden. Sie besteht bei einer gesetzlich vorgesehenen Grundversorgung (wie in der EU durch Art 36 Grundrechtecharta geregelt). Die Rahmenverantwortung (auch Regulierungsverantwortung) mag dahingehend konkreter sein als die Gewährleistungsverantwortung, als dass sie den Staat dazu verpflichtet, einen allgemeinen rechtlichen Rahmen für private Aktivitäten zu schaffen und dessen Beachtung sicherzustellen.