

WOLFGANG WEISS

Privatisierung und Staatsaufgaben

Jus Publicum

88

Mohr Siebeck

JUS PUBLICUM

Beiträge zum Öffentlichen Recht

Band 88



Wolfgang Weiß

Privatisierung und Staatsaufgaben

Privatisierungsentscheidungen im Lichte
einer grundrechtlichen Staatsaufgabenlehre
unter dem Grundgesetz

Mohr Siebeck

Wolfgang Weiß, geboren 1966; 1988–1993 Studium der Rechts- und Wirtschaftswissenschaft in Bayreuth; 1993 1. Jur. Staatsexamen; 1993–95 wiss. Mitarbeiter, 1995 Promotion; 1997 2. Jur. Staatsexamen; seit 1997 wiss. Assistent; 2000 Habilitation; Privatdozent an der Universität Bayreuth.

Als Habilitationsschrift auf Empfehlung der Rechts- und Wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät der Universität Bayreuth gedruckt mit Unterstützung der Deutschen Forschungsgemeinschaft.

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

Weiß, Wolfgang:

Privatisierung und Staatsaufgaben : Privatisierungsentscheidungen im Lichte einer grundrechtlichen Staatsaufgabenlehre unter dem Grundgesetz / Wolfgang Weiß. –
Tübingen : Mohr Siebeck, 2002

Jus publicum ; Bd. 88)

ISBN 3-16-147790-1

978-3-16-158114-4 Unveränderte eBook-Ausgabe 2019

© 2002 J.C.B. Mohr (Paul Siebeck) Tübingen.

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Das Buch wurde von Computersatz Staiger in Pfäffingen aus der Garamond-Antiqua gesetzt, von Gulde-Druck in Tübingen auf alterungsbeständiges Werkdruckpapier gedruckt und von der Großbuchbinderei Heinr. Koch in Tübingen gebunden.

ISSN 0940-0503

Ein König gibt durch das Recht dem Land bestand,
aber wer nur Abgaben erhebt, zerstört es.

Sprüche Salomos 29,4

Vorwort

Die vorliegende Schrift wurde im Sommersemester 2000 von der Rechts- und Wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät der Universität Bayreuth als Habilitationsschrift angenommen. Für die Drucklegung wurde sie überarbeitet und aktualisiert. Sie befindet sich nunmehr auf dem Stand Ende 2001.

Nachdrücklich Dank sagen möchte ich meinem verehrten Lehrer Prof. Dr. *Rudolf Streinz* für sein wissenschaftliches Vorbild, sein Interesse und seine beständige Ermutigung. Er gab mir in den letzten Jahren als sein Assistent viel Freiraum für die eigene wissenschaftliche Arbeit und hat maßgeblichen Anteil an meiner Entscheidung, den Verlockungen der Praxis zu widerstehen.

Danken möchte ich ferner Herrn Prof. Dr. Dr. h.c. mult. *Peter Häberle*, der trotz zahlreicher Widrigkeiten sehr schnell das Zweitgutachten erstellte und damit zum zügigen Abschluß des Habilitationsverfahrens noch im Sommersemester 2000 beitrug. Dafür sei auch der gesamten Fakultät gedankt, stellvertretend ihrem damaligen Dekan Prof. Dr. *Volker Emmerich*, der den Verfahrensablauf binnen eines Semesters ermöglichte. Für alle gegebenen Anregungen sage ich ebenfalls Dank.

Das Erscheinen des Buches in dieser Form wurde durch einen Druckkostenzuschuß der Deutschen Forschungsgemeinschaft ermöglicht.

Pfingsten 2002

Wolfgang Weiß

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	VII
Abkürzungsverzeichnis	XV
Einleitung	1

1. Teil

Vorüberlegungen und Begriffsklärungen

I. Abgrenzung der Staatsaufgaben von den öffentlichen Aufgaben	11
1. Staat	11
2. Staat und Gesellschaft	13
3. Öffentliche Aufgaben und Staatsaufgaben	22
4. Zum Begriff der Aufgabe	26
II. Begriff und Erscheinungsformen der Privatisierung	28
1. Formelle und materielle Privatisierung	29
2. Vermögensprivatisierung	35
3. Funktionelle Privatisierung	36
4. Verfahrensprivatisierung	43
5. Einordnung der Inpflichtnahme Privater	44
6. Vom fortbestehenden Sinn der Unterscheidung zwischen formeller und materieller Privatisierung	48

2. Teil

Staatsaufgabenlehre und Privatisierung

I. Der Beitrag einer Staatsaufgabenlehre zur Privatisierungsdiskussion	53
1. Die Erforderlichkeit einer Bestimmung der Staatsaufgaben	53
2. Die Bedeutung einer Staatsaufgabenlehre für das Verfassungs- staatsbild und die Verfassungsinterpretation	55

II. Staatszwecke, Staatsziele und Staatsaufgaben	57
1. Entwicklung der Staatszwecklehre	57
a) Staatszwecklehren der Antike bis zum 18. Jahrhundert	57
b) Staatszwecklehren im 19. Jahrhundert und zu Beginn des 20. Jahrhunderts	60
c) Staatsrechtslehre der Gegenwart	66
aa) Aussagen zum Staatszweck: Vom Staatszweck zum Gemeinwohl ...	66
bb) Stellungnahme	67
cc) Hinwendung zu den Staatsaufgaben	72
dd) Aussagen zu einer Staatsaufgabenlehre	74
2. Auftreten des Begriffes der Staatsaufgaben	75
3. Der Begriff des Staatszieles	77
4. Über das Verhältnis von Staatszweck, Staatsziel und Staatsaufgabe	81
5. Folgerungen für vorliegende Arbeit	83
a) Notwendigkeit einer Staatszwecklehre und Bedingungen hierfür	83
aa) Notwendigkeit einer Staatszwecklehre	83
bb) Bedingungen einer Staatszwecklehre im Typus des modernen Verfassungsstaates	86
b) Aussagekraft einer Staatsaufgabenlehre	89
c) Folgerungen für Staatsziele und Staatsaufgaben	90
aa) Folgerungen für den Begriff des Staatsziels	90
bb) Folgerungen für den Begriff und die Bestimmung der Staatsaufgaben	91
III. Entwurf einer Staatsaufgabenlehre unter dem Grundgesetz	97
1. Achtung und Schutz der Menschenwürde als Staatszweck der Bundesrepublik	97
a) Herleitung: Menschenwürde als höchster Konstitutions- gedanke des GG	97
b) Folgerung: Menschenwürde als Vorrang der Eigenverantwortung	112
c) Konkretisierung: Grundrechte als Staatsaufgabennormen und Beschränkung der staatlichen Betätigung auf das für den Staat Spezifische	113
d) Ergebnis: Kriterien für die Staatsaufgaben der Bundesrepublik	124
e) Mögliche Einwände	125
aa) Konfusion von Aufgabe und Mittel	125
bb) Beurteilungskompetenz	127
cc) Rückkehr des Subsidiaritätsprinzips	128
f) Bemerkungen zu einer staatsrechtlichen Einordnung und Begründung	134
2. Staatsaufgabengehalte anderer Verfassungsnormen?	137

3. Staatsaufgabengehalte der Grundrechte: Maßgabe für staatliches Tätigwerden	147
a) Die Gewährleistungspflicht als Grundbedeutung jeden Grundrechts	149
aa) Verständnis der Grundrechte als Gewährleistungspflichten	149
bb) Folgerungen für das Bestehen und den Umfang subjektiver Berechtigungen	164
cc) Folgerungen für die Eingriffsdogmatik und den Vorbehalt des Gesetzes	181
dd) Folgerungen für den Einschätzungsspielraum des Gesetzgebers und die Kontrolldichte des BVerfG	186
b) Exemplarische Folgerungen für die Grundrechte als Staatsaufgabennormen	189
aa) Staatsaufgaben aus den Grundrechten als Gewährleistungspflicht	189
(1) Vorbemerkung	189
(2) Gesetzliche Rahmenvorgaben für die Grundrechtsausübung	191
(3) Gesetzliche Zuordnung von Freiheitssphären	195
(4) Gewährung materieller Voraussetzungen und tatsächlicher Bedingungen	200
(5) Ergebnis	200
bb) Staatsaufgaben aus der abwehrrechtlichen Dimension	202
4. Sekundäre Staatsaufgaben	204

3. Teil

Folgerungen für die Zulässigkeit staatlichen wirtschaftlichen oder privatförmigen Handelns

I. Die wirtschaftliche Betätigung des Staates	207
1. Vorbemerkung zur Einordnung wirtschaftlicher Betätigung	207
a) Die Einordnung wirtschaftlicher Betätigung innerhalb des privatrechtsförmigen Staatshandelns nach herrschender Sichtweise	207
b) Anfragen an die herrschende Sichtweise	209
2. Die wirtschaftliche Betätigung des Staates	218
3. Die Zulässigkeit wirtschaftlicher Betätigung	223
a) Öffentliches Interesse	223
b) Rechtsförmiger Kreativekt	230
c) Beitrag zur Realisierung des Staatszwecks	233
aa) Schulen und Hochschulen	234
bb) Rundfunk	237
cc) Museen, Theater und andere kulturelle Einrichtungen	238
dd) Verkehrswesen	239
ee) Erwerbswirtschaftliche Betätigung	241

ff) Öffentliche Sparkassen	242
gg) Ergebnis	246
d) Beachtung der verfassungsrechtlichen Schranken	246
aa) Der Streit um die verfassungsrechtliche Zulässigkeit staatlichen Wirtschaftens	247
bb) Verfassungsrechtliche Aussagen über das staatliche Wirtschaften ...	249
cc) Staatliches Wirtschaften und Kompetenzverteilung	253
dd) Staatliches Wirtschaften und Gesetzesvorbehalt	254
ee) Staatliches Wirtschaften und Grundrechte	255
(1) Schutzbereich, Eingriff und Rechtfertigung	255
(2) Grundrechtsbindung öffentlicher Unternehmen	265
(3) Abwehranspruch des Konkurrenten	267
e) Fazit	271
II. Handeln in Privatrechtsform	271
III. Insbesondere: Gemischt-wirtschaftliche Unternehmen	279
1. Zur Zulässigkeit staatlichen Wirtschaftens in gemischt- wirtschaftlicher Form	280
a) Folgerungen aus der grundsätzlichen Unzulässigkeit staatlichen Wirtschaftens	280
b) Zur Grundrechtsbindung von gemischt-wirtschaftlichen Unternehmen ..	280
c) Ergebnis	287
2. Zur Einwirkungspflicht bei gemischt-wirtschaftlichen Unternehmen	288
3. Fazit	289

4. Teil

Zur Gewährleistungsverantwortung als Neubestimmung der staatlichen Rolle bei der Erfüllung öffentlicher Aufgaben

I. Die Gewährleistungsverantwortung als Grundlage der Staatsaufgabenbestimmung	291
1. Gewährleistungsverantwortung als Kehrseite der grundrechtlichen Pflichten	291
2. Gewährleistungsverantwortung als Ausdruck der Verant- wortungsteilung zwischen Staat und Gesellschaft	297
3. Staatliche Regulierung und Aufsicht als Ausdruck der Gewährleistungsverantwortung	300
a) Regulierung und Aufsicht als Instrumente staatlicher Aufgabenwahrnehmung	300

b) Von rein imperativer Regulierung zum Einbezug selbstregulativer Elemente	304
c) Aufsicht	307
4. Legislative Zielvorgabe und administrative Zielkonkretisierung: Zur Reform des Verwaltungsrechts	314
a) Exekutiver Spielraum und kooperatives Verwaltungsrecht	314
b) Widerspruch zum Demokratieprinzip?	317
aa) Demokratische Legitimation bei Verwaltungsentscheidungen	317
bb) Insbesondere: Legitimation bei privater Mitwirkung und Mitentscheidung	319
cc) Lösungsversuche	322
dd) Eigener Ansatz	328
ee) Zur staatlichen Folgeverantwortung	334
5. Zur Auffangverantwortung als latenter Erfüllungs- verantwortung	336
II. Von den staatlichen Kernaufgaben	339
III. Fazit	345

5. Teil

Gemeinschaftsrechtliche Vorgaben

I. Relevanz des Gemeinschaftsrechts für Privatisierung	348
II. Der Einfluß des Primärrechts auf Privatisierungs- entscheidungen	353
1. Die Aussagen des Gemeinschaftsrechts zur Aufgaben- verteilung zwischen Staat und Gesellschaft: Der europäische Staatlichkeitsbegriff	353
2. Gemeinschaftsrechtliche Vorgaben zur Beurteilung von staatlichen Monopolen	361
3. Das Beihilferegime der EG	374
a) Privatisierungsfördernde Impulse des Beihilfenrechts	374
aa) Das grundsätzliche Beihilfenverbot	374
bb) Die Privatisierungswirkung des Beihilfenverbots	375
cc) Insbesondere: Öffentliche Banken und Sparkassen als Beihilfeempfänger	376
dd) Insbesondere: Wirtschaftliche Betätigung des Staates als Beihilfe	380
ee) Ausnahmen vom Beihilfenverbot und Rechtfertigungen	376

ff) Zwang zur materiellen Privatisierung als Folge der rechtswidrigen Beihilfe	387
gg) Ergebnis	388
b) Privatisierungshemmende Wirkungen	388
4. Die wirtschaftspolitischen Vorgaben	389
III. Sekundärrecht und Privatisierung in den Mitgliedstaaten	390
1. Telekommunikation	392
2. Postdienste	394
3. Eisenbahn	397
4. Luftfahrt	399
5. Versicherungen	400
6. Energiewirtschaft	401
7. Fazit	403
IV. Öffentliche Leistungen und der Amsterdamer Vertrag	404
V. Zusammenfassung	408
Resümee	411
Zusammenfassung	417
Literaturverzeichnis	455
Register	487

Abkürzungsverzeichnis

a.A.	anderer Ansicht
abwM	Abweichende Meinung
AcP	Archiv für die zivilistische Praxis
AFG	Arbeitsförderungsgesetz
AfK	Archiv für Kommunalwissenschaft
AG	Aktiengesellschaft (Z.)
AJP	Aktuelle juristische Praxis (Z.)
AktG	Aktiengesetz
AMG	Arzneimittelgesetz
AöR	Archiv des Öffentlichen Rechts (Z.)
Art.	Artikel
BAG	Bundesarbeitsgericht
BAnz	Bundesanzeiger
BauGB	Baugesetzbuch
BauR	Baurecht (Z.)
BayÖPNVG	Gesetz über den öffentlichen Personennahverkehr in Bayern, GVBl. 1996, S. 336
BayVBl.	Bayerische Verwaltungsblätter
BB	Betriebsberater (Z.)
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BGH	Bundesgerichtshof
BGHZ	Amtliche Sammlung der BGH-Entscheidungen in Zivilsachen
BK	Bonner Kommentar zum Grundgesetz, herausgg. von Rudolf Dolzer
BR-Drs.	Bundesratsdrucksache
BSG	Bundessozialgericht
BSGE	Amtliche Sammlung der Entscheidungen des BSG
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Amtliche Sammlung der Entscheidungen des BVerfG
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BVerwGE	Amtliche Sammlung der Entscheidungen des BVerwG
CMLRev.	Common Market Law Review
DDR	Deutsche Demokratische Republik
ders.	derselbe
dies.	dieselbe
DIHT	Deutscher Industrie- und Handelstag
Diss.	Dissertation
Drs.	Drucksache
Doc (KOM)	Dokument der EG-Kommission, zitiert nach Jahr und Nummer
DöV	Die öffentliche Verwaltung (Z.)

DV	Die Verwaltung (Z.)
DVBbl.	Deutsches Verwaltungsblatt (Z.)
ebda.	ebenda
EG	Europäische Gemeinschaft
EGV	Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft
EL	Ergänzungslieferung
ELR	European Law Review (Z.)
EMRK	Europäische Konvention zum Schutz der Menschenrechte
EStG	Einkommensteuergesetz
EU	Europäische Union
EuG	Europäisches Gericht Erster Instanz
EuGH	Europäischer Gerichtshof
EuGMR	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte
EuR	Europarecht (Z.)
EUV	Vertrag über die Europäische Union
EuZW	Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht
EvStL	Evangelisches Staatslexikon, herausgg. von R. Herzog/H. Kunst
FG	Festgabe <i>oder</i> Freundesgabe
FS	Festschrift
GewArchiv	Gewerbearchiv (Z.)
GG	Grundgesetz
GVBl.	Gesetz- und Verordnungsblatt des Freistaates Bayern
GWB	Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen
HbEUVirtR	Handbuch des EU-Wirtschaftsrechts, herausgg. von M. A. Dausen
HbStR	Handbuch des Staatsrechts, herausgg. von J. Isensee/P. Kirchhof
HbVerfR	Handbuch des Verfassungsrechts, herausgg. von E. Benda/ W. Maihofer/H.-J. Vogel
herausgg. von	herausgegeben von
HKWP	Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis, herausgg. in der 1. Auflage von H. Peters, in der 2. Auflage von G. Püttner
HK-EUV	Handkommentar zum Unionsvertrag
h.M.	herrschende Meinung
Hrsg.	Herausgeber
Hs.	Halbsatz
InsO	Insolvenzordnung
i.V.m.	in Verbindung mit
JöR n.F.	Jahrbuch des öffentlichen Rechts, neue Folge
JZ	Juristenzeitung
KOM (Dok.)	Dokument der EG-Kommission
KO	Konkursordnung
KritV	Kritische Vierteljahresschrift für Gesetzgebung und Rechtswissenschaft
LKV	Landes- und Kommunalverwaltung (Z.)
Lit.	Literatur

LMBG	Lebensmittel- und Bedarfsgegenständegesetz
Ls.	Leitsatz
m.w.N.	mit weiteren Nachweisen
NJW	Neue juristische Wochenschrift (Z.)
ÖJZ	Österreichische Juristenzeitung
ÖPNV	Öffentlicher Personennahverkehr
o. g.	oben genannte
ORDO	Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft
Parl. Rat	Parlamentarischer Rat
RabelsZ	Rabels Zeitschrift für ausländisches und internationales Privatrecht
RdE	Recht der Energiewirtschaft (Z.)
RegionalisierungsG	Gesetz zur Regionalisierung des Personennahverkehrs
RGBl.	Gesetzblatt des Deutschen Reiches
RMC	Revue du Marché commun et de l'Union européenne
Rs.	Rechtssache
Rspr.	Rechtsprechung
RuP	Recht und Politik, Vierteljahreshefte für Rechts- und Verwaltungspolitik (Z.)
s.	siehe
S.	Seite
Slg.	Amtliche Sammlung der Entscheidungen des EuGH
sog.	sogenannte(n)
StL	Staatslexikon, herausgg. von der Görres-Gesellschaft
StWStP	Staatswissenschaften und Staatspraxis (Zeitschrift)
TKG	Telekommunikationsgesetz
u.ö.	und öfters
UPR	Zeitschrift für Umwelt- und Planungsrecht
VerwArchiv	Verwaltungsarchiv (Zeitschrift)
VGH	Verwaltungsgerichtshof
Vgl.	Vergleiche
VR	Verwaltungsrundschau (Z.)
VVDStRL	Veröffentlichungen der Vereinigung deutscher Staatsrechtslehrer
wbl	wirtschaftsrechtliche blätter (Z.)
Wettbewerbsbericht	Bericht der EG-Kommission über die Wettbewerbspolitik, erscheint jährlich
WiVerw	Wirtschaft und Verwaltung (Z.)
WuW	Wirtschaft und Wettbewerb (Z.)
WVR	Weimarer Reichsverfassung = Verfassung des Deutschen Reiches vom 11.8.1919
WM	Wertpapiermitteilungen - Zeitschrift für Wirtschafts- und Bankrecht
Z.	Zeitschrift

z.B.	zum Beispiel
ZBR	Zeitschrift für Beamtenrecht
ZfÖR	Zeitschrift für öffentliches Recht
ZfZ	Zeitschrift für Zölle und Verbrauchssteuern
ZGR	Zeitschrift für Unternehmens- und Gesellschaftsrecht
ZHR	Zeitschrift für das gesamte Handelsrecht und Wirtschaftsrecht
ZIP	Zeitschrift für Wirtschaftsrecht
ZLR	Zeitschrift für das gesamte Lebensmittelrecht
ZögU	Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen
ZÖR	Zeitschrift für Öffentliches Recht
ZRP	Zeitschrift für Rechtspolitik
ZUR	Zeitschrift für Umweltrecht

Einleitung

*Der Staat ist um des Menschen willen da,
nicht der Mensch um des Staates willen.
(Art. 1 Abs. 1 des Herrenchiemseer Verfassungsentwurfs)*

Angesichts der zahlreichen Publikationen zum Thema Privatisierung ist jedes neue Buch hierzu rechtfertigungsbedürftig. Tatsache ist, daß die zum Thema Privatisierung vorliegende Literatur unübersehbar geworden ist, ja die Publikationsflut¹ noch weiter läuft. Die Befassung mit dem Thema Privatisierung begann in Deutschland bereits in der Zeit der Weimarer Republik und erhielt in der Bundesrepublik der 70er Jahre neuen Auftrieb². Ihre Aktualität hat sich in den 90er Jahren – auch im Ausland³ – eher noch gesteigert.⁴

Dennoch fehlt es bislang an einer umfassenderen monographischen Bearbeitung des Themas, die – über Einzelfragen von Tagesaktualität und über die Auslegung einzelner verfassungsrechtlicher oder einfachgesetzlicher Normen hinausblickend und unbeschadet einer Darstellung der Typologie, der Determinanten und Folgen des Privatisierungsvorganges – gerade den Zusammenhang der Privatisierungsthematik mit der Diskussion über die Staatsaufgaben herstellt⁵ und sich um eine verfassungsrechtliche Staatsaufgabenbestimmung

¹ Davon spricht *M. Ronellenfitsch*, DöV 1999, 705 (705).

² Vgl. *A. Kulas*, Privatisierung hoheitlicher Verwaltung, S. 14 f. m.w.N.

³ S. etwa für die Privatisierungsdiskussion in der Schweiz *G. Biaggini*, Verfassungsrechtliche Grenzen der Privatisierung, in: Swiss Reports presented at the XVth International Congress of Comparative Law, S. 67 ff., 101 ff. In Großbritannien gab es unter Margret Thatcher eine Privatisierungswelle.

⁴ Zuletzt wurden drei Habilitationsschriften zum Thema Privatisierung vorgelegt, zunächst von *M. Burgi*, Funktionale Privatisierung und Verwaltungshilfe, dann von *C. Gramm*, Privatisierung und notwendige Staatsaufgaben und schließlich von *J. A. Kämmerer*, Privatisierung, Typologie – Determinanten – Rechtspraxis – Folgen.

⁵ Dies vermißt z.B. *H. Dreier*, Hierarchische Verwaltung im demokratischen Staat, S. 253, Fn. 178. Den Staatsaufgaben ging *H. P. Bull* in seiner gleichnamigen Habilitationsschrift vor gut 25 Jahren ohne den speziellen Blickwinkel der Privatisierungsdebatte nach. *M. Burgi* widmet das 1. Kapitel seiner Habilitationsschrift „Funktionale Privatisierung und Verwaltungshilfe“ der „Staatsaufgabendogmatik unter dem Grundgesetz“. Er bleibt aber bei einem formalen Aufgabenverständnis. *J. A. Kämmerer*, Privatisierung, geht auf den Aspekt der Staatsaufgaben nur bei den Privatisierungsfolgen ein; insoweit betont er ebda. S. 426 ff., daß Privatisierungen den Bestand der Staatsaufgaben nicht grundsätzlich berühren, sondern allenfalls modifizieren würden und sich nur die Erscheinungsform des Staates wandle. Soweit da-

bemüht. Zwar stellt *C. Gramm* in seiner vor kurzem publizierten Habilitationsschrift⁶ wie hier diesen Zusammenhang in den Mittelpunkt seiner Staatsaufgabenbetrachtung, doch führt er diese nicht auf verfassungsrechtlicher Ebene durch. *Gramm* unternimmt es vielmehr, eine staatstheoretische Theorie der notwendigen Staatsaufgaben zu entwickeln, die über das Verfassungsrecht hinausgeht und sich um die Bestimmung des Begriffs der öffentlichen Güter bemüht.⁷

Im Zuge der Bemühungen um den Schlanke(re)n Staat wurde das Bedürfnis nach einem grundlegenden qualitativen Konzept staatlicher Aufgaben erkannt⁸. Die zahlreichen in der Literatur auffindbaren bereichsbezogenen Aussagen zur Privatisierung⁹ helfen diesbezüglich nicht weiter. Denn sie bedürfen einer Einpassung in den übergeordneten Zusammenhang der Staatszwecke und Staatsaufgaben. Die Forderung, die Privatisierungsdiskussion müsse aufgabenspezifisch erfolgen¹⁰, ist daher, auch wenn sie aus der Sorge um die Wahrung der erforderlichen Differenziertheit geboren wurde, insofern nicht unbedenklich, als sie vorrangige Fragestellungen aus dem Blick geraten läßt. Denn es sind zuerst Überlegungen angebracht, wie die Staatsaufgaben verfassungsrechtlich überhaupt festgestellt werden können¹¹.

durch herausgestellt wird, daß Staatsaufgaben nicht privatisiert werden können, ist dem durchaus zuzustimmen. Die Frage des Gebotenseins der Privatisierung hat er in seiner Untersuchung indes nicht aufgegriffen, ebda. S. 4, ebensowenig wie *W. Däubler*, Privatisierung als Rechtsproblem, der verfassungsrechtliche Schranken der Privatisierung untersucht.

⁶ *S. C. Gramm*, Privatisierung und notwendige Staatsaufgaben, S. 20 f., 86 ff.

⁷ *S. C. Gramm*, Privatisierung und notwendige Staatsaufgaben, S. 86 ff., 190 ff.

⁸ So das Petition des Vorsitzenden des Sachverständigenrats „Schlanker Staat“ *R. Scholz*, FS Zacher, S. 987 (990). *V. Busse*, StWStP 1997, 401 (401) berichtet von der Forderung nach einer „Gesamtkonzeption“.

⁹ S. etwa die zahlreichen Dissertationen zur Privatisierung im Straßenbau, etwa *A. Bucher*, Privatisierung von Bundesfernstraßen; *U. Pabst*, Verfassungsrechtliche Grenzen der Privatisierung im Fernstraßenbau, *V. Stehlin*, Einschaltung privatrechtlich organisierter Verwaltungseinrichtungen in die Verkehrswegeplanung; ferner zur Privatisierung in der atomaren Endlagerung *J. Menzer*, Privatisierung der atomaren Endlagerung, im Kommunalrecht, insbesondere bei Wasserversorgung, Abwasser- und Abfallbeseitigung, *A. Bree*, Die Privatisierung der Abfallentsorgung nach dem Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz; *C. Brüning*, Der Private bei der Erledigung kommunaler Aufgaben, *F. Schoch*, Privatisierung der Abfallentsorgung; zum Umweltrecht vgl. *W. Hoffmann-Riem/J.-P. Schneider* (Hrsg.), Verwaltungsprivatisierung im Umweltrecht; zum Baurecht *R. Scholz*, Privatisierung im Baurecht. Ferner wirft die Privatisierung Fragen des Mitbestimmungs- und des Dienst- und Arbeitsrechts auf, vgl. etwa *J. Schipp/B. Schipp*, Arbeitsrecht und Privatisierung. Weitere Bereiche mit umfangreichen Literaturnachweisen nennt *F. J. Peine*, DöV 1997, 353 (353 f., Fn. 4).

¹⁰ So *G. F. Schuppert*, StWuStP 1994, 541 (551, 560).

¹¹ *H. P. Bull*, Die Staatsaufgaben nach dem Grundgesetz, zeigte die Staatsaufgaben auf, tat dies indes nicht unter der Fragestellung, welche Aufgaben der Staat noch erfüllen muß, sondern unter dem Blickwinkel, welche er angesichts der verfassungsrechtlichen Vorgaben erfüllen darf. Eine verfassungsrechtliche Staatsaufgabenlehre entwickelte er nicht.

Die vorliegende Monographie versucht, hier anzusetzen und einen – juristischen – Beitrag zur Staatsaufgabendiskussion in Deutschland zu leisten. Es soll darum gehen, eine verfassungsrechtlich geschlossene Staatsaufgabenlehre unter dem Grundgesetz zu entwerfen. Dabei wird vorausgesetzt, daß die Debatte über Staatsaufgaben nicht losgelöst von der Diskussion über Staatszwecke gesehen werden kann. Die Staatsaufgabenlehre hat ihre Emanzipation von der Staatszwecklehre noch nicht hinlänglich unter Beweis stellen können¹². Anzeichen dafür ist, daß es keine verfassungsrechtliche Staatsaufgabenlehre gibt und zugleich die Befassung mit den Staatszwecken in den Hintergrund getreten ist¹³. Beides ging Hand in Hand. Der Ruf nach einer aufgabenspezifischen Privatisierungsdiskussion bestätigt letztlich das Zurückschrecken vor der Befassung mit diesen über- und logisch vorgeordneten Zusammenhängen.

Sich Gedanken über Privatisierung zu machen, erfordert die Bestimmung oder wenigstens Bestimmbarkeit der Staatsaufgaben. Zumindest ist nötig, im Rahmen einer Staatsaufgabenlehre Kriterien zu entwickeln, anhand derer bei jeder im öffentlichen Interesse liegenden Angelegenheit festgestellt werden kann, ob oder inwieweit es sich dabei um eine Staatsaufgabe handelt und somit der Staat zu ihrer Wahrnehmung berechtigt, wenn nicht gar verpflichtet, oder dabei zumindest beteiligt ist. Für die Fragestellung nach der Privatisierung bedeutet das, daß überall dort, wo sich eine Staatsaufgabe nicht feststellen läßt, eine materielle Privatisierung zwingend erforderlich ist.

Demgegenüber ist es ein anderer Ansatz zu behaupten, eine „echte“, d.h. materielle Privatisierung setze eine Staatsaufgabe voraus¹⁴. Soweit damit gemeint ist, daß von der Überführung staatlicher Aufgaben in private Hände, also einer Privatisierung, sinnvollerweise nur gesprochen werden kann, wenn eine zuvor staatlich wahrgenommene Aufgabe an Private abgegeben wird¹⁵, bestätigt das vorliegende Feststellung. Doch der Grund, warum das so sein soll, wird im Dunkeln gelassen. Die Ursache für eine Übertragung einer Aufgabe an Private liegt nach der hier vertretenen Sichtweise darin, daß insoweit gerade keine Staatsaufgabe festgestellt werden konnte, mithin der Staat tätig wurde, ohne zuständig gewesen zu sein. Eine Staatsaufgabenlehre will Vorgaben dafür gewinnen, den Bereich zulässiger Betätigung des Staats anzugeben. Die Bestimmung der Staatsaufgaben steht im Mittelpunkt. Damit stellen sich

¹² M. W. Hebeisen, Staatszweck, Staatsziele, Staatsaufgaben, S. 25.

¹³ Heute geht man allgemein von einem Zerfall der Staatszwecklehre aus, so N. Luhmann, Zweckbegriff und Systemrationalität, S. 105; vgl. auch K. Stern, Staatsziele und Staatsaufgaben in verfassungsrechtlicher Sicht, in: Bitburger Gespräche, Jahrbuch 1984, S. 6. Das muß zur Folge haben, daß die Zwecke – und damit auch die Aufgaben – durch den Gesetzgeber gesetzt werden, so G. Haverkate, Rechtsfragen des Leistungsstaats, S. 117.

¹⁴ So etwa M. Ronellenfitsch, NVwZ 1997, 1021 (1023); ders., DöV 1999, 705 (708).

¹⁵ Diese Aussage findet sich ebda. ebenso.

zwangsläufig Erkenntnisse für die Privatisierungsdiskussion ein: Ist der Staat in einem Bereich tätig, für den sich keine Staatsaufgabe feststellen läßt, muß materiell privatisiert werden. Die Staatsaufgabe ist daher nicht Gegenstand der Privatisierung, sondern das Fehlen ersterer ist Ursache letzterer. Es ist daher unzutreffend, von einer Privatisierung „von“ Staatsaufgaben zu sprechen.¹⁶ Die eben zitierte abweichende Ansicht ist nur erklärbar vor dem Hintergrund eines – wie es der herrschenden Ansicht entspricht – rein formalen Verständnisses der Staatsaufgaben, wonach eine solche vorliegt, sowie und solange der Staat tätig wird.

Hier wird der Standpunkt eingenommen, daß, wenn sich eine Staatsaufgabe nicht feststellen läßt, diese öffentliche Aufgabe dann nicht dem Staat obliegt, so daß sie nicht von ihm wahrgenommen werden darf. Vielmehr muß sie von privater Seite erfüllt werden. Denn läßt sich eine Aufgabe nicht als Staatsaufgabe erkennen, muß sich der Staat und die Staatsgewalt von ihr vollständig zurückziehen. Dahinter steht die Vorstellung, daß jede Wahrnehmung einer Staatsaufgabe die Ausübung von Staatsgewalt ist. Staatsgewalt wird dabei nicht grundsätzlich beschränkt auf hoheitlichen Zwang, wie es der Begriff Gewalt nahelegen könnte. Dem liegt der Ausgangspunkt zugrunde, daß es keine Staatlichkeit außerhalb der durch die Verfassung konstituierten gibt. Alle staatliche Betätigung muß sich in die Staatsgewalt als vollziehende, rechtssprechende und gesetzgebende Gewalt einordnen lassen.

Kämmerer spitzt diese Sicht der Nichtprivatisierbarkeit von Staatsaufgaben auf die These eines Staatsaufgabenerhaltungssatzes nach Privatisierung zu¹⁷. Soweit damit gemeint ist, daß Privatisierung rechtlich nicht die Staatsaufgaben verändern kann, die von Verfassung wegen dem Staat aufgegeben sind, kann dem vom vorliegenden Ansatz zugestimmt werden. Eine verfassungsrechtliche Staatsaufgabenlehre hat zur notwendigen Konsequenz, daß nur die Angelegenheiten (materiell) privatisiert werden dürfen, in denen der Staat keine Aufgaben hat. Die festgestellten Staatsaufgaben werden aufgrund der erkannten verfassungsrechtlichen Verankerung vorbehaltlich einer Verfassungsänderung verstetigt. Da Staatsaufgaben als Verfassungsaufgaben angesehen werden, bringt der Staatsaufgabenerhaltungssatz für vorliegende Betrachtung keine Weiterführung, da sich darin nur die Beständigkeit der Verfassung ausdrückt.¹⁸

Der Begriff der Staatsaufgabenerhaltung könnte allerdings die Gefahr bergen zu verdecken, daß sich die Betätigung des Staates in einem Sachbereich

¹⁶ So auch *J. A. Kämmerer*, Privatisierung, S. 427.

¹⁷ *J. A. Kämmerer*, Privatisierung, S. 426 ff.

¹⁸ Damit wird allerdings nicht eine Unveränderbarkeit von Staatsaufgaben verkündet. Das ist auch in dem Staatsaufgabenerhaltungssatz von *J. A. Kämmerer*, Privatisierung, S. 426 f. nicht angelegt. Denn der Staat muß etwa auf neue Freiheitsgefährdungen reagieren. Darauf wird noch einzugehen sein.

ändert und er „seine Aufgaben“ anders wahrnimmt.¹⁹ Dies ist dann nicht nur eine Veränderung der Art und Weise der Aufgabenwahrnehmung, sondern Ausdruck einer Veränderung der Staatsaufgabe selbst. Die Erkenntnis, daß der Staat sich in veränderter Weise eines Sachbereiches annimmt, wird sich gerade als Ergebnis der verfassungsrechtlichen Staatsaufgabenlehre und damit einer verfassungsrechtlichen Staatsaufgabenbestimmung einstellen. Gebotene Modifizierungen staatlichen Tätigwerdens sind Folge einer veränderten Staatsaufgabenbestimmung. Die Staatsaufgabenbestimmung und der Staatsaufgabenbegriff nimmt damit die Art und Weise der Befassung des Staates mit einer Angelegenheit sinnvollerweise gerade auf.²⁰

Allerdings ist unter Privatisierung auch der Prozeß²¹ zu verstehen, in dem die Erkenntnisse der Staatsaufgabenlehre umgesetzt werden, nämlich die Abgabe von nicht als Staatsaufgaben erkannten staatlichen Betätigungen. Insofern ändert Privatisierung durchaus den tatsächlichen Bestand an Staatsaufgaben. Von einer Staatsaufgabenerhaltung nach Privatisierung auszugehen, verschleiert das.

Eine verfassungsrechtliche Staatsaufgabenlehre bemüht sich um die Angabe des Bereiches des Staatlichen in seiner jeweiligen verfassungsrechtlichen Gestalt, so schwierig diese Aufgabe auch sein mag. Sie ist logische Voraussetzung jeder Forderung nach materieller Privatisierung. Anliegen dieser Arbeit ist damit zugleich, zu einer neuen Standortbestimmung des Staates und staatlicher Tätigkeit in der Bundesrepublik Deutschland beizutragen. Dabei kann hier wegen der Komplexität des Themas nur ein Beitrag, ein Versuch einer Neubestimmung des Standorts des Staates und seiner Betätigung geleistet werden.

Vorliegende Schrift will sich nicht auf die materielle Privatisierung beschränken, sondern auch die formelle einbeziehen. Nur ist die Frage nach ersterer Voraussetzung für letztere, und zwar in einem negativen Sinn: Formelle

¹⁹ Um diesen Aspekt einzufangen, betont *J. A. Kämmerer*, Privatisierung, S. 433, daß der Staat eine Aufgabe nach Privatisierung auf andere Weise wahrnehme und geht unter diesem Blickwinkel den Verantwortungslehren nach.

²⁰ Anders indes *J. A. Kämmerer*, Privatisierung, S. 433, wenn er formuliert, daß „trotz Perpetuierung der Aufgabe [...] der Staat sie nach Privatisierung doch auf andere Weise“ wahrnimmt. Dem liegt ein Staatsaufgabenbegriff zugrunde, der auf Sachmaterien und Aktivitätensfelder abstellt und – anders als hier – eine veränderte Befassung des Staates mit ihnen nicht als Ausdruck einer veränderten Aufgabe ansieht; dies kritisiert an dem Ansatz *Kämmerers* ebenfalls *M. Burgi*, Funktionale Privatisierung und Verwaltungshilfe, S. 63, Fn. 85. Deutlich wird dies auch, wenn *Kämmerer*, ebda. S. 477 f. die in Art. 87e IV und 87f I GG verankerten Aufgabenänderungen (er spricht von „Gewährleistungsverwaltung“) nur sieht als „nichts anderes als die Wahrnehmung fortbestehender Verfassungsaufgaben auf andere Weise“. Nimmt man die veränderte Befassung demgegenüber in den Aufgabenbegriff auf, spricht die Modifikation staatlichen Tätigwerdens nicht gegen den Staatsaufgabenerhaltungssatz.

²¹ Zu Privatisierung als Prozeß *H. Bauer*, Privatisierung von Verwaltungsaufgaben, VVD-StRL (54) 1995, S. 254.

Privatisierung kann nur dort erfolgen, wo nicht eine materielle geboten ist. Positiv formuliert: Allein dort, wo eine Staatsaufgabe festgestellt werden kann, stellt sich noch die Frage nach einer (nur) formellen Privatisierung als einer Möglichkeit der Erfüllung von Staatsaufgaben durch die öffentliche Hand. Läßt sich eine Staatsaufgabe ohnehin nicht mehr feststellen, ist materiell zu privatisieren. Die Möglichkeit einer (nur) formellen Privatisierung besteht dann nicht mehr.

In der aktuellen Diskussion um Staatlichkeit und Privatisierung wird der Begriff der Verantwortungsteilung in den Vordergrund gestellt.²² Damit wird versucht, einem sich verändernden Verhältnis von staatlichem und privatem Sektor terminologisch Ausdruck zu verleihen. Sachlich geht es um die Erkenntnis, daß öffentliche Aufgaben vom Staat nicht mehr alleine, sondern in arbeitsteiligen Formen im Zusammenwirken mit Privaten in unterschiedlichster Form wahrgenommen werden. Der dabei dem Staat zukommende Anteil an der Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben soll mit dem Begriff der Verantwortungsverantwortung erfaßt werden²³. Verantwortungsteilung bedeutet dabei nicht, daß Staat und Private identische Verantwortung tragen.²⁴ Vielmehr liegt diesem Terminus die richtige Vorstellung zugrunde, daß öffentliche Aufgaben durch das Zusammenwirken verschiedener Teilbeiträge wahrgenommen werden, die jeweils von Staat und Privaten in je eigener Verantwortung übernommen werden. Die im Wirtschaftsleben relevante Arbeitsteilung hat nun im Zeichen knapper Kassen auch ihren Zugang zum Staatsrecht gefunden. Doch kann das Zusammenwirken nicht als vorübergehende Modeerscheinung und Auswirkung der Finanzdefizite beim Staat angesehen werden. Es geht vielmehr um das grundlegende Anliegen der Bestimmung der Rolle des Staates.

Mit der Betonung der Verantwortungsteilung einher geht die Aussage, daß sich zwischen den Polen Staat und Gesellschaft verschiedene Formen und Arten der Aufgabenerfüllung finden ließen. Klare Systemzäsuren zwischen dem Privaten und dem Öffentlichen sollen nach einer immer wieder erhobenen Forderung verschwinden²⁵. Die Dichotomien seien zugunsten differenzierter Kategoriensysteme zu überwinden²⁶. Mit diesen Thesen einher gehen andere

²² Vgl. zuletzt *E. Schmidt-Aßmann*, Das allgemeine Verwaltungsrecht als Ordnungs idee, S. 154 ff.

²³ Vgl. etwa *H. Bauer*, Privatisierung von Verwaltungsaufgaben, VVDStRL (54) 1995, 243 (277 ff.).

²⁴ *M. Schmidt-Preuß*, Verwaltung und Verwaltungsrecht zwischen gesellschaftlicher Selbstregulierung und staatlicher Steuerung, VVDStRL (56) 1997, S. 160 (166); s. auch *J.-C. Pielow*, Grundstrukturen öffentlicher Versorgung, S. 342.

²⁵ Vgl. zuletzt *H. H. Trute*, Verantwortungsteilung als Schlüsselbegriff eines sich verändernden Verhältnisses von öffentlichem und privatem Sektor, in: G. F. Schuppert (Hrsg.), *Jenseits von Privatisierung und „schlankem“ Staat*, S. 13 (20 ff., 32); *A. Voßkuhle*, DV 1999, 545 (550).

²⁶ *R. Wahl*, Privatorganisationsrecht als Steuerungsinstrument bei der Wahrnehmung öf-

Bekanntnisse: Es wird eingestanden, daß neue Abgrenzungs- und Zurechnungsprobleme auftreten und daß rechtliche Anforderungen an staatliches Handeln in modifizierender Matrix auf die festgestellten bzw. behaupteten Übergangsbereiche zwischen Staat und Gesellschaft zu übertragen wären. Die Entwicklung näherer Kriterien wird als *Petitum* eingefordert.

Demgegenüber wird hier an einfacheren Modellen festgehalten werden, die recht eindeutige Zuordnungen rechtlicher Anforderungen erlauben. Auch von anderer Seite wurde schon die unter Hinweis auf die komplexere Realität erfolgte Verabschiedung unterscheidungsfähiger Begriffe und die Einführung weicher Vermittlungsbegriffe kritisiert.²⁷ Es geht nach hier vertretener Meinung nicht darum, rechtliche Anforderungen an staatliches Handeln, etwa aus dem Rechtsstaats- und Demokratieprinzip oder der Grundrechtsbindung, in irgendwie modifizierter Weise auf Private, die öffentliche Aufgaben erfüllen, zu übertragen, sondern die Auswirkungen dieser rechtlichen Anforderungen, denen der Staat unterliegt, im Bereich staatlichen Handelns im Rahmen der zwischen Staat und Gesellschaft geteilten Verantwortung zu bestimmen. Das erfordert aber, die grundsätzliche Trennung zwischen dem Staat und den Privaten nicht aus den Augen zu verlieren und an ihren Eigenarten festzuhalten. Dafür ist es notwendig, den staatlichen Verantwortungsanteil in den Blick zu nehmen. Dazu bedarf es wiederum des Bemühens, die Staatsaufgaben zu bestimmen, weil es gerade um Aufgabenabgrenzungen geht²⁸. Die Lehre von der Staatsverantwortung ist mithin notwendig eine Lehre von den Staatsaufgaben.²⁹ Das gilt auch, wenn es um die Betrachtung von aufgeteilter Verantwortung für die Gemeinwohlverwirklichung geht. Gerade das Bekenntnis zu geteilter Verantwortung bedarf der Erkenntnis richtiger Verantwortungsteilung, was eine klare Vorstellung bedingt, welche Teile der Wahrnehmung einer öffentlichen Aufgabe in staatlicher Hand bleiben. Das erfordert eine normative Bestimmung des Staatsanteils an der Aufgabenwahrnehmung und damit der verfassungsrechtlichen Maßstäbe zu seiner Ermittlung.³⁰

Problematisch ist an der Verwendung des Begriffes der Verwaltungsverantwortung auch noch, daß die eigentlich entscheidenden Fragen eher verdun-

fentlicher Aufgaben, in: E. Schmidt-Aßmann/W. Hoffmann-Riem (Hrsg.), *Verwaltungsorganisationsrecht als Steuerungsressource*, S. 301 (318 ff.).

²⁷ So von U. Di Fabio, *JZ* 1999, 585 (586); s. auch *dens.*, *Verwaltung und Verwaltungsrecht zwischen gesellschaftlicher Selbstregulierung und staatlicher Steuerung*, in *VVDStRL* (56) 1997, S. 235 (269, 274 f.); vgl. ferner J.-C. Pielow, *Grundstrukturen öffentlicher Versorgung*, S. 342 f.

²⁸ Vgl. etwa R. Pitschas, *Verantwortungsteilung in der inneren Sicherheit. Soziale Sicherheitspartnerschaft als Ausdruck einer Verantwortungskoooperation von Polizei, Sicherheitsgewerbe und Bürgern*, in: G. F. Schuppert (Hrsg.), *Jenseits von Privatisierung und „schlankem“ Staat*, S. 135 (141) für den Bereich private Sicherheitsdienste und Polizei.

²⁹ P. Saladin, *Verantwortung als Staatsprinzip*, S. 77.

³⁰ Vgl. auch C. Gramm, *Privatisierung und notwendige Staatsaufgaben*, S. 28–30.

kelt werden. Insbesondere darf zur Feststellung der Staatsaufgaben nicht auf die Begriffe der Verwaltungsverantwortung, Verantwortungsteilung oder Gewährleistungsverantwortung abgestellt werden. Denn sie entbehren des normativen Gehaltes³¹. Aus diesen Begriffen die Staatsaufgaben ableiten zu wollen, ließe die normative Grundlage der Staatsaufgaben verdeckt. Nicht die Verantwortung ist selbst Kompetenzgrundlage und Aufgabennorm. Aufgaben und Kompetenzen des Staates können nicht aus strukturierenden, heuristischen Begriffen abgeleitet werden, sondern aus Rechtsnormen, die – als Rechtsfolge – dem Staat eine Verantwortung zuweisen. Nach der normativen Grundlage für die Verwaltungsverantwortung, besser: Staatsaufgaben, ist also zu suchen. Sie wird hier in den Grundrechten erkannt werden.

Diese Überlegungen haben deutlich werden lassen, daß eine verfassungsrechtliche Staatsaufgabenlehre eine voraussetzungsvolle Konzeption erfordert. Im Rahmen des gewählten Themas ist es daher zunächst notwendig, die Grundlagen des Staatsverständnisses vorzustellen und sich mit dem Begriff der Privatisierung zu befassen. Diesen Begriffsklärungen und Vorüberlegungen dient der 1. Teil.

Der 2. Teil ist der Befassung mit Staatszwecken und Staatsaufgaben gewidmet. Es soll nach einer Grundlegung über die Möglichkeit und Notwendigkeit einer Staatsaufgaben- und Staatszwecklehre der Versuch unternommen werden, eine Staatsaufgabenlehre unter dem GG und somit für die Bundesrepublik Deutschland als Beispiel für einen freiheitlich-demokratischen Staat zu entwerfen. Dabei werden die Grundrechte als Staatsaufgabennormen verstanden werden, die als die zentralen Normen des GG staatliche Aktivität nicht nur begrenzen, sondern vorgeben und dirigieren. Es wird dabei um die Zusammenführung verschiedener Grundrechtsgehalte zu einer einheitlichen Sicht der Grundrechte als Gewährleistungspflichten gehen, um die diametrale Gegenüberstellung von Abwehrrechten einerseits, Schutzpflichten und Leistungsrechten andererseits zu überwinden, die von der h. M. noch dadurch vertieft wird, daß letztere als Ausfluß einer objektiv-rechtlichen Dimension der Grundrechte verstanden werden, während für ersteres eine subjektive Anspruchsposition bejaht wird. Der Ansatz, Grundrechte als staatliche Gewährleistungspflichten zu verstehen, wurde mittlerweile auch von anderer Seite – vor allem bezogen auf die österreichische Grundrechtsdogmatik und die EMRK – vorgelegt³². Allerdings wurden dort die abwehrrechtlichen Ge-

³¹ So die zutreffende Kritik an der herrschenden Verwendung des Begriffs der Verwaltungsverantwortung von *H. C. Röhl*, *Verwaltungsverantwortung als dogmatischer Begriff?*, in: *Die Wissenschaft vom Verwaltungsrecht, Die Verwaltung* 1999, Beiheft 2, S. 33 (49, 50). Umfangreiche Kritik findet sich ferner bei *J. A. Kämmerer*, *Privatisierung*, S. 433 ff., 437 f.

³² So von *M. Holoubek* in seiner Wiener Habilitationsschrift „Grundrechtliche Gewährleistungspflichten“.

halte ausgeklammert³³ und der Staatsaufgabengehalt von Grundrechten explizit gelehrt³⁴. Im Unterschied zu der an jener Stelle vorgestellten Konzeption wird hier von der Gewährleistungspflicht als umfassender Grundbedeutung jedes Grundrechts ausgegangen, die das Abwehrrecht mitumfaßt. Ferner wird im 2. Teil der vorliegenden Schrift die Auffassung entwickelt werden, daß, wie bereits angedeutet, gerade die Grundrechte und grundsätzlich nur die Grundrechte als Staatsaufgabennormen zu verstehen sind.

Der 3. Teil dient dazu, aus dem hier vertretenen Ansatz Konsequenzen für die staatliche Tätigkeit der Bundesrepublik Deutschland zu ziehen und dies an einem bestimmten Bereich zu exemplifizieren. Die kritische Analyse gilt dabei der wirtschaftlichen Betätigung des Staates und der Verwaltung in Privatrechtsform als besonders umstrittene Bereiche staatlicher Betätigung.

Der 4. Teil ist um eine stärkere Konturierung des für diese Schrift wie auch für die jüngste Diskussion zentralen Begriffes der staatlichen Gewährleistungsverantwortung bemüht. Die Verantwortungsaufteilung zwischen dem öffentlichen und dem privaten Sektor soll näher untersucht werden. Ihre Erkenntnis ist wesentlich für die Privatisierungsprozesse. Desweiteren soll versucht werden, die Auswirkung und Bedeutung der hier entwickelten Konzeption für die aktuelle Diskussion um die Reform des Verwaltungsrechts aufzuzeigen.

Schließlich wird der 5. Teil den Einwirkungen des Europäischen Gemeinschaftsrechts auf Privatisierungsprozesse in der Bundesrepublik nachgehen. Dabei wird aufgezeigt werden, daß das Konzept einer grundsätzlichen Beschränkung des Staates auf eine Gewährleistungsverantwortung auch den Vorgaben des Europäischen Gemeinschaftsrechts entspricht und damit den Vorstellungen über einen europäischen Begriff von Staatlichkeit, vielmehr noch über eine – derzeit noch ausstehende – Europäische Staatlichkeit zugrunde gelegt werden kann.

³³ M. Holoubek, Grundrechtliche Gewährleistungspflichten, S. 4 f.

³⁴ M. Holoubek, Grundrechtliche Gewährleistungspflichten, S. 255.

Sachverzeichnis

- Abfallentsorgung 222, 306, 339, 364
Abfederungsverantwortung 299
Abgabenstaat 227
Absprachen 316
Absolutismus 59
Abwehrenspruch des Konkurrenten 267 f.,
441
Abwehrrechte 148 ff., 167, 169, 174 f., 181,
202, 268, 286
Achtung 152
Akzeptanz 325
Altersvorsorge 222
Altlastenbeseitigung 339
Amtswalter
Anlagenüberwachung 307
Anstaltslast 377 ff., 406, 409
Antike 57, 131
Anzeigeverfahren 306
Arbeit 189, 241
Arbeitsplätze 223, 241
Auffangverantwortung 299, 336 ff., 449
Auffangzuständigkeit, staatliche 242, 246,
264, 271
Aufgaben 8, 125, 139 ff.
– Begriff der Aufgabe 26 ff., 419 f.
– öffentliche 6, 11, 22 ff., 52, 121, 289,
293 f., 419
– staatliche: s. Staatsaufgaben
Aufgabenprivatisierung 29, 382 f.; s. auch
Privatisierung, materielle
Aufsicht 193, 196, 237, 298, 300 ff., 307 ff.,
316, 413, 445 f.
– Privatisierung der 307 ff.
Ausgestaltung 200 f.
Ausgliederung 29
Auslegung 53, 56, 83, 89, 99f, 148, 177, 180
Ausschreibung 389

Baurecht 46 f., 123 f., 308
Befugnisse 39
Beihilfe 244, 246, 374 ff., 409, 450
Beliehene/Beleihung 11, 19, 34, 39 ff., 207,
303, 326 f., 331, 334, 414

Beobachtungsverantwortung 298
Beratungsverantwortung 299
Bereitstellungsfunktion des Rechts 192, 382
Beruf 191
berufsregelnde Tendenz 261
Beschäftigungsgesellschaften 242, 264
besondere und ausschließliche Rechte 365,
372, 392 f., 395, 400, 402
Beteiligung, staatliche 282 ff., 375 f.
Betreibermodelle 34, 36
Betreiberpflicht 311
Betroffene 332
Beurteilungsspielraum 104, 316
Binnenmarkt s. Gemeinsamer Markt
Bund 140 ff., 147
Bundesbank 139
Bundesbetrieb 226 f.
Bundesstaat 102
Bundesverwaltung 142, 212

Chancengleichheit 191, 352, 362 f.

Daseinsvorsorge 85, 117, 211, 220, 222, 269,
372, 404 f.
DEGES 37
Demokratie(prinzip) 7, 19, 50 f., 102, 108,
288, 304, 307, 317 ff., 335 f., 413, 416, 418,
446 ff.
Deregulierung 95, 302
Dienstleistungen von allgemeinem
wirtschaftlichen Interesse 358 f., 370,
404 ff.
Diskriminierung 362
Diskursethik 110 f.

effektiver Rechtsschutz 277
Effizienz 120, 132
Ehe 191
Eigenbedarf 227
Eigentum 191, 201, 227 f.
Eigentumsordnung 348 ff.
Eigennutz 122, 301
Eigensicherung 306, 310, 312 f., 339

- Eigenüberwachung 306, 310 f., 312 f., 339
 Eigenverantwortung 31, 46, 112, 122, 201 f.,
 305, 311 f., 346, 415
 Einschätzungsprärogative 127, 177 f., 186 f.,
 193, 436
 Einstandsverantwortung 299, 336
 Einwirkungspflicht 33, 283, 288, 443
 Eisenbahn 143, 230, 240, 249 f., 287, 349,
 354, 397 ff., 443
 EMRK 8, 151, 169, 181, 182, 267, 348
 Energieversorgung 146, 200, 220 f., 239,
 282, 302, 354, 390, 394, 401 ff.
 Enteignung 276
 Entlastung der Verwaltung 30
 Entstaatlichung 29
 Entsorgung 306
 Erbrecht 191, 201
 Erfüllungsgehilfe 36
 Erfüllungsverantwortung 33, 37, 42 f.,
 123 f., 242, 291 f., 294, 298 f., 304 f., 312 f.,
 317, 329, 337, 421, 432, 445
 Erlaubnis 155
 Ernährung 141
 Erwerbswirtschaft 54, 206 ff., 241 f., 246 f.,
 264, 269, 437 f.
 Etatisierung 327, 332, 334, 448
 Ethik 58, 315
 EU-Bürger 14
 europäische Einigung 78
 Europäische Zentralbank 139
 Europarecht, s. Gemeinschaftsrecht
 Evidenzkontrolle 186
 Exekutive 97
 Existenzminimum 200

 Finanzierungsverantwortung 299
 Finanzmonopole 206, 226 f., 270, 358
 Finanzverfassung 225 ff.
 fiskalische Betätigung 54, 206, 208, 213,
 265
 Fiskus 215, 217, 274 f., 285
 Flucht aus dem Gemeinschaftsrecht 357
 Flucht ins Privatrecht 272
 Fördern 27
 Formenwahlfreiheit der Verwaltung s.
 Wahlfreiheit
 Formenwandel 293
 Freiheit 15 f., 24, 26, 58 f., 61, 73, 83, 110 f.,
 116, 126, 138, 185, 189, 197, 199, 205,
 272 f.
 Freizügigkeit 145, 200, 239
 Frieden 58, 67, 73, 163, 204
 Friedensgebot 78

 Funktionssperre 119 f.

 Garantiebereich 174 f., 435 f.
 Gefährdungslage, grundrechtstypische 284
 Gefahrabwehr 123, 158, 197, 291, 302, 307,
 312, 342
 Gefahrvorsorge 197 f., 312
 Geisteswissenschaft 236
 Gemeinde 11, 145 f., 221, 229, 268 ff., 276,
 282
 Gemeinsamer Markt 352, 359
 Gemeinschaftsaufgaben 144, 236 f.
 Gemeinschaftsrecht 9, 13, 219, 220 f., 249,
 266 f., 268, 343 f., 450 f.
 – Primärrecht 349, 353 ff.
 – Privatisierungsrelevanz des 348 ff.
 – Sekundärrecht 349, 390 ff.
 – und privatrechtsförmige Verwaltung 278
 – und funktionelle Staatlichkeit 353 ff.,
 409, 414, 416
 – Vorrang 349 f.
 Gemeinwesen 16, 20, 22, 59, 78, 147
 gemeinwirtschaftliche Verpflichtung 402,
 404
 Gemeinwohl(verwirklichung) 7, 22, 26, 51,
 58, 66 ff., 80, 84, 106, 110, 209, 281, 293,
 298, 415, 429; s. auch öffentliches
 Interesse
 – monopol 22, 202, 281, 293 f., 341
 – materielles Verständnis 84 ff., 426
 gemischt-wirtschaftliche Unternehmen
 34 f., 215, 279 ff., 415, 421, 443 f.
 – Beteiligungen des Staates 282 ff., 288, 443
 – Grundrechtsbindung 280 ff.
 Genehmigung 123, 155, 306, 311
 Generalklauseln 176 f., 315, 322, 330, 332
 Gentechnik 179
 Gerechtigkeit 70 f., 73, 105 f.
 Gerichtsverfassung 139
 Gesamtwirtschaftliches Gleichgewicht 78,
 139
 Gesellschaft 6 f., 11, 13 ff., 27, 298
 – verfasste 19
 Gesellschaftsrecht 192
 Gesetzgeber, Selbstentmachtung des 315,
 325
 Gesetzgebungsauftrag 139, 172, 322
 Gesetzgebungstechnik 315
 Gesetzesgehorsam 24
 Gesetzesmediatisierung 180
 Gesetzesvorbehalt 178, 231, 249, 254 f., 440
 Gestaltungsspielraum 171, 176, 180, 186 f.
 Gesundheitswesen 200, 354

- Gewährleistungspflichten
 - Grundrechte als 8 f., 116, 144, 149 ff., 167 f., 181, 189, 203 f., 294, 307, 437
- Gewährleistungsverantwortung 8, 9, 33, 42 f., 47, 49, 51, 120 f., 123 f., 125, 134, 136 f., 143, 189 f., 192, 200, 206, 235 ff., 279, 291 ff., 345 ff., 415 f., 422, 432, 444 ff.
- und Gemeinschaftsrecht 404, 410
- Gewährträgerhaftung 377 ff., 387, 406, 409
- Gewaltenteilung 178
- Gewaltmonopol 119, 126, 160, 162 f., 204, 292, 295, 342 f., 345 f., 415, 434
 - und Gewährleistungsverantwortung 300
 - und staatliche Zieldefinition 124, 136, 292, 295, 299 f., 345
- Gewerbefreiheit 249, 259
- Gewinn 225, 227 f.
- Gleichheit 113, 149, 157, 196, 200 f., 233, 429, 431
- Globalisierung 315, 413
- Glückseligkeit 57, 59
- Gott 58
- Grundfreiheiten 266 f., 348 f., 353, 361, 363, 365 ff.
- Grundrechte 8, 9, 19, 24, 49 f., 100, 106, 147
 - als Gewährleistungspflichten 8 f., 116, 144, 149 ff., 167 f., 181, 189, 203 f., 294 ff., 307, 433 ff.
 - als Optimierungsgebote 173 f., 180
 - als Staatsaufgabennormen 113 ff., 137, 144 f., 189 ff., 439, 432
 - Dogmatik 8, 115, 147, 153 f., 433
 - faktische Beeinträchtigungen 182, 231 f., 256, 260
 - Fiskalgeltung 265 f., 441
 - Kollisionen 103, 107, 172, 174, 178, 184, 190, 192, 199, 257
 - Koordination 173, 186, 195 ff., 301, 436
 - objektiv-rechtliche Wirkungen 148, 154, 164 f., 167
 - Schutzbereich 169 f.
 - subjektiv-rechtliche Wirkung 164 ff.
 - und Gewährleistungsverantwortung 296 f., 346, 358, 415, 444 f.
 - und Volkssouveränität 105 ff.
 - und wirtschaftliche Betätigung des Staates 255 ff.
 - Wahrnehmung der Grundrechte 26
- grundrechtliche Schutzpflichten 123, 140, 147 ff., 204, 278
 - und Nachbesserungspflicht 337
- Grundrechtsbindung 41, 215, 218, 247, 265, 273 f., 275, 280, 419
- Grundrechtseingriff 169 ff., 182 ff., 198, 256 ff., 434, 436
- Grundrechtsgefährdungen 198 f.
- Grundrechtsschutz 14, 337
- Grundrechtstheorie 147 f.
- Grundrechtsverzicht 286
- Grundrechtsvoraussetzungen 116, 138, 144, 156, 159, 193, 201 f., 294, 433
- Grundversorgung 194, 235, 237
- Güterversorgung 241
- Haftungsbegrenzung 192
- Haftungsrecht 196, 306, 445
- Handlungsauftrag 147
- Haushaltsplan 230
- Haushaltswirtschaft 139
- Herrenchiemsee, Verfassungsentwurf von 97 f.
- Herrschaft 20 f., 58, 105
 - des Gesetzes 21
- Herrschaftsorganisation 15 f., 20
- Hilfsgeschäfte der Verwaltung 39, 206, 246, 254, 264, 271, 276, 279, 415, 439 f.
- Hochschule 234, 291, 440
- Hoheitsgewalt s. Staatsgewalt, öffentliche Gewalt
- Hoheitsträger 11 f., 15
- Identität von Regierenden und Regierten 14, 16
- Ideologie 64, 66, 68 f., 76, 80, 86
- Immissionsschutz 309
- Informationsdefizite 309, 320
- Informationsfreiheit 238
- Informationsordnung 320 f., 328 f.
- Infrastruktureinrichtungen 239 f.
- Infrastrukturverantwortung 200
- Ingenenz 335
- Inländerdiskriminierung 361
- Inpflichtnahme Privater 44 f., 311 f., 415, 421
- Institutsgarantie 191, 194
- Integration 64 f.
- Judikative 97
- Kammern 232 f., 234, 439
- Kartellrecht 245, 362 ff., 402
- katholische Soziallehre 131 ff.
- Kernaufgaben, staatliche s. Staatsaufgaben, notwendige
- Kindererziehung 203

- Kommunalrecht 27, 119, 215, 218 ff., 230, 267 f.
 Kommunikation 195
 Kompetenz 8, 26, 74, 137, 140 f., 215, 247 f., 253 f., 277
 – kraft Natur der Sache 254
 Kondominalverwaltung 14
 Konkretisierungskompetenz 93, 330, 332 ff.
 Konkurrentenklage 268, 271
 Konkurrenz 231 f., 248, 255 ff., 441
 Kontrolldichte 176, 186 ff., 436
 Kontrolle 30, 33
 Kontrolle der Kontrolleure 310, 312
 Kontrollverantwortung 298
 Kooperation 50 f., 292, 297, 316, 322, 415 f., 422
 Koordinationsverantwortung 298
 Krankenhaus 222
 Krankheitsvorsorge 222
 Kreaionsakt 93, 124, 230
 Kunst 194, 238
 Kulturelle Einrichtungen 238

 Länder 11, 55, 140 ff., 147, 236, 254
 Landesverfassungen 235, 236, 238 f.
 Lebensmittel 141
 Lebensmittelaudit 308
 Lebensmittelrecht 310
 Legitimation
 – demokratische 50, 105, 213, 277, 317 ff.
 – durch Verfahren 70, 424
 – verfassungsrechtliche 55 f., 96, 333
 – Vor- und Nachwirkungen 326, 328, 447
 – des Staates 56, 64, 66, 76 f., 81, 99, 106
 Legitimationskette 317 ff., 334, 448
 Legitimationsniveau 323, 326
 – Gefahrschaffung für das 335 f.
 Legitimationsverantwortung 326, 328
 Legislative 97
 Leistungen 116 ff., 144, 154, 159, 183, 185, 219, 240, 261, 340, 360, 372, 430
 Leistungsrechte 147, 149, 155 f., 157, 172, 180
 Leistungsstaat 134
 Leistungsverantwortung 137, 294, 336, 340;
 s. auch Erfüllungsverantwortung
 Leistungsverwaltung 215, 230, 272, 354
 leistungsggebundene Märkte 302, 313
 Letztentscheidung 37
 Letztverantwortung 316, 325
 Liberalismus 131
 Lohnsteuerabzug 47
 Lückenbüßer 243 f.

 Luftverkehr 399 f.
 Luftverkehrsverwaltung 274

 Markt 219, 224, 247, 396, 399
 Marktdefizite 224
 Marktorganisation 301 ff., 313 f., 445
 Marktversagen 118
 Meinungsfreiheit 194 f., 200, 237
 Meinungsvielfalt 193
 Menschenwürde 97 ff., 110 ff., 128 f., 152, 428 f.
 Merkantilismus 23
 Messe 233
 Mittelstand 243 f.
 Monarchie 82 f.
 Monopole 117, 222, 223 f., 231, 237 f., 248, 358, 361 ff., 391, 399 f., 430

 Nachbesserungspflicht 337
 natürliche Lebensgrundlagen, Schutz der 109, 138
 Naturgefahren 153
 Naturrecht 58 f., 131
 Naturwissenschaft 236
 Neutralität 86, 194, 426 f.
 Notzuständigkeit 180

 öffentliche Gewalt 11, 50, 119, 125, 353 f.
 öffentliche Güter 222, 340
 öffentliche Hand 13
 öffentlicher Zweck 208, 210, 215, 221, 255, 269, 288, 360
 öffentliches Interesse 25, 26, 84, 97, 112, 124, 210, 216, 223 ff., 359 ff., 376, 382, 386, 417, 419
 öffentliche Unternehmen 30, 33, 209, 211, 218, 225, 350, 354 ff., 379, 386
 – Bestandsschutz 269 f.
 – Gleichstellung 358 ff., 380, 399, 409, 450
 – Grundfreiheiten und 266 f., 365
 – Grundrechte und 214, 265 ff., 411
 – Konkursfähigkeit 377 f., 381 ff.
 – Privilegien 350 f., 359 f., 371 f., 380, 409
 – und Gemeinschaftsrecht 351 ff., 383 ff.
 Öffentlichkeitsbeteiligung 197
 Öffnungsklauseln 309 ff., 446
 Öko-Audit 308 f.
 örtliche Angelegenheiten 146
 Oligopol 223 f.
 Optimierungsgebote 79
 Ordnungsrecht 122 f., 291, 306, 308, 329, 338, 355, 361, 430 f.

- Organisationsprivatisierung 29, 34, 272 ff.;
s. auch Privatisierung, formelle
- Organisationsverantwortung 299
- Organisationsvorbehalt (33 IV GG) 42

- Parlamentarischer Rat 151, 167, 190, 213
- Parlamentsvorbehalt 104 f., 183 ff., 192 f.,
318
- Partizipation 324 f., 332 ff., 416, 448
- Persönlichkeitsrecht 184
- Personennahverkehr 143, 145, 222, 239 f.,
338, 354, 390
- Pflichtaufgaben 27
- Planung 124, 239, 303
- Pluralismus 14, 68, 71, 80, 193, 237, 424
- Polizeirecht 177, 355
- Polizeistaat 59
- Policey 59
- Post 142, 230, 250, 287, 349, 354, 390,
394 ff., 443
- Postgeheimnis 195, 200
- Prävention 197 f., 317, 390, 446
- präventiver Vollzug 46, 308, 312 f.
- Präventivkontrolle s. präventiver Vollzug
- Presse 24, 194 f.
- Privatautonomie 32, 37, 215, 272 f., 277, 285
- Private 23 ff., 27
 - formell 37
 - materiell 37, 291
 - Mitentscheidung Privater 319, 321 f.,
329 ff., 447
 - Mitwirkung durch private Vorbereitung
und Beratung 319 ff., 328 f., 447
- Privatinvestorvergleich 376
- Privatisierung
 - als Prioritätsverschiebung im
Gemeinwohlbereich 72
 - Aufgabenteilprivatisierung 37
 - Begriff und Erscheinungsformen 28 ff.
 - der Aufsicht 307 ff.
 - formelle 5 f., 29 ff.; 48 ff., 142, 207, 271 ff.,
303 f., 329, 342, 398, 420 f.; s. auch
Organisationsprivatisierung
 - funktionelle 32, 36 ff., 335
 - materielle 3, 5, 29 ff.; 48 ff., 121, 142, 206,
250 f., 288, 293, 303 f., 331, 335, 380,
387 f., 398 f., 420; s. auch Aufgaben-
privatisierung
 - und Beleihung 41
 - und Selbstregulierung/ Selbststeuerung
31, 121, 329 f., 336
 - Verfahrensprivatisierung 43 f.
 - Vermögensprivatisierung 35 ff., 279
- Privatisierungsfolgenmanagement 302
- Privatisierungsfolgenverantwortung 298,
335
- Privatisierungsvorgang 1, 348
- Privatorganisations- und
Privatverfahrensrecht 325, 330 f., 333,
416
- Privatrecht 192, 196, 207, 272 ff., 285, 351,
437
 - Eigenständigkeit des 381
- Prognose 171 f., 186, 316

- Qualifikation 311
- Quersubventionierung 370, 96

- Rahmenordnung 95, 103, 107, 120 f., 141,
189, 191 ff., 241 f., 298 f., 306, 407, 437
- Rahmenverantwortung 298
- Randnutzung 246, 254, 264, 271, 276, 279,
415, 439 f.
- Rating 384
- Raum der Freiheit, der Sicherheit und des
Rechts 111, 343
- Rechtfertigung s. Legitimation
- Rechtsetzungsbedarf 301
- Rechtsstaat(sprinzip) 7, 19, 51, 59, 102,
108 ff., 137, 213, 231, 307, 329, 334 ff., 413,
418
- Rechtswahrung 63 f.
- Regulierung 20, 300 ff., 413, 445
- Regulierungsaufsicht 313
- Regulierungsstaat 134 f., 412
- Regulierungsverantwortung 298
- Religion 58, 191
- repressive Kontrolle 308 f., 312 ff., 331, 338,
340, 415
- reservierte Dienste 395
- Risiko 198 f., 205, 310
- Rückzug des Staates 134 f.
- Rundfunk 193, 195, 202, 237, 249, 271, 354,
367, 405, 415

- Sachverständige 124, 308 ff., 314, 320 f., 446
 - Qualifikation 311, 321
 - Unparteilichkeit 311, 321
- Schlanker Staat 2, 289 f.
- Schule 202, 222, 230, 234, 271, 291, 415
- Schutz der Privatsphäre 195
- Schutzimpfung 200
- Sektor
 - staatlicher 6, 50
 - privater 6, 50
- Selbstgefährdung 153, 162

- Selbsthilfe 133, 155, 160, 162 f., 204
 Selbstregulierung, gesellschaftliche 31,
 121, 127, 132, 292, 302, 304 f., 310, 322,
 346
 Selbststeuerung 307, 317, 323, 329 f., 336,
 411, 432
 Selbstverantwortung 15, 30, 112 f., 293
 Selbstverpflichtung 310
 Selbstverwaltung
 – Einrichtungen der 11
 – funktionale 12
 – kommunale 145 f., 229
 Sicherheit 58, 60, 67, 111 f., 144, 163, 199,
 204, 339 f., 342
 Sondervermögen 226 f., 398
 Soraya 184
 soziale Rechte 189 f.
 Sozialgestaltung 117 f.
 Sozialhilfe 200
 Sozialisierung 252
 Sozialstaat 102, 137 f.
 Sozialversicherung 222, 356, 401
 Sozialvertrag 58
 Sparkasse 222, 230, 242 ff., 376 ff., 384, 405,
 409
 Staat 5, 6, 11, 298, 418
 – Allzuständigkeit 61 f., 66, 72, 75 f., 88,
 332, 424
 – als Selbstzweck 60
 – als Wertverwirklichung 65
 – Bestimmungskompetenz 92 f., 127, 408
 – Funktion des 64, 135 ff.
 – Haftung für Körperschaften und
 Unternehmen 377 f., 381 ff.
 – kooperativer 135 f.
 – regelungsintensiver Industriestaat 73
 – Rückzug des 134 f.
 – wirtschaftliche Betätigung 9, 85, 206 ff.,
 218 ff., 353, 360 f., 383 ff., 409, 437 ff.
 – Verhältnis Staat zu Gesellschaft 13 ff.,
 411, 418 f.
 Staatlichkeit 411
 – europäischer Begriff 9, 353, 358 f., 372
 – funktionales Verständnis 414 f.
 – Wandel 135, 293 f., 345
 Staatsangehörigkeit 354
 Staatsaufgaben 52, 97, 147, 266, 282, 300,
 340, 419, 425
 – -begriff 5, 91 ff.
 – -bestimmung 91 ff., 97 ff., 114 ff., 122,
 124 f., 291 ff., 317, 372, 427, 431
 – fakultative 27, 420
 – Flexibilität der Erfüllung 30, 87
 – formale Definition 4, 39, 45, 54, 84, 91,
 126, 141, 217, 357 f., 361, 409, 414, 421
 – Kategorisierung 344
 – konkurrierende 27
 – materielle Bestimmung 414 f.
 – notwendige 2, 339 ff., 449
 – obligatorische 27, 420
 – sekundäre 140, 204 ff.
 – und Länderverfassungen 146 f.
 – Verfassungsvorbehalt für Staatsaufgaben
 74, 88, 427
 – Wandel 293
 Staatsaufgabenenerhaltung 4 f.
 Staatsaufgabenlehre 3, 5, 7, 8, 18 f., 53 ff.,
 89 f., 125 f., 266, 277, 291, 417, 422 f.
 Staatsfunktionen 97, 139, 340
 Staatsgewalt 4, 20 f., 93, 105 f., 126 f., 167,
 177, 185, 209, 211, 214, 222, 273 f., 279,
 295, 318 f., 326 ff., 354 f., 359, 417, 430
 Staatshaftung 49
 Staatsorganisation(srecht) 101 f., 139 f., 157,
 354
 Staatsraison 60
 Staatsstrukturnorm 102, 137
 Staatsverantwortung 7, 51, 183, 185
 Staatsverwaltung, mittelbare 41
 Staatsziele 57 ff., 77 ff., 90, 137 f., 205, 425
 Staatszweck(lehre) 3, 8, 56 ff., 77, 86 ff.,
 97 ff., 106, 109, 124, 211, 233 ff., 271, 280,
 345 f., 423 f., 426
 status negativus 202
 status positivus 155 f.
 Steuerstaat 227 f.
 Steuerung 17, 32, 157, 292 f., 321 f., 337, 346
 Steuerungsfähigkeit des Rechts 17 f., 134 f.,
 198, 314
 Steuerungsstaat 134
 Störungsverbot 319
 Strafrecht 338
 Strafvollzug 203 f., 342
 Straßenverkehr 199, 239, 390
 Strukturschaffungspflicht 329, 334, 336,
 448
 Subsidiaritätsprinzip 128 ff., 248, 431
 Subvention 225, 259, 276 s. auch Beihilfe
 Systemtheorie 135, 413
 Systemzäsur 6, 411, 418
 Tarifpartner 24
 Technik 314 f.
 Teilhaberechte 147, 157, 168, 190 f.
 Telekommunikation 142, 200, 230, 251,
 301, 349, 362 f., 365 f., 390, 392 ff.

- Theater 222, 238
- Übermaßverbot 84, 435
- Überwachung 311, 337
- Überwachungsaufsicht 313
- Überwachungsverantwortung 299
- Umweltlasten 306
- Umweltschutz 204, 307, 314
- Umweltstaat 137
- unbestimmte Rechtsbegriffe 315
- Universaldienst 236, 395
- Unparteilichkeit 311
- Untermaßverbot 173 ff., 188, 435
- Unternehmen
- gemischt-wirtschaftliche: s. gemischt-wirtschaftliche Unternehmen
 - öffentliche: s. öffentliche Unternehmen
- Urheberrecht 194
- Verantwortung 109, 159
- Verantwortungsbereiche 297 f.
- Verantwortungsstufen 297 ff.
- Verantwortungsteilung 6 ff., 50, 133, 298 ff., 322, 327, 346 f., 418
- Verbände 321 f.
- Standards für Normungsverbände 322 f.
- Vereinigung 191
- Verfahrensprivatisierung s. Privatisierung
- Verfassung, materielle 89
- Verfassungsaufgaben 4
- Verfassungsbeschwerde 176, 180
- Verfassungsentwurf von Herrenchiemsee 97 f.
- Verfassungsgebote 50
- Verfassungsgrundsätze 78
- Verfassungsstaat 55, 86
- Verhältnismäßigkeit 173 ff., 184, 188, 262, 312, 369 ff.
- Verkehrsinfrastruktur 144, 200, 240 f., 291, 440
- Verkehrsbetriebe 220, 239 f., 269
- Verkehrswege 144, 239
- Verkehrswesen 239 ff.
- Versammlung 191
- Versicherung 306, 390, 400 f.
- Verspätung des Rechts 315
- Verteidigung 142, 339 f., 355
- Vertretbarkeitskontrolle 186
- Verursacherprinzip 306
- Verwaltung 210 ff., 253, 315, 340, 354, 356, 438
- demokratische Legitimation 317 ff.
 - in Privatrechtsform 271 ff., 285, 442
 - Qualifikation 320, 328 f.
- Verwaltungshelfer 33, 34, 37 ff., 46 f., 207, 303, 329, 334, 342 f., 355
- Verwaltungsprivatrecht 207 ff., 273
- Verwaltungsrecht 122, 196 f.
- Reform des 9, 294, 446
 - kooperatives 135 f., 314 ff., 320, 322 ff., 330 ff., 447
- Verwaltungsstrabant 37, 303, 313
- Verwaltungsträger 30, 303 f.
- Verwaltungsverantwortung 6, 7 f., 316
- Verwaltungsverfahren 322
- volenti non fit iniuria 285 f.
- Volk 18, 103, 319, 332 ff., 448
- Volkssouveränität 105 ff., 213, 429
- Volkswirtschaft 157
- Vollzugsverantwortung 307
- Vollzugsprivatisierung 311
- Vorbehalt des Gesetzes 83 f., 105, 178, 181, 183, 185 f., 192, 231, 317, 322, 325 f., 435, 447
- Vorbehalt des Möglichen 190
- Vorhaben- und Erschließungsplan 46, 336
- Vorrang des Gesetzes 278
- Vorverständnis und Verfassung 53
- Wahlaufgaben 27
- Wahlfreiheit der Verwaltung 207, 271 ff., 285
- Wahrheit 71
- Wahrnehmung einer Aufgabe 7
- Warnung 260
- Wasserrecht 309
- Weimar 64, 77, 99 f., 137 f., 165 f., 190, 252
- Werte 67, 71
- Wertordnung des GG 71, 86, 100, 108, 148
- Wertverwirklichung 65
- Wesensgehalt 252
- Wesentlichkeitslehre 105, 185 f., 203, 249, 254
- Wettbewerb 118 f., 192, 224, 245, 302, 349
- Wettbewerbsrecht 349
- Wiedervereinigung 78
- Willensbildung 14
- Wirtschaftslenkung 224
- Wirtschafts- und Währungsunion 389
- Wirtschaftsordnung 252
- Wirtschaftsverfassung 349 f.
- Wirtschaftsverwaltung 303
- Wirtschaftswissenschaft 236
- Wissenschaft 202, 235
- Wohlfahrt 58 f.
- Wohnung 189

Zeitgeist 88 f.

Zensur 203

Zertifizierung 308 f.

Zielkonkretisierung 316

Zielvorgaben 306, 317, 330

Zivilrecht s. Privatrecht

Zukunftssicherung 74

Zwang 19

Zwangsmitgliedschaft 222

Zweckverdeutlichungspflicht 232

Zwischenstaatlichkeitsklausel 374 f.

Jus Publicum

Beiträge zum Öffentlichen Recht – Alphabetisches Verzeichnis

- Axer, Peter*: Normsetzung der Exekutive in der Sozialversicherung. 2000. *Band 49*.
- Bauer, Hartmut*: Die Bundestreue. 1992. *Band 3*.
- Beaucamp, Guy*: Das Konzept der zukunftsfähigen Entwicklung im Recht. 2002. *Band 84*.
- Becker, Joachim*: Transfergerechtigkeit und Verfassung. 2001. *Band 68*.
- Blanke, Hermann-Josef*: Vertrauensschutz im deutschen und europäischen Verwaltungsrecht. 2000. *Band 57*.
- Böhm, Monika*: Der Normmensch. 1996. *Band 16*.
- Bogdandy, Armin von*: Gubernative Rechtsetzung. 2000. *Band 48*.
- Brenner, Michael*: Der Gestaltungsauftrag der Verwaltung in der Europäischen Union. 1996. *Band 14*.
- Britz, Gabriele*: Kulturelle Rechte und Verfassung. 2000. *Band 60*.
- Burgi, Martin*: Funktionale Privatisierung und Verwaltungshilfe. 1999. *Band 37*.
- Butzer, Hermann*: Fremdsten in der Sozialversicherung. 2001. *Band 72*.
- Christian Calliess*: Rechtsstaat und Umweltstaat. 2001. *Band 71*.
- Claasen, Claus Dieter*: Die Europäisierung der Verwaltungsgerichtsbarkeit. 1996. *Band 13*.
- Danwitz, Thomas von*: Verwaltungsrechtliches System und Europäische Integration. 1996. *Band 17*.
- Detterbeck, Steffen*: Streitgegenstand und Entscheidungswirkungen im Öffentlichen Recht. 1995. *Band 11*.
- Di Fabio, Udo*: Risikoentscheidungen im Rechtsstaat. 1994. *Band 8*.
- Enders, Christoph*: Die Menschenwürde in der Verfassungsordnung. 1997. *Band 27*.
- Epping, Volker*: Die Außenwirtschaftsfreiheit. 1998. *Band 32*.
- Fehling, Michael*: Verwaltung zwischen Unparteilichkeit und Gestaltungsaufgabe. 2001. *Band 79*.
- Felix, Dagmar*: Einheit der Rechtsordnung. 1998. *Band 34*.
- Fisahn, Andreas*: Demokratie und Öffentlichkeitsbeteiligung. 2002. *Band 84*.
- Frenz, Walter*: Selbstverpflichtungen der Wirtschaft. *Band 75*.
- Gellermann, Martin*: Grundrechte im einfachgesetzlichen Gewande. 2000. *Band 61*.
- Gröpl, Christoph*: Haushaltsrecht und Reform. 2001. *Band 67*.
- Gröschner, Rolf*: Das Überwachungsrechtsverhältnis. 1992. *Band 4*.
- Groß, Thomas*: Das Kollegialprinzip in der Verwaltungsorganisation. 1999. *Band 45*.
- Gurlit, Elke*: Verwaltungsvertrag und Gesetz. 2000. *Band 63*.
- Häde, Ulrich*: Finanzausgleich. 1996. *Band 19*.
- Hase, Friedhelm*: Versicherungsprinzip und sozialer Ausgleich. 2000. *Band 64*.
- Heckmann, Dirk*: Geltungskraft und Geltungsverlust von Rechtsnormen. 1997. *Band 28*.
- Heitsch, Christian*: Die Ausführung der Bundesgesetze durch die Länder. 2001. *Band 77*.
- Hellermann, Johannes*: Örtliche Daseinsvorsorge und gemeindliche Selbstverwaltung. 2000. *Band 54*.
- Hermes, Georg*: Staatliche Infrastrukturverantwortung. 1998. *Band 29*.
- Hösch, Ulrich*: Eigentum und Freiheit. 2000. *Band 56*.
- Hobmann, Harald*: Angemessene Außenhandelsfreiheit im Vergleich. 2002. *Band 89*.
- Holznapel, Bernd*: Rundfunkrecht in Europa. 1996. *Band 18*.
- Horn, Hans-Detlef*: Die grundrechtsunmittelbare Verwaltung. 1999. *Band 42*.
- Huber, Peter-Michael*: Konkurrenzschutz im Verwaltungsrecht. 1991. *Band 1*.

- Ibler, Martin:* Rechtspflegender Rechtsschutz im Verwaltungsrecht. 1999. *Band 43.*
- Jestaedt, Matthias:* Grundrechtsentfaltung im Gesetz. 1999. *Band 50.*
- Kadelbach, Stefan:* Allgemeines Verwaltungsrecht unter europäischem Einfluß. 1999. *Band 36.*
- Kämmerer, Jörn Axel:* Privatisierung. 2001. *Band 73.*
- Kahl, Wolfgang:* Die Staatsaufsicht. 2000. *Band 59.*
- Koch, Thorsten:* Der Grundrechtsschutz des Drittbetroffenen. 2000. *Band 62.*
- Korioth, Stefan:* Der Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern. 1997. *Band 23.*
- Kluth, Winfried:* Funktionale Selbstverwaltung. 1997. *Band 26.*
- Kugelman, Dieter:* Die informatorische Rechtsstellung des Bürgers. 2001. *Band 65.*
- Langenfeld, Christine:* Integration und kulturelle Identität zugewanderter Minderheiten. 2001. *Band 80.*
- Lebner, Moris:* Einkommensteuerrecht und Sozialhilferecht. 1993. *Band 5.*
- Leisner, Anna:* Kontinuität als Verfassungsprinzip. 2002. *Band 83.*
- Lepsins, Oliver:* Besitz und Sachherrschaft im öffentlichen Recht. 2002. *Band 81.*
- Lorz, Ralph Alexander:* Interorganrespekt im Verfassungsrecht. 2001. *Band 70.*
- Lücke, Jörg:* Vorläufige Staatsakte. 1991. *Band 2.*
- Luthe, Ernst-Wilhelm:* Optimierende Sozialgestaltung. 2001. *Band 69.*
- Manssen, Gerrit:* Privatrechtsgestaltung durch Hoheitsakt. 1994. *Band 9.*
- Masing, Johannes:* Parlamentarische Untersuchungen privater Sachverhalte. 1998. *Band 30.*
- Möstl, Markus:* Die staatliche Garantie für die öffentliche Sicherheit und Ordnung. 2002. *Band 87.*
- Morgenthaler, Gerd:* Freiheit durch Gesetz. 1999. *Band 40.*
- Morlok, Martin:* Selbstverständnis als Rechtskriterium. 1993. *Band 6.*
- Niedobitek, Matthias:* Das Recht der grenzüberschreitenden Verträge. 2001. *Band 66.*
- Oeter, Stefan:* Integration und Subsidiarität im deutschen Bundesstaatsrecht. 1998. *Band 33.*
- Pache, Eckhard:* Tatbestandliche Abwägung und Beurteilungsspielraum. 2001. *Band 76.*
- Pauly, Walter:* Der Methodenwandel im deutschen Spätkonstitutionalismus. 1993. *Band 7.*
- Pielow, Johann-Christian:* Grundstrukturen öffentlicher Versorgung. 2001. *Band 58.*
- Publ, Thomas:* Budgetflucht und Haushaltsverfassung. 1996. *Band 15.*
- Reinhardt, Michael:* Konsistente Jurisdiktion. 1997. *Band 24.*
- Rodi, Michael:* Die Subventionsrechtsordnung. 2000. *Band 52.*
- Rossen, Helge:* Vollzug und Verhandlung. 1999. *Band 39.*
- Rozek, Jochen:* Die Unterscheidung von Eigentumsbindung und Enteignung. 1998. *Band 31.*
- Ruffert, Matthias:* Vorrang der Verfassung und Eigenständigkeit des Privatrechts. 2001. *Band 74.*
- Sacksofsky, Ute:* Umweltschutz durch nicht-steuerliche Abgaben. 2000. *Band 53.*
- Sarcevic, Edin:* Das Bundesstaatsprinzip. 2000. *Band 55.*
- Schlette, Volker:* Die Verwaltung als Vertragspartner. 2000. *Band 51.*
- Schmidt-De Caluwe, Reimund:* Der Verwaltungsakt in der Lehre Otto Mayers. 1999. *Band 38.*
- Schulte, Martin:* Schlichtes Verwaltungshandeln. 1995. *Band 12.*
- Sobota, Katharina:* Das Prinzip Rechtsstaat. 1997. *Band 22.*
- Sodan, Helge:* Freie Berufe als Leistungserbringer im Recht der gesetzlichen Krankenversicherung. 1997. *Band 20.*
- Sommerrmann, Karl-Peter:* Staatsziele und Staatszielbestimmungen. 1997. *Band 25.*
- Storr, Stefan:* Der Staat als Unternehmer. 2001. *Band 78.*

- Trute, Hans-Heinrich*: Die Forschung zwischen grundrechtlicher Freiheit und staatlicher Institutionalisierung. 1994. *Band 10*.
- Uerpmann, Robert*: Das öffentliche Interesse. 1999. *Band 47*.
- Unruh, Peter*: Der Verfassungsbegriff des Grundgesetzes. 2002. *Band 82*.
- Volkmann, Uwe*: Solidarität - Programm und Prinzip der Verfassung. 1998. *Band 35*.
- Voßkuhle, Andreas*: Das Kompensationsprinzip. 1999. *Band 41*.
- Wall, Heinrich de*: Die Anwendbarkeit privatrechtlicher Vorschriften im Verwaltungsrecht. 1999. *Band 46*.
- Weiß, Wolfgang*: Privatisierung und Staatsaufgaben. 2002. *Band 88*.
- Wolff, Heinrich Amadeus*: Ungeschriebenes Verfassungsrecht unter dem Grundgesetz. 2000. *Band 44*.
- Ziekow, Jan*: Über Freizügigkeit und Aufenthalt. 1997. *Band 21*.

