



75 Jahre
Demokratie
lebendig



Deutscher Bundestag
Wissenschaftliche Dienste

Sachstand

Daseinsvorsorge Begriff und Rechtsgrundlagen

Daseinsvorsorge

Begriff und Rechtsgrundlagen

Aktenzeichen: WD 3 - 3000 - 059/24
Abschluss der Arbeit: 12.06.2024
Fachbereich: WD 3: Verfassung und Verwaltung

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

Inhaltsverzeichnis

1.	Fragestellung	4
2.	Begriff	4
3.	Ursprung und Entwicklung	5
4.	Verfassungsrecht	6
4.1.	Sozialstaatsprinzip	7
4.2.	Grundrechte	8
4.2.1.	Leistungsrechte	8
4.2.1.1.	Menschenwürdiges Existenzminimum	8
4.2.1.2.	Tragfähiges Gesundheits- und Krankenhaussystem	9
4.2.1.3.	Mindeststandard von Bildungsangeboten	9
4.2.2.	Teilhaberechte	10
4.3.	Kommunale Selbstverwaltung	10
4.4.	Infrastrukturgarantien	11
4.4.1.	Eisenbahnverkehrsverwaltung	11
4.4.2.	Postwesen und Telekommunikation	12
5.	Europäische Verträge	13
6.	Einfachgesetzliche Regelung	13
7.	Fazit	14

1. Fragestellung

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages wurden gefragt, welche Leistungen unter die Daseinsvorsorge fallen und ob und auf welcher Rechtsgrundlage der Staat zur Erbringung dieser Leistungen verpflichtet ist.

Zur Beantwortung werden zunächst der Begriff (unter 2.) und seine Entwicklung (unter 3.) dargestellt. Im Anschluss (unter 4.) wird erläutert, ob und inwieweit sich eine Pflicht zur Sicherstellung der Daseinsvorsorge aus den Normen des Grundgesetzes ergibt. Abschließend werden die Vorgaben der europäischen Verträge (unter 5.) und die Daseinsvorsorge im einfachen Recht (unter 6.) beleuchtet.

2. Begriff

Der Begriff der Daseinsvorsorge (auch: öffentliche Daseinsvorsorge) ist nicht abschließend definiert.¹ In der Regel kennzeichnet er die Versorgung der Bevölkerung und der Wirtschaft mit als lebensnotwendig erachteten Gütern.²

Folgende Leistungen werden unter den Begriff der Daseinsvorsorge gefasst: Die Grundversorgung mit Energie und Wasser, die Abwasser- und Abfallbeseitigung, der öffentliche Verkehr, Post- und Telekommunikationsdienste, Gesundheitsdienste (insbesondere Krankenhäuser), Friedhöfe, Heime für Alte und Pflegebedürftige, sonstige Einrichtungen der Wohlfahrtspflege, Sporteinrichtungen und Bildungseinrichtungen aller Art (Kindergärten, Schulen, Hochschulen).³ Welche konkreten Leistungen darüber hinaus unter den Begriff fallen, ist nicht bis ins Letzte geklärt. Insbesondere in den Bereichen Finanzdienstleistungen, Kultur, Sozialversicherung⁴, Digitalisierung und Ökologie⁵ ist dies umstritten. Das liegt unter anderem daran, dass die Daseinsvorsorge kein statischer Begriff ist, sondern von aktuellen sozialen und technischen Entwicklungen abhängt.⁶

1 Brockhaus Enzyklopädie Online, Daseinsvorsorge, <https://brockhaus.de/ecs/enzy/article/daseinsvorsorge> (Zuletzt aufgerufen am: 11.06.2024); Kersten, Daseinsvorsorge und demographischer Wandel: Wie ändert sich das Raum- und Staatsverständnis?, RuR 4/2006, S. 245 – 257; Krajewski, Grundstrukturen des Rechts öffentlicher Dienstleistungen, 1. Aufl. 2011, S. 27; Leisner, Daseinsvorsorge: Begriff, Bedeutung, Grenzen, WiVerw 2011, 55 (60).

2 Brockhaus Enzyklopädie Online, Daseinsvorsorge, <https://brockhaus.de/ecs/enzy/article/daseinsvorsorge> (Zuletzt aufgerufen am: 11.06.2024); auch Versorgung mit den für den „jeweiligen Stand der Zivilisation entsprechenden Gütern und Dienstleistungen“, so: Rübner, Daseinsvorsorge und soziale Sicherheit, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts, Band IV, 3. Aufl. 2006, § 96 Rn. 17.

3 Weber, in: Weber, Rechtswörterbuch, 32. Ed. 2024, Leistungsverwaltung; Rübner, Daseinsvorsorge und soziale Sicherheit, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts, Band IV, 3. Aufl. 2006, § 96 Rn. 10.

4 Dafür: Rübner, Daseinsvorsorge und soziale Sicherheit, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts, Band IV, 3. Aufl. 2006, § 96 Rn. 10; Dagegen wohl: Krajewski, Grundstrukturen des Rechts öffentlicher Dienstleistungen, 1. Aufl. 2011, S. 277.

5 Kersten, Begriffsgeschichte und rechtlicher Rahmen, in: Neu, Handbuch Daseinsvorsorge, 1. Aufl. 2022.

6 Kersten, in: Görres-Gesellschaft, Staatslexikon, 8. Aufl. 2017, Daseinsvorsorge.

Ob es sich bei der Daseinsvorsorge um einen Rechtsbegriff handelt, ist wegen der fehlenden Trennschärfe umstritten:⁷ Zum Teil wird sie nur als politischer oder soziologischer Begriff verstanden, aus dem sich keine unmittelbaren Rechtsfolgen ableiten lassen.⁸ Weder im Grundgesetz noch in den EU-Verträgen wird die Daseinsvorsorge ausdrücklich erwähnt (dazu unter 4. und unter 5.). Einige einfachgesetzliche Normen greifen sie jedoch auf (dazu unter 6.). Auch das Bundesverfassungsgericht bedient sich des Begriffes und ordnet immer wieder Einzelleistungen der Daseinsvorsorge zu, ohne jedoch vertieft auf Bedeutung, Umfang und rechtliche Qualität einzugehen.⁹ Obgleich es an einer konkreten rechtlichen Definition und Ausgestaltung der Daseinsvorsorge fehlt, geben ihr das nationale und europäische Recht einen gewissen Rahmen (dazu unter 4. bis 6.).¹⁰

3. Ursprung und Entwicklung

In Deutschland wurde der Begriff der Daseinsvorsorge erstmals von Ernst Forsthoff (1902 – 1974) in seiner Monografie „Die Verwaltung als Leistungsträger“¹¹ von 1938 als Aufgabe der modernen Verwaltung definiert und entwickelt.¹² Er begründete die staatliche Vorsorge für das menschliche Dasein mit den gesellschaftlichen Veränderungen infolge der industriellen Revolution: Aufgrund dieser waren die Menschen in praktisch allen Lebensbereichen auf die Strukturen der Daseinsvorsorge angewiesen.¹³ Forsthoff griff in seinen Ausführungen auf Ideen von Adolph Wagner, Max Weber, Martin Heidegger, Karl Jaspers und Carl Schmitt zurück.¹⁴ Seine Ausführungen waren beeinflusst von der NS-Ideologie.¹⁵

In der Nachkriegszeit entwickelte Forsthoff, der seine wissenschaftliche Karriere in der Bundesrepublik fortsetzen konnte,¹⁶ den Begriff der Daseinsvorsorge bis in die 1970er Jahre weiter und passte ihn an Industriegesellschaft und Wohlfahrtsstaat an. Forsthoff definierte die Daseinsvorsorge fortan als „alles, was von Seiten der Verwaltung geschieht, um die Allgemeinheit oder nach

7 Krajewski, Grundstrukturen des Rechts öffentlicher Dienstleistungen, 1. Aufl. 2011, S. 27.

8 Schink, Wirtschaftliche Betätigung kommunaler Unternehmen, NVwZ 2002, 129 (132); Rübner, Daseinsvorsorge und soziale Sicherheit, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts, Band IV, 3. Aufl. 2006, § 96 Rn. 10.

9 Zur Wasserversorgung: BVerfGE 45, 63 (78); 38, 258 (270); 107, 59 (79); zur Stromversorgung: BVerfG, Beschluss vom 20.12.1979 – 1 BvR 834/79; zur Abfallbeseitigung: BVerwGE 85, 44 (47).

10 Knauf, Die Kommunen als Träger der Daseinsvorsorge, WiVerw 2011, 80 (81).

11 Forsthoff, Die Verwaltung als Leistungsträger, 1938.

12 Doerfert, Daseinsvorsorge – eine juristische Entdeckung und ihre heutige Bedeutung, JA 2006, 316 (317).

13 Kersten, in: Görres-Gesellschaft, Staatslexikon, 8. Aufl. 2017, Daseinsvorsorge; Doerfert, Daseinsvorsorge – eine juristische Entdeckung und ihre heutige Bedeutung, JA 2006, 316 (317).

14 Kersten, in: Görres-Gesellschaft, Staatslexikon, 8. Aufl. 2017, Daseinsvorsorge.

15 Kersten, Begriffsgeschichte und rechtlicher Rahmen, in: Neu, Handbuch Daseinsvorsorge, 1. Aufl. 2022.

16 Ebd.

objektiven Merkmalen bestimmte Personenkreise in den Genuss nützlicher Leistungen zu versetzen“.¹⁷

Mit der Privatisierung von öffentlichen Gütern und Infrastrukturen ab den 1980er Jahren und der Öffnung der Märkte im Zuge der europäischen Integration wandelte sich der Begriff der Daseinsvorsorge erneut,¹⁸ wonach Leistungen der Daseinsvorsorge nun in Verantwortungsteilung von Staat, Wirtschaft und Zivilgesellschaft zu erbringen seien.¹⁹ Der Leistungsstaat änderte sich damit zum Gewährleistungsstaat:²⁰ Kennzeichnend für letzteren ist, dass die Versorgung mit Leistungen der Daseinsvorsorge nicht mehr unmittelbar durch den Staat erfolgt, sondern unter den Bedingungen eines privaten Wettbewerbs, der aus Gründen des Gemeinwohls staatlich reguliert und instrumentalisiert werden kann.²¹

Aktuelle Probleme der Daseinsvorsorge sind unter anderem der demografische Wandel, die Perspektiven ländlicher Räume, der Klimawandel und die Digitalisierung.²²

4. Verfassungsrecht

Eine staatliche Verpflichtung zur Sicherstellung der Daseinsvorsorge könnte sich in erster Linie aus der Verfassung ergeben.

Das Grundgesetz schreibt keine ausdrückliche und allgemeine staatliche Verpflichtung zur Erfüllung von Leistungen der Daseinsvorsorge vor.²³ Dennoch enthält das Grundgesetz mittelbare Vorgaben²⁴ und Ansätze zur Konkretisierung der staatlichen Rolle im Rahmen der Daseinsvorsorge.²⁵ In erster Linie ist die Daseinsvorsorge Ausdruck des Sozialstaatsprinzips gemäß Art. 20 Abs. 1, 28 Abs. 1 S. 1 GG.²⁶ Aber auch andere Regelungen wie die Grundrechte und das Recht auf

17 Forsthoff, Verwaltungsrecht I, 1950, S. 264 f.

18 Doerfert, Daseinsvorsorge – eine juristische Entdeckung und ihre heutige Bedeutung, JA 2006, 316 (317).

19 Kersten, Begriffsgeschichte und rechtlicher Rahmen, in: Neu, Handbuch Daseinsvorsorge, 1. Aufl. 2022.

20 Doerfert, Daseinsvorsorge – eine juristische Entdeckung und ihre heutige Bedeutung, JA 2006, 316 (317).

21 Möstl, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, Werkstand: 103. EL Januar 2024, Art. 87f Rn. 73.

22 Bogumil/Gräfe, Digitalisierung in der Kommune, in: Neu, Handbuch Daseinsvorsorge, 1. Aufl. 2022; Miosga, Räumliche Gerechtigkeit, in: Neu, Handbuch Daseinsvorsorge, 1. Aufl. 2022; Kersten, in: Görres-Gesellschaft, Staatslexikon, 8. Aufl. 2017, Daseinsvorsorge.

23 Krajewski, Grundstrukturen des Rechts öffentlicher Dienstleistungen, 1. Aufl. 2011, S. 276.

24 Schmidt, Daseinsvorsorge aus rechtswissenschaftlicher Perspektive, in: Klie/Klie, Engagement und Zivilgesellschaft, 1. Aufl. 2017, S. 283; Kersten/Neu/Vogel, Regionale Daseinsvorsorge. Begriff, Indikatoren, Gemeinschaftsaufgaben, Friedrich-Ebert-Stiftung, 2015.

25 Krajewski, Grundstrukturen des Rechts öffentlicher Dienstleistungen, 1. Aufl. 2011, S. 276.

26 [Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland](#) vom 23.05.1949 (BGBl. S. 1), zuletzt geändert durch Art. 1 ÄndG (Art. 82) vom 19.12.2022 (BGBl. I S. 2478).

kommunale Selbstverwaltung gem. Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG geben ihr einen gewissen verfassungsrechtlichen Rahmen.²⁷

4.1. Sozialstaatsprinzip

In Art. 20 Abs. 1 und 28 Abs. 1 S. 1 GG ist das Sozialstaatsprinzip als Staatsziel verankert. Es enthält sowohl eine staatliche Fürsorgepflicht für Hilfsbedürftige²⁸ als auch eine auf langfristige Verhinderung von sozialer Not gerichtete Pflicht zur Vorsorge.²⁹

Eine im Schrifttum weitverbreitete Ansicht versteht die Daseinsvorsorge daher als Aufgabe des Sozialstaates.³⁰ Auch das Bundesverfassungsgericht scheint dies anzunehmen.³¹ Während also weitgehend Einigkeit über den grundsätzlichen Bezug der Daseinsvorsorge zum Sozialstaatsprinzip herrscht, bleibt der genaue Umfang der sich daraus ergebenden staatlichen Verpflichtungen unklar.³²

Aus dem Sozialstaatsprinzip selbst lässt sich regelmäßig kein Gebot entnehmen, soziale Leistungen in einem bestimmten Umfang zu gewähren.³³ Es begründet keine subjektiven Rechte,³⁴ insbesondere keinen Anspruch auf bestimmte soziale Leistungen oder Regelungen.³⁵ Es enthält vielmehr einen Gestaltungsauftrag an den Gesetzgeber, das Sozialstaatsprinzip zu konkretisieren,³⁶ wobei ihm ein erheblicher Gestaltungsspielraum zusteht.³⁷ Eine justiziable

-
- 27 Schmidt, Daseinsvorsorge aus rechtswissenschaftlicher Perspektive, in: Klie/Klie, Engagement und Zivilgesellschaft, 1. Aufl. 2017, S. 284 ff.
- 28 BVerfGE 100, 271 (284): Das Sozialstaatsprinzip „gebietet staatliche Fürsorge für Einzelne oder für Gruppen, die aufgrund ihrer persönlichen Lebensumstände oder gesellschaftlicher Benachteiligung an ihrer persönlichen oder sozialen Entfaltung gehindert sind“.
- 29 Wittreck, in: Dreier, Grundgesetz, 3. Aufl. 2015, Art. 20 Rn. 30.
- 30 Die aus dem Sozialstaatsprinzip abzuleitende Infrastrukturverantwortung umfasse die Pflicht zur Daseinsvorsorge: Wittreck, in: Dreier, Grundgesetz, 3. Aufl. 2015, Art. 20 Rn. 32; s. auch Sommermann, in: Huber/Voßkuhle, Grundgesetz, 8. Aufl. 2024, Art. 20 Rn. 112.
- 31 Daseinsvorsorge in Form der Fürsorge: BVerfGE 103, 197 (221 ff); Sicherung der Energieversorgung zur Sicherung einer menschenwürdigen Existenz: BVerfGE 66, 248 (258).
- 32 Krajewski, Grundstrukturen des Rechts öffentlicher Dienstleistungen, 1. Aufl. 2011, 276.
- 33 BVerfGE 110, 412 (445).
- 34 BVerfGE 27, 253 (283); 82, 60 (80).
- 35 BVerfGE 110, 412 (445).
- 36 BVerfGE 59, 231 (262 f.); 65, 182 (193); 71, 66 (80); 1, 97 (105).
- 37 BVerfGE 97, 169 (185); 98, 169 (204).

Handlungsverpflichtung des Gesetzgebers ist erst anzunehmen, wenn die Mindestvoraussetzungen für ein menschenwürdiges Dasein der Bürger nicht mehr gewährleistet sind.³⁸

Ob sich Art. 20 Abs. 1, Art. 28 Abs. 1 GG eine generelle staatliche Verpflichtung zur Sicherstellung der Daseinsvorsorge entnehmen lässt, ist daher – auch wegen der unter 1. skizzierten fehlenden Trennschärfe des Begriffes – zumindest fraglich. Bei existenziellen Grundbedürfnissen wie der Energie- und Wasserversorgung oder Abfallentsorgung dürfte dies nach den genannten Kriterien anzunehmen sein.³⁹ Hinsichtlich anderer Leistungen der Daseinsvorsorge, wie Sporteinrichtungen, Grünanlagen oder kulturelle Leistungen, ist dies jedenfalls zweifelhaft.⁴⁰

4.2. Grundrechte

Auch aus den Grundrechten könnte sich eine staatliche Pflicht zur Sicherstellung der Daseinsvorsorge ergeben. In ihrer klassischen Funktion als „Abwehrrechte des Bürgers gegen den Staat“⁴¹ schützen diese nur vor Eingriffen des Staates in die Freiheitssphäre des Einzelnen. Allerdings können sich aus den Grundrechten auch Leistungs- und Teilhaberechte ergeben, die eine Handlungspflicht des Staates begründen („Freiheit **durch** den Staat“). Dies sichert die effektive Ausübung der Grundrechte, wenn es dem Einzelnen ohne staatliches Zutun nicht möglich ist, von seinen verfassungsrechtlichen Freiheiten Gebrauch zu machen.⁴²

4.2.1. Leistungsrechte

Fraglich ist zunächst, ob sich aus den Grundrechten die Verpflichtung zur Schaffung staatlicher Vorkehrungen der Daseinsvorsorge ergibt. Zwar wird die Wichtigkeit von Infrastrukturen der Daseinsvorsorge für die Wahrnehmung grundrechtlicher Freiheiten betont: Insbesondere seien Mobilität (Art. 2 Abs. 1 GG), Gesundheit (Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG), Kommunikation (Art. 5 Abs. 1 GG), Familie (Art. 6 Abs. 1 GG), Schule und Bildung (Art. 7 Abs. 1, 12 Abs. 1 GG) sowie wirtschaftliche Tätigkeit (Art. 12 Abs. 1, 14 Abs. 1 GG) von Infrastrukturen der Daseinsvorsorge abhängig.⁴³ Verpflichtungen zur Schaffung staatlicher Vorkehrungen der Daseinsvorsorge lassen sich jedoch nur für bestimmte Leistungen und in begrenztem Umfang aus den Grundrechten herleiten.

4.2.1.1. Menschenwürdiges Existenzminimum

So hat das Bundesverfassungsgericht aus Art. 1 Abs. 1 GG in Verbindung mit dem Sozialstaatsgebot des Art. 20 Abs. 1 GG das „Grundrecht auf Gewährung eines menschenwürdigen

38 Sommermann, in: Huber/Voßkuhle, Grundgesetz, 8. Aufl. 2024, Art. 20 Rn. 120; BVerfGE 82, 60 (80).

39 Energieversorgung als Leistung, derer der Bürger zur Sicherung einer menschenwürdigen Existenz unumgänglich bedarf: BVerfGE 66, 248 (258); 38, 258 (270); 45, 63 (78 f.).

40 Krajewski, Grundstrukturen des Rechts öffentlicher Dienstleistungen, 1. Aufl. 2011, 279.

41 BVerfGE 7, 198 (204); 20, 150 (154 ff.); 21, 362 (369); 50, 290 (336 f.); 61, 82 (101); 68, 193 (205).

42 Voßkuhle/Kaiser, Funktionen der Grundrechte, JuS 2011, 411.

43 Kersten/Neu/Vogel, Regionale Daseinsvorsorge. Begriff, Indikatoren, Gemeinschaftsaufgaben, Friedrich-Ebert-Stiftung, 2015.

Existenzminimums⁴⁴ hergeleitet. Dieses gewährt einen Anspruch auf staatliche Unterstützungsmaßnahmen, die eine menschenwürdige Existenz ermöglichen.⁴⁵ Dazu gehören ausschließlich Mittel zur Sicherung der physischen Existenz, die Sicherung der Möglichkeit zur Pflege zwischenmenschlicher Beziehungen und ein Mindestmaß an gesellschaftlichem, kulturellem und politischem Leben.⁴⁶ Die Konkretisierung des Unterstützungsniveaus obliegt dem Gesetzgeber unter Beachtung der sich wandelnden gesamtgesellschaftlichen Verhältnisse.⁴⁷ Sofern man die Sozialversicherung der Daseinsvorsorge zuordnen will (dazu unter 2.), fordern die Vorgaben von Art. 1 Abs. 1 GG i. V. m. Art. 20 Abs. 1 GG jedenfalls einen einzuhaltenden Mindeststandard.

Zudem wird dem Grundrecht auf Leben und körperliche Unversehrtheit (Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG) ein Anspruch auf Leistung der zum Leben unerlässlichen Güter entnommen, wobei es auch insofern nur um unerlässliche Lebensvoraussetzungen – mithin die „nackte Existenz“ – geht.⁴⁸ Vorrangig ist jedoch Art. 1 Abs. 1 GG i. V. m. Art. 20 Abs. 1 GG anwendbar.⁴⁹

4.2.1.2. Tragfähiges Gesundheits- und Krankenhaussystem

Aus der objektiven Wertentscheidung des Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG (Schutz von Leben und körperlicher Unversehrtheit) in Verbindung mit dem Sozialstaatsprinzip (Art. 20 Abs. 1 GG) hat das Bundesverfassungsgericht darüber hinaus die Pflicht des Staates entnommen, ein tragfähiges Gesundheits- und Krankenhaussystem zu schaffen. Der Gesetzgeber hat auch hier einen so weiten Gestaltungsspielraum, dass sich originäre Leistungsansprüche auf ausreichende medizinische Versorgung nicht ableiten lassen.⁵⁰ Dennoch ergibt sich daraus ein infrastruktureller Mindeststandard für die Gesundheitsversorgung als Teil der Daseinsvorsorge.

4.2.1.3. Mindeststandard von Bildungsangeboten

Art. 7 Abs. 1 GG enthält die objektiv-rechtliche Pflicht des Staates, ein Schulsystem zu schaffen, das allen Kindern und Jugendlichen die dem heutigen gesellschaftlichen Leben entsprechenden Bildungsmöglichkeiten eröffnet, um so ihre Entwicklung zu einer eigenverantwortlichen Persönlichkeit innerhalb der sozialen Gemeinschaft umfassend zu fördern und zu unterstützen.⁵¹

44 BVerfGE 40, 121 (133); 45, 187 (228); 82, 60 (85); 113, 88 (108 f.); 125, 175 (222); 132, 134 (161).

45 Augsberg, in: Huber/Voßkuhle, Grundgesetz, 8. Aufl. 2024, Art. 1 Rn. 53.

46 BVerfGE 132, 134 (160); 125, 175 (223).

47 Herdegen, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, Werkstand: 103. EL Januar 2024, Art. 1 Rn. 121; Augsberg, in: Huber/Voßkuhle, Grundgesetz, 8. Aufl. 2024, Art. 1 Rn. 69; BVerfGE 125, 175 (222); 152, 68 (114f.).

48 Rixen, in: Sachs, Grundgesetz, 9. Aufl. 2021, Art. 2 Rn. 224.

49 BVerfG, Urteil vom 5.11.2019 – 1 BvL 7/16.

50 BVerfGE 57, 70 (99).

51 BVerfGE 159, 355 (382 ff.); BVerfGE 34, 165 (182, 188 f.); 47, 46 (72); 93, 1 (20).

Das Bundesverfassungsgericht hat dies in seiner Entscheidung zu schulbezogenen Schutzmaßnahmen im Rahmen der Pandemiebekämpfung um eine subjektiv-rechtliche Dimension ergänzt:⁵² Aus dem Recht von Kindern und Jugendlichen auf freie Entfaltung der Persönlichkeit gemäß Art. 2 Abs. 1 GG leitet es einen Anspruch gegenüber dem Staat her, die Entwicklung zu einer eigenverantwortlichen Persönlichkeit durch schulische Bildung gemäß dem Bildungsauftrag nach Art. 7 Abs. 1 GG zu unterstützen und zu fördern (Recht auf schulische Bildung).⁵³ Dadurch wird ein Anspruch auf unverzichtbare Mindeststandards von Bildungsangeboten vermittelt.⁵⁴

Bei der Einrichtung von Bildungsangeboten als Teil der Daseinsvorsorge ist diesem Mindeststandard Rechnung zu tragen.

4.2.2. Teilhaberechte

Bedeutung für den Zugang zu dem bestehenden staatlichen Leistungsangebot der Daseinsvorsorge hat überdies der allgemeine Gleichheitssatz gem. Art. 3 Abs. 1 GG sowie die Diskriminierungsverbote gem. Art. 3 Abs. 2, 3 GG: Diese gewähren einen Anspruch auf gleiche und diskriminierungsfreie Teilhabe.⁵⁵

4.3. Kommunale Selbstverwaltung

Für die (vertikale) Kompetenzverteilung im Rahmen der Daseinsvorsorge spielt Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG eine essenzielle Rolle.⁵⁶ Darin wird die Allzuständigkeit der Gemeinden bzw. die Universalität des kommunalen Wirkungskreises festgelegt:⁵⁷

„Den Gemeinden muß das Recht gewährleistet sein, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln.“

Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft sind „solche Aufgaben, die das Zusammenleben und -wohnen der Menschen vor Ort betreffen oder einen spezifischen Bezug darauf haben“.⁵⁸ Im Einzelnen sind davon u.a. folgende Aufgaben erfasst:⁵⁹ die Abfallentsorgung, die Energie- und Wasserversorgung, die Förderung von Wirtschaft und Umwelt, Dienstleistungen im Bereich der

52 BVerfGE 159, 355 (382 ff.).

53 Eichberger, in: Huber/Voßkuhle, Grundgesetz, 8. Aufl. 2024, Art. 2 Rn. 208.

54 Ebd.

55 Kersten/Neu/Vogel, Regionale Daseinsvorsorge. Begriff, Indikatoren, Gemeinschaftsaufgaben, Friedrich-Ebert-Stiftung, 2015.

56 Krajewski, Grundstrukturen des Rechts öffentlicher Dienstleistungen, 1. Aufl. 2011, 273.

57 BVerfGE 1, 167 (175); 21, 117 (128 f.); 56, 298 (312).

58 BVerfGE 138, 1 (16); 8, 122 (134); 50, 195 (201).

59 Zur Auflistung: Jarass, in: Jarass/Pieroth, Grundgesetz, 18. Aufl. 2024, Art. 28 Rn. 28.

Telekommunikation, der Betrieb von Friedhöfen, von Grund- und Hauptschulen und von Kinderbetreuungseinrichtungen.⁶⁰

Erkennbar gibt es erhebliche Überschneidungen von örtlich gebundenen Leistungen der Daseinsvorsorge und Aufgaben der örtlichen Gemeinschaft gemäß Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG.⁶¹ Rein tatsächlich bilden Leistungen der Daseinsvorsorge das größte Tätigkeitsfeld der kommunalen Selbstverwaltung.⁶² Aus dieser Zuordnung ergibt sich jedoch lediglich eine Zuständigkeitsverteilung: Die Regelung der Daseinsvorsorge obliegt in weiten Teilen den Kommunen.

Welche Leistungen der Daseinsvorsorge und auf welche Art diese erbracht werden, entscheiden die Kommunen grundsätzlich im Rahmen ihres Selbstverwaltungsrechts. Zur Übernahme besonders wichtiger Aufgaben (z.B. Abwasser- und Abfallentsorgung) sind die Kommunen jedoch in der Regel durch gesetzliche Vorschriften verpflichtet (pflichtige Selbstverwaltungsaufgaben).⁶³

4.4. Infrastrukturgarantien

Darüber hinaus enthalten Art. 87e Abs. 4 S. 1 GG und 87f Abs. 1 GG verfassungsrechtlich anerkannte Gemeinwohlbelange mit Auswirkungen auf die Daseinsvorsorge in den Bereichen Verkehr, Postwesen und Telekommunikation.⁶⁴

4.4.1. Eisenbahnverkehrsverwaltung

Nach dem Infrastrukturgewährleistungsauftrag des Art. 87e Abs. 4 S. 1 GG muss der Bund sicherstellen:

„daß dem Wohl der Allgemeinheit, insbesondere den Verkehrsbedürfnissen, beim Ausbau und Erhalt des Schienennetzes der Eisenbahnen des Bundes sowie bei deren Verkehrsangeboten auf diesem Schienennetz, soweit diese nicht den Schienenpersonennahverkehr betreffen, Rechnung getragen wird.“

Als Gegengewicht zur formellen Privatisierung der Bundesbahn (s. Art. 87e Abs. 3 S. 1 GG) wurde dem Bund die Gewährleistungsverantwortung dafür übertragen, dass die

60 Abfallentsorgung: BVerfGE 110, 370 (401); Energie und Wasserversorgung: BVerwGE 122, 350 (350 ff.); Förderung von Wirtschaft und Umwelt: BVerwGE 84, 236 (239 f.); Telekommunikation: BVerfG, Beschluss vom 7.1.1999, 2 BvR 929–97; Friedhöfe: BVerwGE 148, 133; Grund- und Hauptschulen: BVerfGE 138, 1; Kinderbetreuungseinrichtungen: BVerfGE 147, 185.

61 Krajewski, Grundstrukturen des Rechts öffentlicher Dienstleistungen, 1. Aufl. 2011, S. 273.

62 Knauff, Die Kommunen als Träger der Daseinsvorsorge, WiVerw 2011, 80.

63 Krajewski, Grundstrukturen des Rechts öffentlicher Dienstleistungen, 1. Aufl. 2011, S. 274.

64 Kersten/Neu/Vogel, Regionale Daseinsvorsorge. Begriff, Indikatoren, Gemeinschaftsaufgaben, Friedrich-Ebert-Stiftung, 2015.

Wirtschaftsunternehmen in ihrem Handeln dem Wohl der Allgemeinheit und deren Verkehrsbedürfnissen Rechnung tragen.⁶⁵ Art. 87e Abs. 4 S. 1 GG konkretisiert insoweit das Sozialstaatsprinzip.⁶⁶

Der Gewährleistungsauftrag erstreckt sich auf die Eisenbahninfrastruktur (Ausbau und Erhalt) und die Eisenbahnverkehrsangebote (Verkehrsangebote).⁶⁷ Der Bund ist jedoch nur für eine Grundversorgung verantwortlich.⁶⁸ Die Verfassung gibt auch hier nur einen Rahmen vor, der dem Gesetzgeber weite Gestaltungsmöglichkeiten eröffnet.⁶⁹

4.4.2. Postwesen und Telekommunikation

Nach dem Infrastruktursicherungsauftrag gemäß Art. 87f Abs. 1 GG⁷⁰ gewährleistet der Bund (nach Maßgabe eines Bundesgesetzes, das der Zustimmung des Bundesrats bedarf,)

„[...] im Bereich des Postwesens und der Telekommunikation flächendeckend angemessene und ausreichende Dienstleistungen.“

Der Bund trägt die Gewährleistungs- und Überwachungsverantwortlichkeit:⁷¹ Aufgrund der materiellen Privatisierung obliegt es ihm, durch wettbewerbsfördernde Regulierung und Überwachung sicherzustellen, dass das Leitziel einer flächendeckenden Versorgung mit Post- und Telekommunikationsdienstleistungen zu angemessenen Bedingungen durch den liberalen Markt erfüllt wird.⁷² Auch Art. 87f Abs. 1 GG ist Ausdruck des Sozialstaatsprinzips.⁷³

65 Wieland, in: Dreier, Grundgesetz, 3. Aufl. 2018, Art. 87e Rn. 22; Gersdorf, in: Huber/Voßkuhle, Grundgesetz, 8. Aufl. 2024, Art. 87e Rn. 65.

66 Kment, in: Jarass/Pieroth, Grundgesetz, 18. Aufl. 2024, Art. 87e Rn. 7.

67 Gersdorf, in Huber/Voßkuhle, Grundgesetz, 8. Aufl. 2024, Art. 87e Rn. 67.

68 Möstl, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, Werkstand 103. EL 2024, Art. 87e Rn. 182; Gersdorf, in Huber/Voßkuhle, Grundgesetz, 8. Aufl. 2024, Art. 87e Rn. 72.

69 Wieland, in: Dreier, Grundgesetz, 3. Aufl. 2018, Art. 87e Rn. 23.

70 Gersdorf, in: Huber/Voßkuhle, Grundgesetz, 8. Aufl. 2024, Art. 87f Rn. 4.

71 Möstl, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, Werkstand 103. EL 2024, Art. 87f Rn.2; Wieland, in: Dreier, Grundgesetz, 3. Aufl. 2018, Art. 87f Rn. 8; Gersdorf, in: Huber/Voßkuhle, Grundgesetz, 8. Aufl. 2024, Art. 87f Rn. 5.

72 Gersdorf, in Huber/Voßkuhle, Grundgesetz, 8. Aufl. 2024, Art. 87f Rn. 5. Kment, in: Jarass/Pieroth, Grundgesetz, 18. Aufl. 2024, Art. 87f Rn. 6.

73 Kment, in: Jarass/Pieroth, Grundgesetz, 18. Aufl. 2024, Art. 87f Rn. 5.

Der Gewährleistungsauftrag umfasst die Netzinfrastruktur und die Netztransportdienste. Er gilt sowohl für die Qualität („angemessen“) als auch für die Quantität („ausreichend“) der Versorgung.⁷⁴

Auch Art. 87f Abs. 1 GG garantiert nur eine Grundversorgung⁷⁵ und überlässt dem Gesetzgeber einen beträchtlichen Entscheidungsspielraum.⁷⁶

5. Europäische Verträge

Auf Unionsebene ist die Daseinsvorsorge in Form der „Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse“ anerkannt. Diese bezeichnen marktbezogene Tätigkeiten, die von der öffentlichen Hand oder von privaten Unternehmen im Interesse der Allgemeinheit erbracht werden. Darunter fallen insbesondere Infrastrukturleistungen wie der öffentliche Personenverkehr, die Elektrizitäts- und Wasserversorgung sowie Post- und Telekommunikationsdienste.⁷⁷

Die Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse sind gemäß Art. 14 AEUV⁷⁸ und Art. 36 EU-GR⁷⁹ als gemeinsamer Wert der EU von besonderer Bedeutung für den sozialen und territorialen Zusammenhalt der Union.⁸⁰ Daher gelten für sie die Wettbewerbsregelungen des Binnenmarktes nur insoweit, als die Erfüllung der Aufgabe nicht rechtlich oder tatsächlich verhindert wird (Art. 106 Abs. 2 AEUV).⁸¹

6. Einfachgesetzliche Regelung

Selbstverständlich existieren zahlreiche einfachgesetzliche (landes- und bundesrechtliche) Regelungen, die den Bund, die Länder und die Kommunen zur Erbringung von Leistungen der Daseinsvorsorge verpflichten. Diese beinhalten nicht notwendigerweise eine explizite Zuordnung

74 Kment, in: Jarass/Pieroth, Grundgesetz, 18. Aufl. 2024, Art. 87f Rn.6

75 Art. 87f Abs. 1 GG soll die Unterversorgung verhindern: BVerfGE 108, 370 (392 f.); 130, 52 (72).

76 Kment, in: Jarass/Pieroth, Grundgesetz, 18. Aufl. 2024, Art. 87f Rn.6

77 Grupp, in: Bergmann, Handlexikon der Europäischen Union, 6. Auf. 2022, Gemeinwohlorientierte Leistungen.

78 [Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union](#), in der Fassung der Bekanntmachung vom 9.5.2008, Abl. C. 326 vom 26.10.2012, S. 47 – 39, zuletzt geändert durch Art. 2 ÄndBeschl. 2012/419/EU vom 11.7.2012, Abl. L 204, S. 131.

79 [Charta der Grundrechte der Europäischen Union](#) vom 12.12.2007, Abl. C 202 vom 7.6.2016, S. 389 – 405.

80 Kersten, in: Görres-Gesellschaft, Staatslexikon, 8. Aufl. 2017, Daseinsvorsorge.

81 Grupp, in: Bergmann, Handlexikon der Europäischen Union, 6. Auf. 2022, Gemeinwohlorientierte Leistungen.

zum Daseinsvorsorgebegriff.⁸² Wegen der großen Fülle der zum Begriff gehörigen Leistungen und – damit einhergehend an gesetzlichen Regelungen – können diese hier nicht im Einzelnen dargestellt werden.

7. Fazit

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die Daseinsvorsorge trotz ihrer gesellschaftlichen Bedeutung und Reichweite durch das Verfassungsrecht nur fragmentarisch ausgestaltet ist: Eine umfassende staatliche Verpflichtung zur Sicherstellung der Daseinsvorsorge lässt sich dem Grundgesetz nicht entnehmen. Es gibt lediglich Mindeststandards und Rahmenbedingungen vor. Bedeutend ist vor allem das in Art. 20 Abs. 1, 28 Abs. 1 S. 1 GG verankerte Sozialstaatsprinzip, das jedenfalls die Erbringung existentiell notwendiger Daseinsvorsorgeleistungen garantiert. Die konkrete Festlegung und Ausgestaltung staatlicher Verpflichtungen zur Daseinsvorsorge erfolgen damit weitgehend durch einfachgesetzliche Regelungen.

* * *

82 S. aber: § 50 Abs. 1 S. 1 Gesetz zur Ordnung des Wasserhaushalts ([Wasserhaushaltsgesetz – WHG](#)) vom 31.07.2009 (BGBl. I S. 2585), zuletzt geändert durch Art. 7 G zur Beschleunigung von Genehmigungsverfahren im Verkehrsbereich und zur Umsetzung der RL (EU) 2021/1187 über die Straffung von Maßnahmen zur raschen Verwirklichung des transeuropäischen Verkehrsnetzes vom 22.12.2023 (BGBl. 2023 I Nr. 409); § 1 Gesetz zur Regionalisierung des öffentlichen Personennahverkehrs ([Regionalisierungsgesetz – RegG](#)) vom 27.12.1993 (BGBl. I S. 2378), zuletzt geändert durch Art. 1 Neuntes ÄndG vom 20.04.2023 (BGBl. 2023 I Nr. 107).