

DASEINSVORSORGE - OBERSTES GEBOT FÜR JEDE KOMMUNALREFORM

PRÄMISSEN FÜR DIE AUFGABENORIENTIERTE AUSGESTALTUNG VON KOMMUNALEN FUNKTIONAL- UND STRUKTURREFORMEN

Von Prof. Dr. Michael Schäfer, Professor für Kommunalwirtschaft, Hochschule für nachhaltige Entwicklung Eberswalde (FH)

Eine Studie gefördert von der Rosa-Luxemburg-Stiftung
in Kooperation mit
Fraktion DIE LINKE. im Landtag Brandenburg
Fraktion DIE LINKE. im Landtag Sachsen-Anhalt
Fraktion DIE LINKE. im Landtag Thüringen

KURZFASSUNG UND WESENTLICHE ERGEBNISSE DER STUDIE

Die absehbare demografische Entwicklung, die sich weiter zuspitzende strukturelle Unterfinanzierung der Kommunen und die erheblichen investiven Erfordernisse für die Gestaltung einer umfassenden Energiewende auf kommunaler Ebene – das sind die Szenarien, mit denen die kommunalen Gebietskörperschaften in Deutschland, in erster Linie die Städte und Gemeinden, in Zukunft dauerhaft konfrontiert sein werden. Was heißt das für die kommunale Daseinsvorsorge?

Der Autor der vorliegenden Studie analysiert, vornehmlich am Beispiel der Länder Brandenburg, Thüringen und Sachsen-Anhalt, die bisherigen Verwaltungsreformen seit 1990 und die Konzepte der Landtagsfraktionen aller Parteien für die zukünftigen Anpassungen. Anschließend werden eigene Empfehlungen entwickelt.

Der Autor plädiert dabei für einen Paradigmenwechsel. Dreh- und Angelpunkt aller Reformüberlegungen muss die Gewährleistung der Aufgaben und Leistungen der öffentlichen Daseinsvorsorge sein. Folgerichtig ergibt sich, dass die Daseinsvorsorge unter allen kommunalen Aufgaben die höchste Priorität hat. Es geht demzufolge eben nicht in erster Linie darum, Kosten einzusparen und die Zuschnitte kommunaler Gebietskörperschaften zu verändern. Die Hauptfrage ist die: Wie muss die kommunale Aufgabenerledigung inhaltlich gestaltet und organisiert werden, damit die Leistungen der Daseinsvorsorge bestmöglich erbracht werden? Funktionen und Strukturen folgen der Aufgabe, und diese ist ausschließlich am Wohl der Menschen ausgerichtet.

Ein Fazit bisheriger Verwaltungsreformen

Die wesentlichen Impulse für eine stetige Vergrößerung der administrativen Strukturen in den neuen Bundesländern sind in der grassierenden Finanzknappheit der Kommunen und dem rasanten demografischen Wandel zu suchen. Diese brisanten Entwicklungen zwangen und zwingen die Landesregierungen zwischen Ostsee und Erzgebirge, kontinuierlich über mögliche Effizienzgewinne durch Anpassung administrativer Strukturen nachzudenken. Doch wenn in Brandenburg und Thüringen die zu erwartenden Reformen durchgesetzt werden, wird an dieser Schraube in Zukunft kaum mehr gedreht werden können. Denn wie aktuell bereits in Mecklenburg-Vorpommern wird die Verfassungsgemäßheit immer größerer Strukturen zunehmend zur Disposition stehen. Weitgehende Einigkeit herrscht schon jetzt darüber, dass der Ansatz einer schlichten Zusammenlegung von Landkreisen, kreisfreien Städten, Ämtern oder Gemeinden erhebliche kreative Defizite aufweist. In Sachsen und in Sachsen-Anhalt ist in jüngerer Vergangenheit erstmals in Ostdeutschland versucht worden, eine Gebietsreform an eine Funktionalreform zu koppeln. Dies aber nicht mit der notwendigen Konsequenz. Letztendlich dominierten auch dort Größen- und Strukturüberlegungen. Zudem konzentrierten sich Aufgabenübertragungen vorrangig auf

Verwaltungsvorgänge. Eine konsequente Aufgabenkritik, vor allem eine Priorisierung, stand nicht im Vordergrund.

Aktuell wird in Brandenburg und Thüringen über anstehende Funktional- und Strukturreformen diskutiert. In beiden Bundesländern sollen entsprechende Projekte in den kommenden Legislaturperioden nach den Landtagswahlen im September 2014 in Angriff genommen werden.

Angesichts der anzunehmenden Zukunftsszenarien ist es unabdingbar, diesen Reformen endlich eine konsequente Aufgabenkritik zugrunde zu legen. Dazu gehört vor allem der politische Mut, realistisch zu analysieren, in welcher Weise kommunale Kernaufgaben – und hier steht im Zentrum die Daseinsvorsorge – künftig gelöst werden. Konzentration von Ressourcen oder regionale Differenziertheit dürfen bei diesen Betrachtungen nicht tabuisiert werden. Es geht um inhaltliche und methodische Überlegungen, wie neue Funktionalitäten und Strukturen konsequent aufgabenbezogen konzipiert und implementiert werden können. Der Autor will mit vorliegender Studie dazu eine umfassendere Debatte über Prämissen und Prioritäten zukünftiger kommunaler Funktional- und Strukturreformen anstoßen.

Plädoyer für einen Paradigmenwechsel

Dreh- und Angelpunkt aller Reformüberlegungen muss die Gewährleistung der Aufgaben und Leistungen der öffentlichen Daseinsvorsorge sein. Dazu zählen im Allgemeinen Abfallentsorgung, Energieversorgung, Wasser/Abwasser, ÖPNV, Wohnungswirtschaft, Telekommunikation, öffentliche Sicherheit und Ordnung, Brandschutz, Rettungswesen, Gesundheitswesen, Alten-, Pflege- und Behindertenhilfe, Schullandschaft, technische sowie kulturelle Infrastruktur.

Diese Aufzählung ist keinesfalls feststehend oder unveränderlich. So stehen ÖPNV-Leistungen vor allem als *freiwillige* Leistungen in den Landesgesetzen: Während große Einigkeit besteht, dass Breitbandversorgung ein Muss im Daseinsvorsorgekanon ist, bleibt es nach der Gesetzeslage eine Frage der kommunalen Kassenlage, ob ein (einkommensschwacher) Rentner ohne Auto aus seinem Dorf in der Uckermark zum Arzttermin in der Kreisstadt per ÖPNV kommt. Notwendig ist hier eine länderübergreifende Harmonisierung dahingehend, dass Mobilität zur Realisierung elementarer Lebensfunktionen kein beliebiges Gut ist, sondern existenzielle Bedeutung hat, die vor allem im Kontext mit den soziodemografischen Szenarien sogar zunimmt.

In der Studie wird eine Definition der Daseinsvorsorge übernommen, die die Unterscheidung zwischen notwendigen und wünschbaren Leistungen im Rahmen des grundgesetzlichen Gebots der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse in die Arena politischer Entscheidungen zurückholt.

«Daseinsvorsorge umfasst die Sicherung des öffentlichen Zugangs zu existentiellen Gütern und Dienstleistungen entsprechend den Bedürfnissen der Bürger, orientiert an definierten qualitativen Standards zu sozial verträglichen Preisen. Die im Interesse der Allgemeinheit über das existentiell Notwendige hinaus erbrachten Leistungen müssen sich entsprechend des Prinzips der Nachhaltigkeit am Niveau der Nachfrage und an den finanziellen Rahmenbedingungen orientieren. Welche Güter und Dienstleistungen als existentiell notwendig anzusehen sind, ist durch die politische Ebene zeitbezogen zu ermitteln. Diese existentiellen Leistungen sind festzuschreiben und mit qualitativen Mindeststandards zu unterlegen. Wie bereits erörtert, wären aktuell neben den Universaldienstleistungen (Energieversorgung, Post, Telekommunikation) vorrangig Basisinfrastrukturen wie Verkehr, Wohnungswirtschaft, Wasserversorgung, Abwasser- und Müllentsorgung sowie die Bereiche Bildung, Gesundheit und öffentliche Sicherheit und Ordnung als existentiell anzusehen.»¹

Da der Mensch also im Zentrum von Funktional- und Strukturreformen auf kommunaler Ebene steht, ergibt sich folgerichtig, dass die Daseinsvorsorge unter allen kommunalen Aufgaben die höchste Priorität hat. Es geht demzufolge eben nicht in erster Linie darum, Kosten einzusparen und die Zuschnitte kommunaler Gebietskörperschaften zu verändern.

Die Hauptfrage ist die: Wie muss die kommunale Aufgabenerledigung inhaltlich gestaltet und organisiert werden, damit die Leistungen der Daseinsvorsorge bestmöglich erbracht werden. Funktionen und Strukturen folgen also der Aufgabe, und diese ist ausschließlich am Wohl der Menschen ausgerichtet.

Gleichheit kann nicht länger im Sinne von regionalen Ausstattungsmerkmalen verstanden werden, sondern muss vielmehr als Herstellung von sozialer Chancengleichheit definiert werden. Es sind insbesondere in den schrumpfenden ländlichen Gebieten Mindeststandards neu zu definieren und räumlich abgestufte und

¹ Linke, Franziska: Genesis des Begriffs Daseinsvorsorge und Überlegungen zu einer dynamischen Definition als Reflektion veränderter demographischer und fiskalischer Rahmenbedingungen, Erfurt 2011, S. 80.

realistische Angebote an sozialen Diensten und Leistungen zu entwickeln. Der Zugang zu qualitativ hochwertigen Bildungs- und Gesundheitseinrichtungen ist jedoch in allen Landesteilen zu sichern. Das bisherige wachstumsorientierte Politikverständnis ist durch ein Paradigma der Schrumpfung und des Umbaus zu ergänzen.

Kommunalwirtschaftliche Unternehmen spielen bei der Gewährleistung der kommunalen Daseinsvorsorge eine entscheidende Rolle. Um leistungsorientiert und zugleich kostengünstig arbeiten zu können, sind sie auf aufgabenorientierte Strukturen, Zuständigkeiten und sozialräumliche Zuordnungen angewiesen.

Aufgrund der räumlich differenzierten Auswirkungen des demografischen Wandels sind Strategien erforderlich, die sich an regionalen Besonderheiten und räumlichen Differenzierungen orientieren. Die wirtschaftlich dynamischen Zentren müssen Träger der Umgestaltung werden. Die Erreichbarkeit dieser Gebiete für die Bewohner aus den umliegenden ländlichen Räumen ist zu verbessern. Mittlere Zentren sollten im Hinblick auf ihre Versorgungsfunktion in der Fläche ein tragfähiges Netz bilden. Realistische Entwicklungspotenziale in strukturschwachen Gebieten sollten identifiziert und konzentriert werden.

Regionen mit schrumpfender und alternder Bevölkerung müssen sich auf veränderte Entwicklungskonzepte einstellen, Infrastruktur muss für eine zahlenmäßig immer geringere Bevölkerung bezahlbar und erhaltbar bleiben, regionale Entwicklungskonzepte müssen Bedürfnisse einer geringeren Zahl von Menschen angemessen berücksichtigen. Dies bedeutet aber nicht, weniger zu investieren, sondern anders. Die Fragen der Entwicklung von Wirtschaft und Kommunen bei schrumpfender Bevölkerungszahl und starken regionalen Disparitäten sind qualitativer Natur und nicht in erster Linie quantitative Fragen.

Inhaltlich sollten in diesen Strategien unter der Prämisse, dass Daseinsvorsorge Priorität hat, der Wettbewerb unter den Kommunen und Regionen, die Stärkung von Autonomie und Deregulierung sowie die Förderung einer Ressort- und Verwaltungseinheiten übergreifenden Kooperation verankert werden. In schrumpfenden Regionen entsteht zunehmend die Notwendigkeit, Daseinsvorsorge, Infrastruktur und gesellschaftliches Leben der gesunkenen und weiter sinkenden Bevölkerungszahl und der sich damit verändernden und reduzierenden Nachfrage bedarfsgerecht anzupassen. Rückbau und Umbau von Infrastruktur wird zu einer Frage der zukünftigen Attraktivität der Regionen. Dafür gibt es keinen übergreifenden «Masterplan» geben.

Solche Anpassungs- und Handlungsstrategien im Bereich der Daseinsvorsorge, der Stärkung besonders schrumpfender Regionen im ländlichen Raum, müssen die vorhandenen Strukturen auf den Prüfstand stellen und sind nur als ressortübergreifende, gesamtgesellschaftliche Aufgabe mit Prozesscharakter zu bewältigen, unabhängig von Verwaltungsgrenzen und Legislaturperioden. Hierbei ist eine zielgerichtete Kommunikation und Koordination eines möglichst breiten Spektrums der Aktivitäten und Akteure aus Landes-, Kommunalpolitik und Verwaltung sowie gesellschaftlich relevanter Gruppen und ehrenamtlich Tätiger notwendig, die von einem Ausbau vorhandener Netzwerke begleitet ist.

Das Zentrale-Orte-System ist der zentrale Schlüssel zur Ausgestaltung und Sicherung der Daseinsvorsorge in den beschriebenen, vom demografischen Wandel zuerst und am stärksten betroffenen Regionen. Kernproblem ist die Anpassung der Zahl, Dislozierung und Aufgabenstruktur der Mittel- und Oberzentren als der Träger der Daseinsvorsorge in den ländlichen Regionen an die sich verringernde, alternde und ihre Nachfragestruktur ändernde Residualbevölkerung.

Dies geschah bisher meist in Form der Reduzierung der Anzahl der Mittelzentren entsprechend dem Rückgang der Bevölkerungszahl. Damit verbunden war die Vergrößerung der Einzugsgebiete. Während in Thüringen hier noch keine grundlegenden Veränderungen vollzogen wurden, hat Sachsen-Anhalt die Zahl seiner zentralen Orte deutlich reduziert und in Brandenburg über Gebietsreformen Veränderungen erzielt. Gleichzeitig kam es in der Regel zu einer Anpassung (Reduzierung) des Spektrums der angebotenen Leistungen.

Beide Wege lassen sich nicht unbegrenzt fortführen, ohne letztendlich für die betroffenen Regionen eine Reduktion oder gar Streichung von Versorgungsangeboten zu bewirken.

Prämissen für die aufgabenorientierte Ausgestaltung künftiger Funktional- und Strukturreformen

Prämissen – das sind Voraussetzungen. Nachfolgend werden die aus Sicht des Autors wichtigsten Voraussetzungen für kommunale Funktional- und Strukturreformen genannt. Sie bedürfen im ersten Schritt der wissenschaftlichen und politischen Diskussion und Präzisierung. Der zweite Schritt wäre eine Defizitanalyse und -evaluierung, um dann konkrete Prämissen für anstehende Reformvorhaben zu formulieren.

In öffentlicher Debatte von Politik, Bürgern und Wissenschaft müssen übergreifende Fragestellungen

beantwortet werden:

- Was sind optimale Größen für kommunale Gebietskörperschaften (Landkreise, Städte, Gemeinden) unter den Aspekten Fläche und Einwohnerzahl?
- Wie können durch Größenoptimierung Kosten reduziert, Synergien geschöpft und Verwaltungsabläufe vereinfacht werden?
- Gibt es überhaupt ein Optimum im Spannungsfeld von Effizienz und Bürgernähe, und wenn ja, wie wäre es zu definieren?
- Wie kann in der Zusammenführung von Gemeinden zu Gemeinschaften (z.B. Verwaltungsgemeinschaften, Einheitsgemeinden) gewährleistet werden, dass die mandatierte Mitwirkung jeder einzelnen Gemeinde gewährleistet ist?
- Unter welchen Voraussetzungen ist die Übertragung staatlicher Aufgaben auf kommunale Gebietskörperschaften grundsätzlich möglich und sinnvoll, und welche Aufgaben im Einzelnen eignen sich für eine Kommunalisierung?

Für die weitere öffentliche Diskussion werden am Ende Prämissen vorgeschlagen und erläutert.

1. Aufgabenkritik ist die zentrale Voraussetzung für alle Funktional- und Strukturreformen. Die geforderte Aufgabenkritik muss folgende Fragen betreffen:
 - Muss die Aufgabe überhaupt erledigt werden?
 - Wenn ja, wie muss sie erledigt werden?
 - Wo muss sie erledigt werden?
 - Wer finanziert sie, wenn die Leistungen nicht durch Einnahmen gedeckt sind (z.B. die Stromrechnung angesichts der Zunahme der Empfänger von Transferleistungen und der Tatsache, dass mit diesen Transfers absehbar z.B. die deutlich zunehmenden Energiepreise nicht kompensiert werden können)?
2. Es bedarf der uneingeschränkten Anerkennung, dass die kommunale Kernaufgabe die Gewährleistung der Daseinsvorsorge ist. Dies steht in einem Kanon kommunaler Aufgaben, der ein Prioritätenkanon sein muss, an erster Stelle.
3. Aus der Schwerpunktsetzung Daseinsvorsorge ist das Erfordernis einer neuen Kategorisierung von «freiwilligen» und «pflichtigen» Aufgaben abzuleiten.
4. Aus der Stellung der Daseinsvorsorge als Nummer eins im kommunalen Aufgabenkanon ist das Erfordernis abzuleiten, alle kommunalen Aufgaben auf der Grundlage des zu erarbeitenden Prioritätenkatalogs neu dem «übertragenen» und dem «eigenen» Wirkungskreis der kommunalen Gebietskörperschaften zuzuordnen. Für alle Bereiche der Daseinsvorsorge muss für diesen Prozess der «Neusortierung» gelten, dass die Finanzierung außerhalb der eigenen kommunalen Ressourcen gesichert werden muss.
5. Was als kommunale Aufgabe definiert worden ist, muss auch finanziert werden. Daraus folgt das Erfordernis zur vollständigen Beachtung bzw. Wiederherstellung des Konnexitätsprinzips. Dies gilt nicht nur für die Ebene der Länder. Auch die Bundesgesetzgebung hat umfassende Auswirkungen auf die kommunale Ebene. Beispielhaft seien die Bereiche Sozialgesetzgebung und Vergaberecht genannt.
6. Elementare Voraussetzung für wirksame Funktional- und Strukturreformen ist die vollständige Wiederherstellung der durch Überregulierung und Unterfinanzierung ausgehöhlte kommunale Selbstverwaltung (kommunale Organisationshoheit). Dazu gehört die uneingeschränkte Gestaltungshoheit bei der Implementierung und Realisierung interkommunaler Kooperationen (z.B. Außerkraftsetzung des Vergaberechts für diesen Bereich unter Hinweis auf die in Art. 28, Absatz 2 Grundgesetz verbriefte kommunale Organisationshoheit im Kontext mit dem ebenfalls garantierten Prinzip der Subsidiarität).
7. Der demografische Wandel und auch die strukturellen Begrenzungen in der öffentlichen Finanzausstattung sind keine temporären Erscheinungen, sondern prägen mittel- und langfristig die Rahmenbedingungen für die kommunale Aufgabenerledigung. Es ist deshalb zu akzeptieren, dass diese objektiven Prozesse zu einem regional differenzierten Kanon an Daseinsvorsorgeleistungen führen müssen. Notwendig ist eine grundsätzliche Diskussion über das Verständnis der Grundgesetzbestimmung über «gleichwertige Lebensbedingungen» (Artikel 20, 72, 106).

8. Ein zentraler Weg, bei der unvermeidlichen regionalen Differenzierung in der Daseinsvorsorge auch weiterhin Grundbedürfnisse zu befriedigen und soziale Härten zu vermeiden, ist ein neues Verständnis von Daseinsvorsorge in einer weniger kommunalen, sondern mehr regionalen Dimension. Damit einher geht ein neues Verständnis kommunaler Gebietskörperschaften. Vor allem die Ober- und Mittelzentren müssen sich zu Kernen einer regionalen Daseinsvorsorgestruktur entwickeln.
9. Regionalisierung heißt auch, Kommunen mit objektiv unterschiedlichen Bedingungen für die Daseinsvorsorge – das bedeutet in der Konsequenz auch Unterschiede in der Daseinsvorsorge – so regional zu vernetzen, dass Ausgleichsmechanismen wirken, die diese Differenzen mindern. Dies erfordert eine konsequente Durchsetzung des kommunalen Solidarprinzips. Ob dies im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung gewährleistet werden kann, und wenn ja, mit welchen Mechanismen, oder ordnungspolitische Eingriffe vonnöten sind, muss diskutiert und entschieden werden.
10. Interkommunale Kooperationen im Bereich der Daseinsvorsorge sind ein weiterer strategischer Weg, neue Funktionalitäten und Strukturen für eine langfristige Sicherstellung der elementaren Daseinsvorsorgeleistungen zu implementieren. Auch unter Hinweis darauf, dass der reale Kooperationsstatus schon jetzt weder den Erfordernissen noch den Potenzialen entspricht, ist analog zum Solidarprinzip auch für diesen Bereich zu diskutieren, wie der notwendige Kooperationsgrad im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung erreicht werden kann oder ob ordnungspolitische Normierungen gebraucht werden. In diesem Zusammenhang ist ein neues Verständnis der bisherigen Landkreise als künftige Organisatoren interkommunaler Kooperationen, und zwar im inhaltlichen und methodischen Sinne, denkbar.
11. Ein entscheidendes funktionales und strukturelles Element zukunftsfähiger Daseinsvorsorgestrukturen ist die konsequente Anwendung des Zentrale-Orte-Prinzips. Nach diesem Verständnis müssen die Ober- und Mittelzentren in erster Linie zu Zentralen für die künftige regional organisierte Daseinsvorsorge werden. Das schließt ausdrücklich ein, dass dort ausnahmslos alle Aufgaben der Daseinsvorsorge angesiedelt werden müssten, also auch jene, die derzeit bei den Landkreisen liegen.
12. Diese neue Rolle von Ober- und Mittelzentren, also von Städten, erfordert auch ein neues Verständnis vom «Konzern Stadt». Benötigt wird kein «Konzern» im semantischen Sinne eines privatwirtschaftlichen, auf Höchstserträge fokussierten Unternehmensverbundes. Vielmehr geht es um die Implementierung des «Unternehmens Kommune», dessen elementare Aufgabe darin besteht, Nutzen für seine Bewohner zu stiften. Dies mit höchstmöglicher Effizienz, aber doch unabhängig davon, ob diese Leistungen im Einzelnen auch wirtschaftlich erbracht werden können.
13. Aus der für zwingend gesehenen Profilierung der Ober- und Mittelzentren zu Kernpunkten der regionalen Daseinsvorsorge ergibt sich ebenso zwingend das Erfordernis, über neue Funktionalitäten von Zwischenebenen (Landkreise, Landesverwaltungen) nachzudenken. Das neue und gemeinsame Verständnis von Mittel- und Oberzentren als *Zentren der Daseinsvorsorge* in Verbindung mit einer neuen Funktionsbestimmung der bisherigen Landkreise hätte einen wichtigen zusätzlichen Effekt, nämlich die Beendigung der unproduktiven Diskussion über Kreisfreiheit und Kreisangehörigkeit. Denn bei den Mittel- und Oberzentren würden *alle* Aufgaben der Daseinsvorsorge, also auch jene, die derzeit noch bei den Landkreisen liegen, konzentriert.
14. Regionalisierung der Daseinsvorsorge impliziert zwingend die Harmonisierung des Gemeindefinanzrechts. Wer struktur- und grenzübergreifende² Kooperation als zentrales Erfordernis postuliert, muss auch ja sagen zu einheitlichen Rahmenbedingungen für die Kommunalwirtschaft.
15. Der neoliberale Ansatz, jede Art von wirtschaftlicher Betätigung wettbewerblich zu gestalten und zu regulieren, ist gescheitert. Zukünftig werden wir auch damit konfrontiert werden, dass in immer mehr Regionen und immer mehr Bereichen der Daseinsvorsorge Wettbewerb um die Aufgabenerledigung nicht mehr stattfindet, weil die Leistung nicht gewinnbringend erbracht werden kann. Für diese Situation eines dauerhaften Marktversagens bedarf es neuer Rahmensetzungen. Unter anderem muss verhindert werden, dass kommunale Unternehmen, die

² Gemeint sind Kooperationen über die Grenzen eines Bundeslandes hinaus, denn die optimalen Regionalstrukturen für eine möglichst effiziente Daseinsvorsorge sind im Regelfall nicht identisch mit den administrativen Strukturen.

im Wettbewerb stehen, wie zum Beispiel im Energiebereich, benachteiligt werden. Die bekannte Diskussion darüber, dass das Gleichgewicht gestört wird, wenn Verluste dauerhaft kommunalisiert, Gewinne hingegen privatisiert werden, muss für die neue Situation einer nicht wirtschaftlich zu erbringenden Daseinsvorsorge neu geführt werden.

16. Die derzeitige Typisierung von Daseinsvorsorge in Gegenstände der kommunalwirtschaftlichen Betätigung und hoheitliche Aufgaben muss grundsätzlich infrage gestellt werden. Denkbar ist eine Unterscheidung in existenzielle und nicht existenzielle Leistungen, also eine Kategorisierung, die sich an der Bedeutung der Leistung für den Menschen orientiert und nicht am Rechtsrahmen der Erledigung.
17. Quasi als Konsequenz aus den bisher formulierten Prämissen wird das Erfordernis einer völligen Neustrukturierung des FAG auf Bund-Länder- und auf Land-Kommune-Ebene abgeleitet. Zentrales Erfordernis hier wäre die finanzielle Sicherstellung des kommunalen Daseinsvorsorgeauftrages auch und vor allem dadurch, dass Kommunen die Möglichkeit erhalten, auf relevante Steuern wie beispielsweise die Einkommensteuer mit primär zugreifen zu können.
18. Die Daseinsvorsorge ist im Grundgesetz verbindlich als staatliche Aufgabe mit den Kommunen als erstrangige Verantwortungs- und Realisierungsebene zu normieren. Es gibt also sowohl die gesamtstaatliche Perspektive als auch den direkten Bezug zur kommunalen Selbstverwaltung.
19. Aus der grundgesetzlichen Normierung ergibt sich für die landesrechtlichen Rahmenseetzungen das Erfordernis, die zentrale und erstrangige Stellung der Daseinsvorsorge innerhalb des kommunalen Aufgabenkanons zu normieren.