

Freier Beitrag zum Thema „Aus der Welt der Daseinsvorsorge: Digitalität, Führung von Museen“

Charlotte Räuchle*, Gerold Ambrosius

Digitale Daseinsvorsorge in historischer Perspektive. Was ist eigentlich neu oder nicht neu im Vergleich zur analogen?

Zusammenfassung

Wird die Daseinsvorsorge durch die Digitalisierung vor ganz neue Herausforderungen gestellt? Immerhin zählen digitale Leistungen zunehmend zur Grundversorgung. Der Aufsatz geht auf zwei zentrale Fragen ein: Warum werden digitale Leistungen heute und warum wurden analoge in der Vergangenheit überhaupt angeboten? Wie wird das digitale Leistungsangebot heute und wie wurde das analoge in der Vergangenheit organisiert? In methodischer Hinsicht ist die Analyse empirisch-historisch ausgerichtet. In räumlicher Hinsicht stehen Städte und Gemeinden im Vordergrund. In zeitlicher Hinsicht finden neben der Gegenwart die Jahrzehnte vor dem Ersten Weltkrieg besondere Aufmerksamkeit. Im Ergebnis zeigt sich, dass durch die Digitalisierung zwar ganz neue daseinsvorsorgende Leistungen angeboten werden müssen, die Gründe bzw. Motive und die Rechts- bzw. Organisationsformen aber nicht wirklich neu sind.

Stichworte: Daseinsvorsorge; Digitalisierung; Geschichte; Rechts- und Organisationsformen; Normen und Werte

Abstract

Does digitalisation pose completely new challenges for services of general interest? After all, digital services are increasingly part of basic services. The paper addresses two central questions: Why are digital services offered today and why were analogue services offered at all in the past? How is digital service provision organised today and how was analogue organised in the past? From a methodological point of view, the analysis is empirical-historical. In spatial terms, the focus is on cities and municipalities. In terms of time, the analysis focuses on the decades before the First World War. The results show that although digitalisation requires the provision of completely new services of general interest, the reasons and motives as well as the legal and organisational forms are not really new.

Keywords: Services of general interest; digitalisation; history; legal and organisational forms; norms and values

I. Vorbemerkungen

Als sich der Staats- und Verwaltungsrechtler Ernst Forsthoff in den 1930er Jahren mit dem Thema der Daseinsvorsorge beschäftigte – zunächst war von Daseinsfürsorge die Rede –, blickte er auf eine Epoche zurück, in der sich seit der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts endgültig die Industriegesellschaft und -gesellschaft

* korrespondierende Autorin

durchgesetzt hatte und die meisten Menschen in Städten und nicht mehr auf dem Land lebten. In einer hochgradig arbeitsteiligen Industrie- und Stadtgesellschaft waren seiner Meinung nach die Menschen auf Güter bzw. Leistungen angewiesen, die nur der Staat und die Kommune bereitstellen konnten (Forsthoff 1938). Nur wenn sie in angemessenem Umfang, in angemessener Qualität und zu angemessenem Preis angeboten würden, seien die Bürger und Bürgerinnen überhaupt in der Lage, am gesellschaftlichen Leben teilzunehmen. Was „angemessen“ bedeutete, hing für Forsthoff von politisch-gesellschaftlichen Wertvorstellungen, vom Zeitgeist ab. Er blickte zudem auf eine Epoche zurück, in der sich der Übergang von der traditionellen Ordnungs- und Vermögensverwaltung zur modernen Eingriffs- bzw. Steuerungs- und Leistungsverwaltung, von der kommunalen Sozialfürsorge zur staatlichen Sozialversicherung vollzogen hatte. Heute, ein knappes Jahrhundert später, ist das Thema der Daseinsvorsorge aktueller denn je, weil sie im Zuge der Digitalisierung nach verbreiteter Auffassung mit ganz neuen Herausforderungen konfrontiert wird und sich ihre Architektur grundlegend verändert (Lühr 2020).

Mit ‚Daseinsvorsorge‘ sind hier ganz allgemein solche Güter bzw. Leistungen gemeint, die von den öffentlichen (Gebiets-)Körperschaften bereitgestellt bzw. gewährleistet werden, um dem einzelnen Bürger und der einzelnen Bürgerin die Teilhabe am gesellschaftlichen Leben zu ermöglichen, ihm und ihr die Chance zu geben, ein – wenn man so will – „menschenwürdiges Dasein“ zu führen. Daseinsvorsorgeleistungen bzw. -infrastrukturen sind relational, d. h., sie beziehen sich immer auf ihre Nutzer und Nutzerinnen: Für einige erfüllen sie tatsächlich daseinsvorsorgende Aufgaben, für andere nicht. Während Sozialleistungen von der Einkommens- und Vermögenssituation des und der Einzelnen abhängen, ist dies bei Daseinsvorsorgeleistungen zunächst nicht der Fall. Welche Güter bzw. Leistungen die Daseinsvorsorge umfasst, ist nicht abschließend geklärt. Der Leistungskatalog verändert sich im Laufe der Zeit in Abhängigkeit von den gesellschaftlichen Verhältnissen, d. h. von den sozialen, wirtschaftlichen, rechtlichen, politischen, kulturellen und technischen, und den damit zusammenhängenden Bedürfnissen.

Unter ‚Digitaler Daseinsvorsorge‘ kann man zunächst die traditionellen analogen Vorsorgeleistungen verstehen – nur eben teilweise oder vollständig digitalisiert. Dazu treten dann Digitalleistungen, die es bisher nicht gab und die ebenfalls als daseinsvorsorgende eingeschätzt werden. Mit Sensoren ausgestattete Müllcontainer wird man wohl eher zur ersten Gruppe zählen, Lernplattformen für den Heimunterricht wohl eher zur zweiten. Damit bleibt das, was unter Digitaler Daseinsvorsorge verstanden wird, ebenfalls unbestimmt. Unbestimmt bleibt damit auch die Antwort auf die Frage, ob es ein „Recht auf digitale Teilhabe“ gibt und, wenn ja, was dieses Recht im Einzelnen umfasst (Schulz 2020).

Im Folgenden wird auf zwei zentrale Fragen eingegangen: Warum werden/wurden digitale/analoge Daseinsvorsorgeleistungen überhaupt angeboten? Diese Frage bezieht sich auf die Ethik und Ziele bzw. Motive der handelnden Akteure. Wie wird/

wurde das digitale/analoge Leistungsangebot organisiert? Hier geht es um die rechtlich-organisatorische Perspektive. Die folgende Analyse ist in methodischer Hinsicht zwar empirisch-historisch ausgerichtet und fundiert, führt aber recht unterschiedliche Sachverhalte und Entwicklungen abstrahierend zusammen. Daher braucht keine inhaltliche Eingrenzung im Sinne einer sektoralen Spezifizierung vorgenommen zu werden. Das wiederum bedeutet nicht, dass die tiefgreifenden Unterschiede ignoriert werden, die beispielweise zwischen daseinsvorsorgenden Leistungen im Gesundheitswesen, in der Bildung, bei der Energieversorgung oder bei sonstigen Infrastrukturen bestehen. In räumlicher Hinsicht werden daseinsvorsorgende Leistungen auf allen gebietskörperschaftlichen Ebenen angeboten, vor allem aber auf den kommunalen. Hier wird es daher in erster Linie um Städte und Gemeinden gehen. Den historischen Referenzzeitraum bildet letztlich die gesamte Epoche seit dem 19. Jahrhundert bis zu den Anfängen der beschleunigten Digitalisierung in der jüngsten Vergangenheit. Besonders interessant sind allerdings die Jahrzehnte vor dem Ersten Weltkrieg, weil in dieser Zeit die Fundamente der Daseinsvorsorge gelegt wurden, die bis heute Bestand haben.

II. Warum wird/wurde das daseinsvorsorgende Leistungsangebot auf- und ausgebaut?

1. Ethik, Gemeinwohl und Gerechtigkeit

Die Frage nach den Gründen dafür, dass Kommunen daseinsvorsorgende Leistungen anbieten, ist gleichzusetzen mit der nach normativen Leitbildern, Reformkonzepten, Programmatiken und gesetzlichen Vorgaben zur Entwicklung von Städten. Nun kann es hier nicht darum gehen, die Entwicklung dieser Debatten auf eine Weise zu rekonstruieren, die den theoretisch-methodischen Ansprüchen einer wissenschaftlichen Diskursanalyse genügen, weil an der theoretischen und praktischen Debatte ganz unterschiedliche Personen, Organisationen und Institutionen beteiligt sind. Es lassen sich aber durchaus gemeinsam geteilte Werte und Normen erkennen (Schulz-Nieswandt 2020). Dies gilt auch für die drei in diesem Zusammenhang relevanten ideologisch-politischen Metaströmungen in der Bundesrepublik und damit in den kommunalen Parlamenten, Regierungen und Verwaltungen – Liberalismus, Konservatismus, Sozialdemokratismus –, selbst wenn sie die Akzente anders setzen. Die Unterschiede werden umso größer, je stärker die paradigmatischen Werte auf konkrete Normen und praktische Forderungen heruntergebrochen werden. Eine Rekonstruktion des aktuellen Diskurses wird insofern erleichtert, als die Vorstellungen zur Digitalen Daseinsvorsorge in gebündelter Form in besagten Publikationen von nationalen Organisationen, Spitzenverbänden und Interessengruppen wie beispielsweise der Bundesregierung, dem Deutschen Städte- und Gemeindebund, dem Verband Kommunaler Unternehmen oder dem Bundesverband Informationswirtschaft, Telekommunikation und neue Medien vorliegen.

Die Sicherung der digitalen Vorsorge stellt eine moralische, gesellschaftspolitische Handlungsmaxime dar. Obwohl dies auch bei der analogen der Fall ist, wächst offensichtlich das Bedürfnis, eine eigenständige digitale Ethik zu entwickeln (Wewer 2020, S. 232 f.). Es geht um moralische Standards, denen sich die Digitale Daseinsvorsorge verpflichtet fühlen könnte oder sollte. Die damit zusammenhängenden Probleme erreichen durchaus auch die Kommunen. Unabhängig davon, auf welchem Grundverständnis eine solche angewandte Ethik basiert, und welche Bereiche der Digitalisierung im Allgemeinen oder der Digitalen Daseinsvorsorge im Besonderen man im Auge hat, die Kategorien, an denen sich ethisches Handeln orientieren soll, sind eigentlich immer die gleichen – im hier behandelten Zusammenhang insbesondere die datenbezogene bzw. digitale Souveränität, Selbstbestimmung, Gleichbehandlung, vor allem aber das Gemeinwohl (Stiftung Datenschutz 2017). Auf der Grundlage dieser Werte soll die digitale Ethik konkretere Normen und vielleicht sogar praktische Handlungsanweisungen formulieren. Dabei stellt sich die Frage, ob sich im Zuge der Digitalisierung neue Wertkategorien herausbilden oder ob lediglich tradierte Werte umgedeutet werden. Wirklich neu ist in jedem Fall, dass moralische Fragen nicht mehr nur an das menschliche Handeln gestellt werden, sondern auch an das Funktionieren von Maschinen.

Im Zentrum einer (digitalen) Ethik steht das Gemeinwohl. Es scheint im Zusammenhang mit der Digitalisierung geradezu eine Renaissance zu erleben. Die Neue Leipzig-Charta von 2020 will schon im Titel die „transformative Kraft der Städte für das Gemeinwohl“ nutzen. Die im Rahmen der Nationalen Dialogplattform Smart City 2021 veröffentlichte „Datenstrategie für die gemeinwohlorientierte Stadtentwicklung“ bezieht sich auf gut 30 Seiten knapp 70 mal auf das Gemeinwohl in unterschiedlichen Kontexten. Die Gewerkschaft Ver.di „arbeitet“ am „Gemeinwohl in der digital vernetzten Gesellschaft“ ebenso wie die kommunalen Spitzenverbände in diversen Leitlinien bzw. Programmatiken. Ein paradigmatisches Gemeinwohlkonzept mit festen Grundsätzen, Werten bzw. Normen zur Digitalen Daseinsvorsorge lässt sich allerdings nicht erkennen. Problematisch ist zunächst einmal, dass nicht nur Daseinsvorsorge ein unbestimmter Begriff ist, sondern auch Gemeinwohl. Ein substanzielles a priori Verständnis von Gemeinwohl kann es in einer freiheitlichen, pluralen Demokratie nicht geben. Es bleibt den rechtsstaatlich verfassten, demokratisch legitimierten Willensbildungs- und Entscheidungsprozessen vorbehalten, das spezifische Gemeinwohl einer Kommune zu bestimmen. Insofern sagt das Anliegen, das wohl alle kommunalen Akteure verfolgen, durch digitale Vorsorgeleistungen das Gemeinwohl zu fördern, erst einmal wenig aus.

Versucht man dennoch die wichtigsten Gründe bzw. Ziele für den Ausbau der Digitalen Daseinsvorsorge zur Förderung der integrierten Stadtentwicklung und damit des (stadt-)gesellschaftlichen Gemeinwohls zusammenfassen, lassen sich drei übergeordnete Motive erkennen (BBSR 2017a): (1) Durch die Digitale Daseinsvorsorge – selbstverständlich auch durch die analoge – sollen die Menschen bzw. Bürger und Bürgerinnen in die Lage versetzt werden, am gesellschaftlichen Leben teilnehmen

zu können. In einer zunehmend digitalisierten Welt bedeutet danach ein mit Barrieren belasteter Zugang zum Internet, zu Plattformen, zu digitalen Angeboten jeder Art gesellschaftliche Exklusion bzw. Benachteiligung. Ein nicht freier Zugang kann auch die Partizipation an politischen und administrativen Willensbildungs- und Entscheidungsprozessen behindern (Leitner 2018). (2) Durch die Digitale Daseinsvorsorge soll der sozialen Ungleichheit entgegengewirkt werden. Geht man davon aus, dass die digitale Teilhabe auch die soziale Stellung des Individuums in der Gesellschaft beeinflusst, trägt die Digitale Daseinsvorsorge zum sozialen Ausgleich bei, wirkt der sozialen Spaltung entgegen und fördert die sozialen Entwicklungschancen des Einzelnen, stärkt also das „soziale Kapital“ der Menschen. (3) Durch die Digitale Daseinsvorsorge soll die nachhaltige Stadtentwicklung verbessert werden. Die technischen Möglichkeiten der Digitalisierung in fast allen Lebensbereichen und damit auch bei daseinsvorsorgenden Leistungen sollen nicht nur die finanziellen Ressourcen der Kommunen schonen, sondern auch die natürlichen auf lokaler und damit auf regionaler, nationaler und letztlich globaler Ebene. Digitale Vorsorgeleistungen sollen ganz allgemein das ökologische Gemeinwohl fördern.

Einen ganz ähnlichen Zugang wählt der Diskurs zur digitalen Gerechtigkeit, der vier normative Dimensionen einer gerechten Digitalisierung unterscheidet, die gleichzeitig Handlungsfelder der digitalen, „smarten“ Stadt aufzeigen (Schüle u.a. 2021): Chancen-, Zugangs-, Verfahrens- und Generationengerechtigkeit. Das alles lässt sich unter dem Begriff der integrierten Stadtentwicklung subsumieren.

Den Begriff der Daseinsvorsorge gab es im 19. Jahrhundert nicht, wohl aber den der ‚Gemeinwirtschaft‘ – verstanden als die Gesamtheit aller nicht ausschließlich erwerbswirtschaftlich agierenden Betriebseinheiten bzw. Unternehmen – und den des Gemeinwohls (Hellermann 2000). Identifiziert man für die Epoche vor dem Ersten Weltkrieg ebenfalls drei für die hier behandelten Zusammenhänge ideologisch-politischen Metaströmungen – Sozialismus, sozialdemokratischer und sozialkonservativer „Interventionismus“, Liberalismus –, so entwickelten vor allem die sozialistischen und interventionistischen eine, wenn man so will, „gemeinwirtschaftliche Ethik“ (Ambrosius 1984, S. 13 ff.). Beide gingen davon aus, dass das industriekapitalistische System, so wie es sich in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts ausformte, zu sozialer Not und Ungerechtigkeit führte, und insbesondere die Kommunen verpflichtet waren, ausgleichend einzugreifen. Die Städte des Kaiserreichs standen dabei in der Tradition genossenschaftlicher Zusammenschlüsse, verstanden als Gegenpole der (liberalen) Bürgergesellschaft zum (autoritären) Staat und insofern waren kommunale Dienstleistungen, die ja eigentlich als Ausdruck einer sich ausweitenden Staatlichkeit auf liberalen Widerstand hätten stoßen müssen, anfangs kaum Gegenstand bürgerlicher Kritik. Kommunen übernahmen auf diese Weise eine gesellschaftliche „Komplementärfunktion“ gegenüber dem Staat (Reulecke 1985, S. 63). Aus der Bürgergemeinde der ersten Hälfte des Jahrhunderts wurde zunehmend eine in sich ausdifferenzierende Einwohnergemeinde, in der die Kommunalpolitik das Wohl aller Einwohner und Einwohnerinnen in den Blick nehmen

sollte. Trotz unterschiedlicher Langzeitperspektiven – Systemüberwindung einerseits, Systemstabilisierung andererseits – wurde in den sozialistischen wie interventionistischen Strömungen die Auffassung vertreten, dass unter den bestehenden Verhältnissen die private Erwerbswirtschaft durch die öffentliche Gemeinwirtschaft dort ergänzt werden sollte, wo ein „öffentliches Interesse“ existierte (Thiemeyer 1970, S. 23). Ein solches Interesse bestand dann, wenn die Erwerbswirtschaft bestimmte gesellschaftliche Bedürfnisse nicht befriedigte, zumindest nicht in ausreichendem Umfang, in der geforderten Qualität und zum angemessenen Preis. Manche Protagonisten gingen sogar von einer a priori ethischen bzw. moralischen Überlegenheit der Gemeinwirtschaft gegenüber der Erwerbswirtschaft aus (Thiemeyer 1970, S. 33 ff.).

Von Gemeinwohl war in diesem Zusammenhang permanent die Rede, auf der sozialistischen und konservativen ebenso wie auf der liberalen Seite (Reulecke 1985, S. 62 ff.). Es kam daher wesentlich darauf an, wer das Gemeinwohl bzw. öffentliche Interesse unter den autoritären, wenig demokratischen Verhältnissen des Kaiserreichs definieren sollte (von Loesch 1977, S. 199 ff.). Dominierend war die ‚idealistische Gemeinwohlkonzeption‘. Sie ging von der Annahme aus, dass sich das Gemeinwohl unabhängig von den Interessen des einzelnen Bürgers und der einzelnen Bürgerin bestimmen lässt und zwar als „objektives Gesamtbedürfnis“, als Idee der Gerechtigkeit. Es existierten danach öffentliche, d. h. staatliche und kommunale Belange, die den individuellen Interessen übergelagert waren, mit diesen sogar unvereinbar sein konnten. Dieses Konzept wurde vornehmlich von sozialkonservativen Kreisen in Politik und Wissenschaft vertreten. Daneben gab es die ‚rationalistische Gemeinwohlkonzeption‘, deren Ausgangspunkt die Interessen und Präferenzen bzw. Bedürfnisse des einzelnen Menschen war. „Gerechte“, d. h. demokratische – angesichts des Drei-Klassen-Wahlrechts wohl eher „demokratischere“ –, machtfreie Willensbildungs- und Entscheidungsverfahren sollten dafür sorgen, dass die individuellen Bedürfnisfunktionen zu einer gesamt(stadt-)gesellschaftlichen Wohlfahrtsfunktion zusammengefasst wurden. Im Kaiserreich standen vor allem liberale Akteure hinter diesem Konzept. Schließlich lassen sich Überlegungen einer ‚kritizistischen Gemeinwohlfunktion‘ erkennen, die in der idealistischen die Gefahr eines autoritären Paternalismus, in der rationalistischen die Gefahr machtbasierter Politikprozesse sah und selbst (werturteilsbasierte) Parteiprogramme den Bürgern und Bürgerinnen in demokratischen Wahlen zur Auswahl stellen wollte. Solche Überlegungen wurden insbesondere auf sozialistisch-sozialdemokratischer Seite angestellt.

Für den kommunalen Bereich wurde das Schlagwort vom ‚Munizipalsozialismus‘ geprägt, der allerdings mit Sozialismus im revolutionären Sinne nichts zu tun hatte (Hellermann 2000; Krabbe 1990). Er brachte vielmehr zum Ausdruck, dass Städte und Gemeinden sich verpflichtet fühlen sollten, bestimmte infrastrukturelle Leistungen anzubieten, um den Bürgern und Bürgerinnen eine menschenwürdige Existenz in der urbanen Industriegesellschaft zu ermöglichen. Nur in diesem Sinne verfolgte das munizipalsozialistische Programm ein gemeinwohlförderndes Anliegen

(Krabbe 1985, S. 136 ff.). Um ein ausgearbeitetes Konzept handelte es sich dabei nicht. Zumindest für sozialkonservative Kreise in Politik und Wissenschaft (Kathedersozialismus) war es vor allem Ausdruck einer paternalistischen Fürsorge bürgerlicher Honoratiorenpolitik und -verwaltung, eine „evolutionistische Ethisierung der Gesellschaftswirtschaft“ (Thiemeyer 1970, S. 25). Sozialistisch-sozialdemokratische Kreise sahen im Ausbau der öffentlichen Infrastrukturen ebenfalls in erster Linie ein soziales Projekt. Zugleich verbanden sie damit aber auch politisch-emanzipatorische Hoffnungen in dem Sinne, dass eine allgemeine Verbesserung der Lebensverhältnisse das politische Bewusstsein stärken würde. Solche Überlegungen beschränkten sich nicht auf akademische oder politische Zirkel, sondern wurden sehr praktisch in den kommunalen Parlamenten und Verwaltungen diskutiert. Zu einer angemessenen Vorsorge der Bevölkerung gehörten nach dieser Auffassung ebenso Wasser-, Gas- und Elektrizitätsnetze wie Krankenhäuser, Schulen und eventuell öffentliche Betriebe in einer Reihe von besonders sensiblen Wirtschaftszweigen wie z. B. Schlachthöfe (Krabbe 1985, S. 193 ff.; Mulert 1930). Für die sozialkonservative wie für die sozialistisch-sozialdemokratische Richtung verband sich mit kommunaler Gemeinwirtschaft eine sozial gerechtere, humanere Gesellschaft. Das Gemeinwohlthos ging durch die Ausweitung der Leistungsverwaltung nicht nur nicht verloren, sondern gewann an Bedeutung (Gröttrup 1973).

2. Sicherung der gesellschaftlichen Teilhabe

Wenn man davon ausgeht, dass heute der (Gigabit-)Internetzugang, die Ausstattung mit den notwendigen Geräten und die digitale Kompetenz die Voraussetzung dafür sind, am sozialen, wirtschaftlichen, politischen oder kulturellen Leben einer (Informations-, Wissens-, Digital-)Gesellschaft teilzunehmen, steht diese Art der digitalen Teilhabe im Zentrum der Daseinsvorsorge (BBSR 2019b). Geht man weiter davon aus, dass sich die verfassungsrechtlichen Grundrechte nicht nur als Freiheitsrechte, sondern auch als Leistungsrechte ausgestalten, können digitalisierte Güter bzw. Leistungen grundgesetzlich gerechtfertigt werden. Die darauf basierenden Teilhaberechte folgen aber nicht nur aus den einschlägigen Grundrechten (Art. 1 ff.), sondern auch aus dem allgemeinen Gleichheitsgebot der Lebensverhältnisse (Art. 72) und dem Sozialstaatsprinzip (Art. 20). Dahinter steht die Vorstellung, dass erst durch die Möglichkeit der Inanspruchnahme solcher immateriellen und materiellen Leistungen ebenso wie des Zugangs zu kommunalen Einrichtungen und Veranstaltungen der und die Einzelne seine und ihre grundrechtlich gewährten Rechte tatsächlich wahrnehmen kann. Die Grundrechte besitzen auch in anderer Hinsicht eine „digitale Dimension“ (BBSR 2019a, S. 13). Das Recht auf Gewährleistung der Vertraulichkeit und Integrität informationstechnischer Systeme, auf informationelle Selbstbestimmung, auf Informationsfreiheit sind letztlich die Voraussetzungen für die Verwirklichung dieser Rechte. Zudem ist eine Gewährleistungspflicht für eine ausreichende Versorgung mit Telekommunikationsdiensten im Grundgesetz in Artikel 87 verankert. Obwohl manche Bundesländer in der Zwischenzeit beispielsweise

den Breitbandausbau als Teil der Daseinsvorsorge anerkannt haben, ist das „Recht auf Internet“ in der Rechtsprechung noch nicht anerkannt (BBSR 2019a, S. 11). Dem Bürger und der Bürgerin steht also kein einklagbarer Anspruch auf ein konkretes Angebot der Daseinsvorsorge, sondern lediglich ein Teilhabeanspruch zu. Um diesen realisieren zu können, sollen die entsprechenden Rahmenbedingungen geschaffen werden. Das bedeutet, dass das Angebot daseinsvorsorgender Leistungen auf der Anschlussberechtigung – teilweise auch auf der Anschlusspflicht –, der Diskriminierungsfreiheit und dem Gleichheitsgrundsatz beruht (Luch/Schulz 2009).

Legt man das normative Leitbild einer „intelligenten, zukunftsorientierten Kommune“ zugrunde, so wie es die Smart City Charta von 2017 zeichnet, sind die meisten der dort aufgelisteten Charakteristika mit den Vorstellungen zur Digitalen Daseinsvorsorge kompatibel. Danach soll die Digitalisierung eine Smart City u.a. zu Folgendem machen: „lebenswert und liebenswert“, „vielfältig und offen“, „partizipativ und inklusiv“ (BBSR 2017, S. 9). Die Nutzung von digitalen Technologien zur Vernetzung von Bürgern und Bürgerinnen auf lokaler Ebene gehört zu den Visionen einer Smart City ebenso wie neue Strategien einer Sharing Economy, einer umfassenden Seniorenbetreuung oder der Integration von Gesundheitsdiensten. Solchen Visionen sind keine Grenzen gesetzt. Es stellt sich also wiederum die Frage, ob die Ziele der Smart City – zumindest im Verständnis der Charta – letztlich nicht die der Digitalen Daseinsvorsorge sind. In jedem Fall soll die Digitalisierung die Teilhabe aller Menschen am gesellschaftlichen Leben der Smart City fördern.

Dabei weist die Charta auf die Notwendigkeit differenzierter Digitalisierungsstrategien hin (BBSR 2017a, S. 14): Digitale Daseinsvorsorge kann und muss sich auf spezielle Bevölkerungsgruppen beziehen, z. B. auf Menschen mit eigener oder familiärer Migrationsbiographie, ältere Menschen, Menschen mit Behinderungen oder Jugendliche. Immer geht es darum, die gesellschaftliche Teilhabe durch digitale Leistungen zu sichern oder sogar zu verbessern, wobei jede Personengruppe und jeder Bereich eigene Digitalstrategien erfordert, die die diskriminierungsfreie Versorgung sichern und den Gleichheitsgrundsatz bzw. das Gleichbehandlungsgebot wahrt. Daneben soll die räumliche Dimension berücksichtigt werden, d. h., „benachteiligte“ Quartiere sollen besonders gefördert werden. Digitale Daseinsvorsorge soll ganz allgemein einer digitalen Spaltung der Gesellschaft entgegenwirken (Kersting 2010). Um dies zu erreichen, stehen den Kommunen grundsätzlich vier Maßnahmenbündel im Rahmen ihrer Digitalisierungsstrategien zur Verfügung (Schüle u.a. 2021). Erstens geht es darum, die entsprechende digitale Infrastruktur zu schaffen. Zweitens gilt es, benachteiligte Gruppen mit digitalen Endgeräten zu versorgen. Drittens müssen digitale Kompetenzen vermittelt werden. Viertens sollen die Zugänge zu den digitalen Angeboten nutzerfreundlich konzipiert und die notwendigen Daten zur Verfügung gestellt werden (BBSR 2017b). All dies erfordert eine grundlegende Neuausrichtung der (Digitalen) Daseinsvorsorge und erst wenige Kommunen haben entsprechende Strategien entwickelt, um einer digital verursachten sozialen Ungleichheit gezielt entgegenzuwirken.

Ein Blick in die Vergangenheit zeigt zunächst, dass die verfassungsrechtliche Argumentation bei der Rechtfertigung daseinsvorsorgender Leistungen vor dem Ersten Weltkrieg keine Rolle spielte. Die Reichsverfassung von 1871 kannte weder ähnliche Freiheits- oder Leistungsrechte noch den Gleichheitsgrundsatz oder das Sozialstaatsprinzip. Das gleiche gilt für die Kommunalverfassungen (Naunin 1984; Reulecke 1985, S. 131 ff.). Sie schufen keine demokratischen Verhältnisse im heutigen Sinne, sondern sicherten die Vorherrschaft der bürgerlichen Schichten. Der Gedanke, über Leistungsrechte Freiheits- und Teilhaberechte zu sichern, war ihnen fremd. Wenn sich mit öffentlichen bzw. kommunalen Diensten somit auch kein rechtlicher Anspruch auf Leistungen als Voraussetzung für Teilhabe verband, so doch ein politischer. Der Vergleich mit einer auf Daten bzw. Informationen basierenden „entmaterialisierten“ Gesellschaft des 21. Jahrhunderts macht zwar nur bedingt Sinn, immerhin wird man aber festhalten können, dass im ausgehenden 19. Jahrhundert der Bürgermeister einer dynamisch wachsenden Industrie- oder Verwaltungsstadt auf die Frage, inwieweit der Aufbau der materiellen Infrastruktur auch der gesellschaftlichen Teilhabe dient, zwar weniger an politische Partizipation oder gar Emanzipation gedacht, aber sehr wohl darauf hingewiesen hätte, dass erst eine geordnete Wasserver- und -entsorgung, eine angemessene Straßenbeleuchtung oder ein ausgebautes Straßenbahnnetz der Bevölkerung die Möglichkeit eröffneten, das Leben in der Stadt angemessenen zu gestalten (Croon/Hofmann/von Unruh 1971). Im Übrigen wurden von ihm die Perspektiven materieller Infrastrukturdienste damals ganz ähnlich positiv eingeschätzt wie heute von der Smart City Charta die der immateriellen. Materielle Infrastrukturen schufen schon damals kommunale Identität.

Am Ende des 19. Jahrhunderts entwickelte sich ein Diskurs, der die öffentlichen Dienstleistungen in den Kommunen und die Demokratisierung der kommunalen Verhältnisse als Ansatzpunkt einer Urbanisierung des gesamten Gesellschaftslebens im Sinne der Aussöhnung der „besitzenden und arbeitenden Klassen“ ansah (Reulecke 1985, S. 125). Der Ausbau solcher Dienstleitungen war Ausdruck kommunaler Selbstverwaltung und Eigenständigkeit, die wiederum das Potenzial zur Erweiterung gesellschaftlicher Teilhabe und politischer Partizipation „von unten“ besaßen. In kommunalen Dienstleistungen drückte sich insofern ein Stück „materieller Demokratie“ aus. Zudem festigte die Kommunalwirtschaft im Sinne eines „materiellen Föderalismus“ die Stellung der Städte und Gemeinden im föderalen System des Kaiserreichs. Insgesamt wurde damit ein Teilhabepotenzial geschaffen, das über den ursprünglichen bürgerlichen Genossenschaftsgedanken kommunaler Selbstverwaltung hinausreichte. Dies galt bis weit ins 20. Jahrhundert hinein, teilweise bis heute.

Eng damit verbunden war ebenfalls das Motiv, durch den Ausbau der materiellen Infrastrukturen einer wachsenden sozialen Ungleichheit entgegenzuwirken. Die Gründe dafür, dass die Kommunen seit den 1870er Jahren damit begannen, private Infrastrukturunternehmen zu kommunalisieren, waren die mangelnde Versorgung

prekärer Quartiere, die zu hohen Tarife oder die schlechte Qualität des Wassers (Ambrosius 1994). Es ging insbesondere darum, benachteiligte, arme Bevölkerungsschichten mit infrastrukturellen Gütern zu versorgen. Die munizipalsozialistische orientierte Kommunalverwaltung realisierte damit einen Teil späterer sozialstaatlicher Aufgaben, wenn man beispielsweise an (sozial-)hygienische Aktivitäten der Kommunen denkt, die von Krankenhäusern über Hebammendienste bis zu Kanalisationen reichten. Dies galt wiederum nicht nur für das 19., sondern auch noch für das 20. Jahrhundert. Eine sozialstaatliche Aufgabe im klassischen Sinne erfüllt die kommunale Daseinsvorsorge mit ihren digitalen Diensten heute zwar nicht mehr, aber immer noch die des sozialen Ausgleichs.

III. Wie wird/wurde das daseinsvorsorgende Leistungsangebot organisiert?

1. Rechts- bzw. Organisationsformen

Generell stellen die Produktion und die Distribution von daseinsvorsorgenden Leistungen – egal ob analoge oder digitale – wirtschaftliche oder nicht wirtschaftliche Tätigkeiten dar, die einer betrieblichen bzw. unternehmerischen Rechts- und Organisationsform bedürfen. Den normativen Rahmen bildet das Kommunalwirtschaftsrecht der Länder. Es schränkt diese Betätigung entsprechend der Deutschen Gemeindeordnung von 1935 zwar dadurch ein, dass es erstens einen öffentlichen Zweck, zweitens ein angemessenes Verhältnis zur Leistungsfähigkeit der Gemeinde (einschließlich einer Haftungsbeschränkung), drittens keine bessere und wirtschaftlichere Erfüllung durch ein privates Unternehmen (Subsidiaritätsprinzip) und viertens einen örtlichen Bezug zum Gemeindegebiet (Territorial- oder Örtlichkeitsprinzip) verlangt, lässt den Kommunen ansonsten aber einen erheblichen Spielraum, bei Digitalisierungsvorhaben Rechts- bzw. Organisationsformen ihrer Wahl zu nutzen (BBSR 2019c). Angesichts der Tatsache, dass die Digitalisierung ein dynamischer, innovativer Prozess ist und sich zukünftige Leistungen bzw. Angebote nur eingeschränkt vorhersagen lassen, müssen die Kommunen prüfen, ob sie selbst wirtschaftlich aktiv werden und, wenn ja, welche öffentlich-rechtliche oder privatrechtliche Rechts- bzw. Organisationsformen sie wählen wollen.

Folgende Kriterien können bei der Entscheidung über die Rechts- bzw. Organisationsform eine Rolle spielen (BBSR 2019c, S. 7): vergaberechtliche Bindungen, Haftungsbeschränkungen, Steuerungs- und Kontrollmöglichkeiten, Kooperationschancen mit anderen Gebietskörperschaften und/oder Privaten, bürgerschaftliche Partizipationspotenziale, rechtsförmige Kosten. Die Entscheidung hängt außerdem von der Größe der Kommune und von der Digitalstrategie ab, d. h. von der Frage, ob die Digitalisierung als ressortspezifische oder ganzheitliche Aufgabe verstanden wird, die der Erreichung von Zielen einer integrierten Stadtentwicklung dient.

Will eine Kommune selbst aktiv werden, stehen ihr als öffentlich-rechtliche Formen vornehmlich die Verwaltung bzw. ein mehr oder weniger selbstständiger Regiebetrieb und der Eigenbetrieb, eventuell auch die rechtsfähige Anstalt des öffentlichen

Rechts zur Verfügung. Als privatrechtliche Formen kommen die Gesellschaft mbH und die Aktiengesellschaft in Frage – mit Einschränkung auch der rechtsfähige Verein –, nicht dagegen aufgrund der Haftungsbeschränkung Personengesellschaften wie die BGB-Gesellschaft oder der nicht rechtsfähige Verein.

Bei der Erfassung der Rechts- bzw. Organisationsformen ergibt sich zunächst das Problem, dass die Digitalisierung kommunaler Leistungen gerade erst begonnen hat, eindeutige Trends und klare Typisierungen noch nicht möglich sind. Es gibt in der Zwischenzeit zwar eine Vielzahl von Digitalprojekten, aber noch keine zusammenfassenden Analysen über ihre rechtliche bzw. organisatorische Ausgestaltung. Bisher zeichnet sich immerhin folgendes Bild ab (BBSR 2019c, S. 6): Kleine Gemeinden haben meist nur einen Digitalisierungsbeauftragten oder eine Digitalisierungsbeauftragte innerhalb der Verwaltung und schließen sich regelmäßig zusammen, um Digitalisierungsvorhaben überhaupt bewältigen zu können. Mittlere Kommunen richten Stabsstellen beim Bürgermeister oder bei der Bürgermeisterin ein oder gründen eine privatrechtliche Gesellschaft, meist eine Gesellschaft mbH. Sowohl der Eigenbetrieb als auch die Aktiengesellschaft scheinen die Ausnahme zu sein. Große Städte bzw. urbane Agglomerationen verfügen über eine Koordinationsstelle für die digitale Transformation und verschiedene Projektgesellschaften, meist wiederum als Gesellschaften mbH. Insgesamt entsteht der Eindruck, dass Kommunen ab einer gewissen Größe für ihre Digitalprojekte vor allem diese privatrechtliche Rechtsform wählen.

Im Vergleich zu heute stellten sich die Verhältnisse beim Aufbau der materiellen Infrastruktur seit dem 19. Jahrhundert einerseits völlig anders dar, andererseits lassen sich durchaus Parallelen erkennen. Die Kommunen befanden sich anfangs in der Transformationsphase zur Leistungsverwaltung und betraten damit im Hinblick auf wirtschaftliche, gewerbliche Tätigkeiten Neuland. Im Rahmen des Regiebetriebs blieben diese zunächst zwar eng mit der eigentlichen Verwaltung verbunden, verselbstständigten sich im Laufe der Zeit aber zunehmend, so dass zumindest in größeren Kommunen mit dem sogenannten ‚verselbständigten Regiebetrieb‘ relativ autonome wirtschaftliche Einheiten entstanden (Stern/Püttner 1965). Die Rechtsform des Eigenbetriebes schuf allerdings erst die Eigenbetriebsverordnung von 1938. Die Aktiengesellschaft gab es von Anfang an, die Gesellschaft mbH seit den 1890er Jahren. Die große Masse der kleineren und mittleren Gemeinden blieb zunächst bei der öffentlich-rechtlichen Form des Regiebetriebes und die mittleren wechselten ab 1938 zu der des Eigenbetriebes (Ambrosius 2019, S. 39 ff.). Bei letzteren wurde auch die GmbH immer üblicher. Das galt ebenso für die großen Städte, die zudem die Rechtsform der AG nutzten – vor allem wenn sie mit anderen Kommunen kooperierten oder die verschiedenen Sparten zu Stadtwerken zusammenfassten. Wenn man die säkulare Entwicklung der Organisations- und Rechtsformen kommunaler Wirtschaftseinheiten markant kennzeichnen will, so ist es der Trend zur privaten Rechtsform. Er wurde durch die Einführung des öffentlich-rechtlichen Eigenbetriebs 1938 zwar kurzfristig unterbrochen, setzte sich dann aber beschleunigt fort,

so dass in den 1970er Jahren von einer „Flucht“ aus dem Eigenbetrieb in die private Rechtsform die Rede war (Thiemeyer 1975, S. 39). Das bedeutet nicht, dass öffentlich-rechtliche Formen wie beispielsweise die Kommunalunternehmung als rechtsfähige Anstalt des öffentlichen Rechts heute keine Rolle mehr spielen. Es fällt aber auf, dass bei den Digitalprojekten der mittleren und größeren Kommunen die GmbH präferiert wird.

Dabei haben sich die Gründe, warum die Kommunen gerade diese Rechtsform wählen, seit dem ausgehenden 19. Jahrhundert nur wenig geändert (Ambrosius 1995; BBSR 2019c). Wie heute bestand schon damals (1) ein erhebliches Vertrauen in die überlegene Effizienz privatrechtlicher Organisationsformen oder umgekehrt ein erhebliches Misstrauen gegenüber bürokratischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozessen. (2) Wie damals liegt ein weiterer Grund auch heute in der Möglichkeit, den öffentlichen Zweck im Gesellschaftsvertrag präzise festzuschreiben zu können – damals die Ziele der Programmatik des Munizipalsozialismus, heute die der Smart City Charta. (3) Die flexible Ausgestaltung des Gesellschaftsvertrages ermöglicht es zudem, den Einfluss der Kommune befriedigend zu sichern, d. h. die Information, Weisung, Steuerung und Kontrolle. Ähnliche Möglichkeiten bot bzw. bietet das Aktienrecht nicht. (4) Durch die eingeschränkte Haftung konnten bzw. können die finanziellen Risiken der Kommune begrenzt werden. (5) Schließlich kam mit dem verschärften Vergaberecht ein Vorteil der GmbH zum Tragen, der bis in die jüngere Vergangenheit keine Rolle spielte. Im Vergleich zur AG bestehen für sie bessere In-House-Chancen.

Die Tatsache, dass die Kommunen heute bei ihren Digitalisierungsprojekten schneller und konsequenter privatrechtliche Organisationsformen nutzen als die Kommunen bis weit ins 20. Jahrhundert hinein bei ihren analogen Infrastrukturvorhaben, mag darin liegen, dass es sich bei der Digitalisierung um eine besonders dynamische Herausforderung handelt, die nur mit einem hohen Maß an Kreativität, Flexibilität und Risikobereitschaft bewältigt werden kann. Sie hat aber ganz sicher damit zu tun, dass die Kommunen seit der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts in einem Jahrzehnte andauernden Prozess den Übergang von der Hoheits- und Ordnungsverwaltung zur Steuerungs- und Leistungsverwaltung vollzogen, Erfahrungen als wirtschaftende Akteure sammelten und sich die politisch-gesellschaftlichen Strukturen generell von der kommunalen Government zur kommunalen Governance wandelten.

2. Kooperationen zwischen Kommunen und Privaten

Bei Digitalprojekten sind die Kommunen sehr häufig auf die Zusammenarbeit mit Privaten angewiesen. Dabei gestaltet sich die Kooperation oftmals in der Form der Öffentlich-Privaten-Partnerschaft (ÖPP). Grundsätzlich wird dabei zwischen vertraglichen Kooperationen (kontraktbasierte Tausch- oder Projekt-ÖPP, Betriebs- und Betreibermodelle) und organisatorischen Kooperationen (institutionelle ÖPP,

gemischtwirtschaftliche Unternehmen) unterschieden. Zwar ist nicht jede vertragliche Beziehung zwischen öffentlichen Händen und privaten Unternehmen eine ÖPP, aber doch solche, denen langfristige, komplexe Infrastruktur- bzw. Entwicklungsprojekte zugrunde liegen. Gemischtwirtschaftliche Unternehmen als Aktiengesellschaften oder Gesellschaften mbH stellen dagegen immer institutionelle ÖPP dar. Es gibt weitere Möglichkeiten der Zusammenarbeit zwischen Kommunen und Privaten, die von rechtlich unverbindlichen Absichtserklärungen bis zu rechtsverbindlichen Dienst- und Werkverträgen reichen.

Anzahl und Ausgestaltung solcher Kooperationen sind in der Zwischenzeit nicht mehr zu überschauen. Es dürfte kaum noch eine Kommune geben, die nicht in irgendeiner Weise mit privaten Anbietern von IT-Leistungen zusammenarbeitet. Die Beispiele reichen von unzähligen Dienst- und Werkverträgen zur Installation und Wartung der digitalen Infrastrukturen in kommunalen Verwaltungen über eine institutionelle Kooperation wie beispielsweise die Gesellschaft mbH der Stadtwerke Stuttgart, das Unternehmen emmy zwecks Umsetzung eines E-Roller-Sharing-Konzepts oder die #WolfsburgDigital AG, an der die Stadt Wolfsburg und die Volkswagen AG beteiligt sind und die eine vielseitige Digitalisierung der Stadt verfolgt.

Die Gründe dafür, dass Kommunen bei (daseinsvorsorgenden) Digitalprojekten Chancen in der Zusammenarbeit mit privaten Dritten sehen, sind folgende: (1) Zunächst ist die Zugriffsmöglichkeit auf private Hard- und Software, auf private Kreativität und Innovationsfähigkeit zu nennen. Immerhin geht es bei der Digitalisierung um neues und neuestes Wissen, das in kommunalen Verwaltungen häufig nicht vorhanden ist und das sie sich von privaten Unternehmen beschaffen müssen. Dies kann im Rahmen einer vertraglichen oder einer institutionellen ÖPP geschehen. (2) Wie bei der Nutzung privater Rechtsformen im Allgemeinen, so spielt auch bei der Kooperation mit Privaten im Besonderen der Glaube an die Überlegenheit privater Managementkompetenz im Vergleich zum bürokratischen Führungsstil eine Rolle. (3) Auch Kapitalmangel ist ein möglicher Grund für öffentlich-private Kooperationen. Gerade kleinere Kommunen können bei aufwendigen Digitalisierungsprojekten finanziell überfordert und auf privates Kapital angewiesen sein. Welche Gründe letztlich ausschlaggebend sind und ob institutionelle oder kontraktbasierte Kooperationsformen sinnvoll sind, kann nur der Einzelfall zeigen.

Es gibt allerdings auch Gefahren und Risiken bei der öffentlich-privaten Zusammenarbeit. Die neuen Möglichkeiten, die die Digitalisierung für die Daseinsvorsorge bieten, basieren fast durchweg auf digitalen Plattformen. Hier stoßen private und öffentliche Interessen aufeinander. Nach allgemeinem Verständnis werden Umfang, Qualität und Preis daseinsvorsorgender Leistungen von den Kommunen beeinflusst – egal ob sie von diesen selbst angeboten oder nur gewährleistet werden. Im digitalen Raum, der maßgeblich von (globalen) Plattformen gewinnorientierter Internetkonzerne beherrscht wird, ist dies allerdings nur noch bedingt möglich. Hier müssen sich die digitalen Innovationen in der öffentlichen Daseinsvorsorge mit der pri-

vaten Plattformökonomie arrangieren, weil besagte Konzerne in der Zwischenzeit digitale Infrastrukturen anbieten, die man bei traditionellen Infrastrukturen als Teil der Daseinsvorsorge ansehen würde (Schallbruch 2020). Allerdings ist kein Staat und keine Kommune an deren Planung und Lenkung beteiligt (Schallbruch 2018, S. 110 ff.). Damit entsteht für Staat und Kommune ein Dilemma: Einerseits können zwischen Plattformunternehmen und ihren Angeboten konkurrierende Beziehungen zu den öffentlichen Händen und ihren daseinsvorsorgenden Leistungen bestehen. Die Internetkonzerne schaffen Märkte, bestimmen die Marktordnungen und besitzen überstaatliche Kompetenz. Andererseits sollen Plattformen genutzt und gefördert werden, um die digitale Transformation der Daseinsvorsorge voranzutreiben. Von „Coopetition“ ist die Rede. Den Ausweg aus diesem Dilemma kann eine staatliche bzw. kommunale Strategie sein, die (1) die Entwicklung öffentlicher Plattformen fördert. Dabei besteht, wie erwähnt, allerdings das Problem des begrenzten technisch-digitalen Know-hows und der begrenzten finanziellen Möglichkeiten der Städte und Gemeinden. Welche Kommunen sind überhaupt in der Lage, eigene Plattformen zu entwickeln bzw. in welchem Umfang sind sie letztlich doch auf die Hilfe privater IT-Unternehmen angewiesen? Den Ausweg können gemischt-wirtschaftliche Unternehmen sein. Von der Möglichkeit, mediale Infrastrukturen als öffentliche bzw. gesellschaftliche Infrastrukturen und damit auch als kollektive oder öffentliche Güter aufzufassen, die dann die Option der Verstaatlichung bzw. Kommunalisierung eröffnen, wird hier abgesehen (Brandt u.a. 2020, S. 11 f.). (2) Private Plattformunternehmen können stärker reguliert werden. Dabei darf sich die Regulierung im Dienst der Daseinsvorsorge nicht den Profitinteressen der privaten Unternehmen unterwerfen, sondern muss die Bereitstellung digitaler Vorsorgeleistungen bis zu einem gewissen Maß der Logik der Märkte entziehen. Allein mit kartellrechtlichen Reformen, die für Wettbewerb auf den Märkten der Plattformökonomie sorgen, dürfte dies nicht zu erreichen sein. (3) Die vertraglichen Beziehungen zwischen Kommunen und Plattformunternehmen müssen so gestaltet sein, dass die öffentlichen Interessen gewahrt werden. Gerade bei mittel- und langfristigen Verträgen besteht trotz verbessertem Vertragsmanagement die Gefahr, dass sich die Kommunen in einem sich dynamisch verändernden Markt zu stark an private Anbieter binden, auch an solche, denen sie hinsichtlich Finanzkraft und Marktmacht hoffnungslos unterlegen, wenn nicht gar ausgeliefert sind. Bei allem steht dahinter außerdem das Problem der Gewährleistung. Was passiert, wenn ein privater Anbieter – aus welchen Gründen auch immer – ausfällt, die Kommune aber mangels Infrastruktur und Kompetenz nicht in der Lage ist einzuspringen?

Vor allem bei Smart-City-Projekten ist es notwendig, gemeinsame Plattformstrategien für die Daseinsvorsorge zu erarbeiten. Trotz ihrer großen Vielfalt wird deutlich, dass sie generell „zu einer intensiven Verknüpfung öffentlicher und privater Dienste (tendieren), zu einer wechselseitigen Abhängigkeit, zu einer sektorübergreifenden Lösungssuche, zur schwierigen Integration von Anwendungen. Ohne Plattformstra-

regie verstrickt sich jede Gemeinde im Smart-City-Dschungel“ (Schallbruch 2020, S. 165).

Die Zusammenarbeit von Kommunen und Privaten bei der Bereitstellung von Daseinsvorsorgeleistungen hat eine lange Tradition (Ambrosius 2012). Schon im 19. Jahrhundert waren vertragliche und institutionelle Kooperationen durchaus üblich. Schon damals war das Thema ‚Eigenproduktion oder Fremdbezug‘ aktuell. Bei den vertraglichen Kooperationen stellte der privatrechtliche Konzessionsvertrag die wichtigste Form dar, bei der es zu einer engen Zusammenarbeit bei der Planung, der Finanzierung, dem Bau und dem Betrieb von Wasser-, Gas-, Elektrizitätswerken, Klein- und Straßenbahnen oder Mülldeponien kommen konnte. Außerdem schlossen die Kommunen Dienst- und Werkverträge mit Privaten. Institutionelle ÖPP wurden als gemischtwirtschaftliche Unternehmen sowohl in der Form der GmbH als auch der AG zunehmend seit dem Ende des Jahrhunderts geschaffen.

Die wichtigsten Gründe, warum die Kommunen damals solche Kooperationen mit Privaten eingingen, waren letztlich die gleichen wie heute (Ambrosius 2012, S. 101 ff.). Dazu trat die Überlegung bestimmter Kräfte in den kommunalen Parlamenten, durch private Rechtsformen und private Beteiligungen an kommunalen Unternehmen diese zumindest bis zu einem gewissen Grad dem Einfluss der Kommunalverwaltungen, insbesondere den Finanzdezernenten, zu entziehen, weil letztere teilweise eine betriebsschädigende Politik betrieben, um die Einnahmen für die kommunalen Haushalte zu erhöhen. Umgekehrt sollte durch die öffentliche Beteiligung an privaten Infrastrukturmonopolen deren Einfluss geschwächt werden. Nicht selten war die Beteiligung an privaten Versorgungsunternehmen der Beginn einer vollständigen Kommunalisierung.

Seit dem 19. Jahrhundert ging es ebenfalls darum, die Bürger und Bürgerinnen vor der „Ausbeutung“ privater Infrastrukturunternehmen zu schützen, wobei die Geschäftsmodelle der analogen und der digitalen Infrastrukturen kaum zu vergleichen sind. Auch die technisch-wirtschaftlichen und politisch-regulativen Verhältnisse stellten sich lange Zeit anders dar. Geht man wiederum von den drei Optionen einer gemeinwohlbezogenen Strategie zur Einhegung dieser Gefahr aus – institutionelle ÖPP, öffentlich-rechtliche Regulierung, vertragliche ÖPP – und lässt wiederum die Option des rein öffentlichen Unternehmens unberücksichtigt, lässt sich Folgendes festhalten: (1) Bei institutionellen ÖPP besaßen die Kommunen insofern eine stärkere Position, als zumindest die materiellen Infrastrukturen auf Grund und Boden angewiesen waren, der sich in ihrem Eigentum befand – im Gegensatz zum immateriellen, „eigentumslosen“ Internet. Außerdem wurde – bei aller Affinität zur privatrechtlichen Rechtsform und zum privaten Unternehmen – dem öffentlichen Eigentum ein hohes Maß an Vertrauen entgegengebracht. Einerseits waren die Kommunen aus den genannten Gründen zwar bereit, Private an öffentlichen Unternehmen zu beteiligen, andererseits gingen sie ihrerseits aber offensiv Beteiligungen an privaten ein. (2) Mit öffentlichen und gemischtwirtschaftlichen Unterneh-

men kompensierten Bundesstaaten und Kommunen die fehlende Möglichkeit, durch öffentlich-rechtliche Regulierung die Macht privater Infrastrukturunternehmen einzuhegen und deren Betriebspolitik im öffentlichen Interesse zu beeinflussen. Die entsprechenden Regulierungsgesetze wurden erst in den 1930er Jahren erlassen (Ambrosius 1995). (3) Die Konzessionsverträge als wichtigste Form der kontraktbasierten ÖPP litten am ungenügenden Vertragsmanagement. Die Kommunen machten schon oder gerade damals die Erfahrung, dass der langfristige, unvollständige, relationale (Konzessions-)Vertrag mit privaten Versorgern oftmals nicht ausreichte, um die daseinsvorsorgenden Leistungen dauerhaft zu sichern. Immer mehr Kommunen gingen daher im Laufe der Zeit vom Fremdbezug zur Eigenproduktion über.

IV. Fazit

(1) Die „Historisierung“ der Digitalen Daseinsvorsorge ergibt zwar kein einheitliches Bild – weder wird man behaupten können, dass sich mit ihr ein ordnungspolitischer Bruch vollzog, noch dass sie sich konturlos in ein ordnungspolitisches Kontinuum einreicht –, es überwiegt aber der Eindruck einer ausgeprägten Pfadabhängigkeit. Am übergreifenden Sinn und Zweck hat sich jedenfalls wenig geändert. Wie in der Vergangenheit ist auch heute der zentrale Grund für daseinsvorsorgende Leistungen, die Teilhabe des einzelnen Menschen am gesellschaftlichen Leben zu sichern und sozialer Ungleich entgegenzuwirken. Bezieht man dies auf die Stadtgesellschaft, geht es darum, das kommunale Gemeinwohl zu fördern, dessen Interpretation im Zuge des gesellschaftlichen Wandels immer wieder aktualisiert werden muss. Eine neue Perspektive könnte die Digitale Daseinsvorsorge dann eröffnen, wenn sie explizit das Ziel verfolgt, die politische Partizipation und administrative Einbindung der Bürger und Bürgerinnen zu verbessern.

(2) Mit der Digitalisierung der Daseinsvorsorge entsteht kein grundsätzlich neues Verhältnis von öffentlicher und privater Sphäre, von Kommune und Privatwirtschaft. Seit den Anfängen moderner Infrastrukturen waren beide Sphären miteinander verbunden, kooperierten Kommunen mit privaten Unternehmen, bedienten sich zunehmend privatrechtlicher Organisationsformen, privatisierten und kommunalisierten. Immerhin kann man konstatieren, dass das „natürliche Monopol“ analoger Infrastrukturen und deren lokaler Bezug vornehmlich zur Kooperation zwischen Kommunen und Privatwirtschaft führte, während der „offene Wettbewerb“ digitaler Infrastrukturen und deren Entgrenzung jene Coopetition zur Folge hat, die die Digitale Daseinsvorsorge kennzeichnet.

(3) Trotz des bestehenden Regulierungsrechts können die großen Internetkonzerne mit ihren für die Daseinsvorsorge wichtigen Infrastrukturen relativ unkontrolliert agieren. Das unterscheidet sie von den privaten Versorgungsunternehmen seit dem 19. Jahrhundert, die nicht nur bei der Verlegung ihrer Netze – auf die Tatsache Rücksicht nehmen mussten, dass sich der Grund und Boden im Eigentum der

Kommunen befand. Damals war zudem das öffentliche Unternehmen eine Option für Städte und Gemeinden, sich deren Einfluss zu entziehen, weil es bis zum Gemeindewirtschaftsrecht in den 1930er Jahren keine Vorschriften gab, die die Eigenproduktion der Kommunen einschränkten. Öffentliche Unternehmen ersetzten die ebenfalls bis in die 1930er Jahre nicht vorhandene öffentlich-rechtliche Regulierung. Heute stellt sich wiederum die Frage, ob die schwache öffentliche Regulierung der Internetkonzerne durch öffentliche Eigenproduktion ausgeglichen werden kann, was allerdings Kommunen finanziell, personell und hinsichtlich der digitalen Kompetenz oftmals überfordern dürfte. Ob öffentliche Produktionsmittel und öffentlich-rechtliche Regulierung auch bei digitalen Vorsorgeleistungen in einem Substitutionsverhältnis stehen, sei daher dahingestellt.

(4) Eine ausgeprägte Kontinuität weisen die Rechts- bzw. Organisationsformen auf, die die Kommunen bei analogen wie digitalen Leistungsangeboten verwenden. Kleinere Kommunen nutzen durchgängig Regiebetriebe bzw. Verwaltungsstellen, um entsprechende Projekte zu organisieren. Mittlere und größere greifen seit dem 19. Jahrhundert zunehmend auf privatrechtliche Rechtsformen zurück, vor allem auf die Gesellschaft mbH. Die Organisation der Digitalen Daseinsvorsorge ordnet sich damit in einen säkularen Trend ein, der dadurch gekennzeichnet ist, dass die Kommunen bei der Bereitstellung öffentlicher Leistungen nicht nur auf privatrechtliche Unternehmensformen, sondern auch auf Stile privater Unternehmensführung zurückgreifen. Die Digitale Daseinsvorsorge ist auf diese Weise vielleicht noch stärker in das privat-marktwirtschaftliche System eingebunden als die analoge.

(5) Bei Kooperationen zwischen Kommunen und Privaten kommt es heute wie in der Vergangenheit zu vertraglichen und institutionellen Partnerschaften. Bei ersten zeigte sich, dass der langfristige, unvollständige, relationale (Konzessions-)Vertrag nicht in der Lage war, Infrastrukturen für beide Seiten befriedigend auf- und auszubauen. Dies war ein weiterer Grund für die Kommunalisierung privater Unternehmen. Solche Verträge werden heute wiederum für digitale Vorhaben abgeschlossen, so dass sich erneut die Frage stellt, ob das in der Zwischenzeit verbesserte Vertragsmanagement und die intensivere Regulierung anders als früher eine gemeinwohlorientierte Vorsorge gewährleisten, ob sich an den Kompetenz- und Machtasymmetrien zwischen öffentlichen und privaten Partnern wirklich etwas geändert hat. Ähnliches gilt für institutionelle Kooperationen. In der Vergangenheit funktionierten Öffentlich-Private-Partnerschaften trotz einer entsprechenden – das Gemeinwohl und den Profit gleichermaßen berücksichtigenden – Ausgestaltung der Gesellschaftsverträge letztlich nur, wenn beide Seiten an einer verlässlichen, vertrauensvollen Zusammenarbeit interessiert waren. Dies dürfte auch heute noch gelten.

Danksagung

Wir bedanken uns bei den Kolleginnen und Kollegen Christian Rauch, Ralf Schüle und Eva Schweitzer vom Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung

(BBSR) für ihre konstruktive Kritik und ihre hilfreichen Kommentare zu einer früheren Fassung des vorliegenden Beitrags.

Literatur

- Ambrosius, Gerold (1984), *Der Staat als Unternehmer. Öffentliche Wirtschaft und Kapitalismus seit dem 19. Jahrhundert*, Göttingen.
- Ambrosius, Gerold (1987), *Geschichte der öffentlichen Wirtschaft*, in: *Öffentliche Wirtschaft. Handbuch für Wissenschaft und Praxis*, hrsg. von Holger Mühlenkamp, Frank Schulz-Nieswandt, Markus Krajewski und Ludwig Theuvsen, Baden-Baden, S. 25-54.
- Ambrosius, Gerold (1994), *Die historisch wirksamen Kräfte bei der Entwicklung öffentlicher Unternehmen: Deutschland im internationalen Vergleich*, in: *Standortbestimmung der öffentlichen Wirtschaft in der Sozialen Marktwirtschaft. Gedenkschrift für Theo Thiemeyer*, hrsg. von Werner Wilhelm Engelhardt und Peter Eichhorn, Baden-Baden, S. 199-216.
- Ambrosius, Gerold (1995), *Kommunalwirtschaft im Spannungsfeld von Autonomisierung/ Privatisierung und Bindung/Regulierung (vom 19. Jahrhundert bis zu den 1930er Jahren)*, in: *Kommunalisierung im Spannungsfeld von Regulierung und Deregulierung im 19. und 20. Jahrhundert*, hrsg. von Josef Wysocki, Berlin, S. 141-163.
- Ambrosius, Gerold (2000), *Public Private Partnership und Gemischtwirtschaftlichkeit – neue Formen öffentlich-privater Kooperation in historischer Perspektive*, in: *Kommunen und Unternehmen im 20. Jahrhundert. Wechselwirkungen zwischen öffentlicher und privater Wirtschaft*, hrsg. von Matthias Frese und Bernd Zeppenfeld, Essen, S. 199-214.
- Ambrosius, Gerold (2012), *Hybride Eigentums- und Verfügungsrechte. Öffentlich-private Kooperationen in systematisch-theoretischer und historisch-empirischer Perspektive*, Berlin.
- Brandt, Arno, Uwe Kremer und Stefan Stache (2020), *Digitaler Sozialismus*, in: *SPW – Zeitschrift für sozialistische Politik und Wirtschaft*, Heft 240, S. 11-16.
- BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (Hrsg.) (2016), *Digitale Spaltung und ihre Bedeutung für die Stadtentwicklung (BBSR-Berichte KOMPAKT)*, Bonn.
- BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (Hrsg.) (2017a), *Smart City Charta. Digitale Transformation der Städte nachhaltig gestalten*, Bonn.
- BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (Hrsg.) (2017b), *Auf dem Weg zum Smart Citizen – Digitale Kompetenzen definieren, verorten und fördern*, Bonn.
- BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (Hrsg.) (2019 a), *Smart Cities gestalten – Potenziale und Grenzen des Kommunalwirtschaftsrechts*, Bonn.
- BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (Hrsg.) (2019 b), *Smart Cities gestalten – Daseinsvorsorge und digitale Teilhabe sichern*, Bonn.
- BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (Hrsg.) (2019 c), *Smart Cities gestalten: Welche Rechts- und Organisationsform wählen?* Bonn.
- Croon, Helmuth, Wolfgang Hofmann und Georg-Christoph von Unruh, *Kommunale Selbstverwaltung im Zeitalter der Industrialisierung*, Stuttgart u.a.
- Forstthoff, Ernst (1938), *Die Verwaltung als Leistungsträger*, Stuttgart, Berlin.
- Gröttrup, Hendrik (1973), *Die kommunale Leistungsverwaltung. Grundlagen der gemeindlichen Daseinsvorsorge*, Stuttgart u. a.
- Heffter, Heinrich (1969), *Die deutsche Selbstverwaltung im 19. Jahrhundert*, Stuttgart.

- Hellermann, Johannes (2000), Öffentliche Daseinsvorsorge und gemeindliche Selbstverwaltung. Zum kommunalen Betätigungs- und Gestaltungsspielraum unter den Bedingungen europäischer und staatlicher Privatisierungs- und Deregulierungspolitik, Tübingen.
- Kersting, Norbert (2020), Digitale Ungleichheit und digitale Spaltung, in: Handbuch Digitalisierung in Staat und Verwaltung, hrsg. von Tanja Klenk, Frank Nullmeier und Göttrik Wewer, Wiesbaden, S. 219-229.
- Krabbe, Wolfgang R. (1990), Städtische Wirtschaftsbetriebe im Zeichen des „Munizipalsozialismus“. Die Anfänge der Gas- und Elektrizitätswerke im 19 und frühen 20. Jahrhundert, in: Kommunale Leistungsverwaltung und Stadtentwicklung vom Vormärz bis zur Weimarer Republik, hrsg. von Hans-Heinrich Blotevogel, Köln, Wien, S. 117-139.
- Krabbe, Wolfgang R. (1985), Kommunalpolitik und Industrialisierung. Die Entfaltung der städtischen Leistungsverwaltung im 19. und frühen 20. Jahrhundert, Stuttgart u. a.
- Leitner, Maria (Hrsg.) (2018), Digitale Bürgerbeteiligung. Forschung und Praxis – Chancen und Herausforderungen der elektronischen Partizipation, Wiesbaden.
- Luch, Anika und Sönke E. Schulz (2009), E-Daseinsvorsorge. Staatliche Schutzpflichten und Sozialstaatsprinzip im Lichte der Virtualisierung des Lebens, in: Herausforderung E-Government. E-Volution des Rechts- und Verwaltungssystems, hrsg. von Hermann Hill und Utz Schliesky, Baden-Baden, S. 305-335.
- Lühr, Henning (Hrsg.) (2020), Digitale Daseinsvorsorge. Bremer Gespräche zur digitalen Staatskunst, Bremen.
- Mulert, Oskar (1930), Die wirtschaftliche Betätigung der deutschen Gemeinden, in: Annalen der Gemeinwirtschaft, 6. Jg., S. 1-76.
- Naunin, Helmut (1984), Städteordnungen des 19. Jahrhunderts, Köln.
- Reulecke, Jürgen(1985), Geschichte der Urbanisierung in Deutschland, Frankfurt am Main.
- Schallbruch, Martin (2020), „Wir brauchen eine Plattformökonomie, die zum Gemeinwohl beiträgt“ in: Digitale Daseinsvorsorge. Bremer Gespräche zur digitalen Staatskunst. Ergebnisse des Kolloquiums im Bremer Rathaus, hrsg. von Henning Lühr, Bremen, S. 156-167.
- Schallbruch, Martin (2018), Schwacher Staat im Netz, Wiesbaden.
- Schefold, Dian (2020), Digitale Daseinsvorsorge – eine ideologiekritische Annäherung, in: Digitale Daseinsvorsorge. Bremer Gespräche zur digitalen Staatskunst. Ergebnisse des Kolloquiums im Bremer Rathaus, hrsg. von Henning Lühr, Bremen, S. 98-103.
- Schüle, Ralf, Orhan Güles, Charlotte Räuchle und Eva Schweitzer (2021), Digitale Gerechtigkeit in der Smart City. Ein Referenzrahmen für kommunale Digitalisierungsstrategien (BBSR-Analysen KOMPAKT 10/2021), Bonn.
- Schulz, Sönke E. (2020), Digitale Daseinsvorsorge, in: Handbuch Digitalisierung in Staat und Verwaltung, hrsg. von Tanja Klenk, Frank Nullmeier und Göttrik Wewer, Wiesbaden, S. 565-573.
- Schulz-Nieswandt, Frank (2020), Gemeinwirtschaft und Gemeinwohl. Eine Diskurseröffnung, (ZöGU Beiheft 55), Baden-Baden.
- Stern, Klaus, Günter Püttner (1965), Die Gemeindevirtschaft. Recht und Realität, Stuttgart.
- Stiftung Datenschutz (Hrsg.) (2017), Grundlagen der digitalen Ethik – eine normative Orientierung in der vernetzten Welt, Wiesbaden.
- Thiemeyer, Theo (1970), Gemeinwirtschaftlichkeit als Ordnungsprinzip. Grundlegung einer Theorie gemeinnütziger Unternehmen, Berlin.

Thiemeyer, Theo (1975), *Wirtschaftslehre öffentlicher Betriebe*, Reinbek bei Hamburg.

Von Loesch, Achim (1977), *Die gemeinwirtschaftliche Unternehmung. Vom antikapitalistischen Ordnungsprinzip zum marktwirtschaftlichen Regulativ*, Köln.

Wewer, Göttrik (2020), *Digitale Daseinsvorsorge*, in: *Digitale Daseinsvorsorge. Bremer Gespräche zur digitalen Staatskunst. Ergebnisse des Kolloquiums im Bremer Rathaus*, hrsg. von Henning Lühr, Bremen, S. 231-240.

AutorIn

Charlotte Räuchle; Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR); Referat RS 5 „Digitale Stadt, Risikoversorgung und Verkehr“; Deichmanns Aue 31-37; 53179 Bonn; Deutschland; E-Mail: charlotte.raeuchle@bbr.bund.de

Gerold Ambrosius; Fakultät I; Historisches Seminar; Universität Siegen; Kohlbettstr. 15; 57072 Siegen; Deutschland; E-Mail: ambrosius@geschichte.uni-siegen.de