

## Die Wege des urbanen Verkehrs zur Daseinsvorsorge: Staatsintervention an der Schnittstelle von Sozial- und Verkehrspolitik

Gegner, Martin

Veröffentlichungsversion / Published Version

Arbeitspapier / working paper

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

SSG Sozialwissenschaften, USB Köln

### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Gegner, M. (2002). *Die Wege des urbanen Verkehrs zur Daseinsvorsorge: Staatsintervention an der Schnittstelle von Sozial- und Verkehrspolitik*. (Schriftenreihe / Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, Forschungsschwerpunkt Technik - Arbeit - Umwelt, Abteilung Organisation und Technikgenese, 02-106). Berlin: Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung gGmbH. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-112653>

### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

### Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

Veröffentlichung der Abteilung "Organisation und Technikgenese" des  
Forschungsschwerpunktes Technik-Arbeit-Umwelt am WZB

FS II 02-106

**Die Wege des urbanen Verkehrs zur Daseinsvorsorge**

Staatsintervention an der Schnittstelle  
von Sozial- und Verkehrspolitik

Von Martin Gegner

Projektgruppe Mobilität

Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung gGmbH (WZB)

Reichpietschufer 50, 10785 Berlin

Tel. +49-(0)30-25491-0, Fax +49-(0)30-25491-209



## *Zusammenfassung*

In diesem Papier wird aus historischer und begriffskritischer Perspektive die Entwicklung des öffentlichen Nahverkehrs in Deutschland zu einem Bestandteil der *Daseinsvorsorge* nachgezeichnet. Zum einen werden sowohl die politischen Umbrüche als auch die sozial-ökonomischen Veränderungen seit dem 19. Jahrhundert als treibende Kräfte einer flächendeckenden Kommunalisierung des öffentlichen Verkehrs in der Weimarer Zeit ausgemacht. Zum anderen lässt sich die Entwicklung der *Daseinsvorsorge* als allgemeiner ethischer Bezugsrahmen für die Verwaltungstätigkeit aus dem historischen Prozess der Industrialisierung und Urbanisierung erklären. Die besondere deutsche Spezifik erfährt dieser Gegenstand durch die Begrifflichkeit, die sich im Sprachduktus der Existenzialphilosophie präsentiert und in der Begründung durch Ernst Forsthoff auch Anleihen im nationalsozialistischen Vokabular nimmt. Dieser Umstand wird vom Autor als problematisch bei der Diskussion von Verkehrs- und Sozialpolitik im europäischen Kontext gesehen. Der Begriff *Daseinsvorsorge* verführt oft zu einer unsachlichen und emotional aufgeladenen Diskussion, bei der völlig unklar bleibt, was die Disputanten unter ihm verstehen. Stattdessen bietet sich analog des romanischen Sprachraums an, von *Diensten im öffentlichen Interesse* zu sprechen und in einem politischen Prozess auszuhandeln, wie diese zu gestalten sind.

## *Abstract*

This paper traces the inter-relational genesis of public transportation in Germany and the unique administration term 'Daseinsvorsorge', which can be considered analogue to international public service concepts. The municipal organization of public transport was driven primarily by political developments and socio-economic changes in the Weimar Republic. Under the influence of existentialist philosophy, Ernst Forsthoff created the concept 'Daseinsvorsorge' in 1938 as an ethical justification for social policy during the process of industrialization and urbanization. In retrospect, the flexibility of the term 'Daseinsvorsorge' has allowed for its later application in transport policy as an encompassing term referring to all aspects of social responsibility and provision. The author contends, however, that based on its complex set of associations, the term should be avoided in discussions of social and transportation policy, as it tends to provoke emotional reactions which detract from the central topic. Instead he calls for the use of the European term 'service of general interest', which should allow for a clearer conception of this topic.



## Inhalt

<b>1) Einleitung</b>	1
<b>2) Vom Polizeistaat zum Regulierungsstaat – die sozialhistorische Entwicklung der staatlichen Verantwortung für den öffentlichen Verkehr</b>	4
a) Das politische und ökonomische Umfeld des Verkehrswesens im Übergang vom absolutistischen zum bürgerlich-liberalen Staatsmodell	4
b) Industrialisierung, soziale Bewegung und lenkende Verkehrspolitik erstarkender Kommunen	8
c) „Stärkung der vaterländischen Wehrkraft“ durch Staatsintervention in der Kriegswirtschaft – Sozialpolitik zur Befriedung nach innen und Immobilisierung der urbanen Bevölkerung	16
d) „Wirtschaftsdemokratie“ und Kommunalisierung als Antwort auf das Scheitern der Revolution und das Marktversagen in den 1920er Jahren	20
<b>3) Die Genese der Daseinsvorsorge aus begriffskritischer Sicht</b>	23
a) Zur „geistigen Situation der Zeit“ – Das intellektuelle Umfeld der Daseinsvorsorgekonzeption	23
b) Die theoretische Überführung von Nationalökonomie und Munizipalsozialismus in das Konzept der kommunalen Daseinsvorsorge	28
c) Die Bedeutung der Daseinsvorsorge im Nationalsozialismus	36
d) Der begriffliche Sonderweg der Daseinsvorsorge	39
<b>4) Zur Aktualität des „rechtsethischen“ Begriffs Daseinsvorsorge für die Nahverkehrspraxis in der Bundesrepublik Deutschland</b>	41
<b>Literatur</b>	46



## 1) Einleitung

Mit dem Begriff der *Daseinsvorsorge* bestimmte Ernst Forsthoff 1938 die Aufgaben der staatlichen Verwaltung. Er verstand darunter die „Darbietung von Leistungen, auf welche der in die modernen massentümlichen Lebensformen verwiesene Mensch lebensnotwendig angewiesen ist“ (Forsthoff 1938: 7). Helmut Cox fasst die Leistungen der Daseinsvorsorge kurz als „gemeinwohlorientierte Dienstleistungen“ (Cox 2001: 27) zusammen. Diese Definition offenbart die große Interpretationsbedürftigkeit, aber auch die Interpretierfähigkeit des Begriffs. Im geläufigen Deutungskanon der bundesrepublikanischen Verwaltungswissenschaft wird unter Daseinsvorsorge die staatliche *Verantwortung* für die Bereitstellung von Energie, Wasser, Bildungseinrichtungen, Abfallbeseitigung sowie weitere Leistungen und die Zuständigkeit für verkehrliche Infrastruktur und öffentlichen Verkehr verstanden<sup>1</sup>. Seit den Zwanziger Jahren des letzten Jahrhunderts wird das *Wahrnehmen* dieser Verantwortung häufig mit der *Erbringung* der Leistung in öffentlich-rechtlichen Eigenbetrieben gleichgesetzt. Diese Auslegung ist allerdings nicht zwingend und – besonders, was den Öffentlichen Verkehr angeht – in letzter Zeit sehr umstritten<sup>2</sup>. Somit liegt es nahe, sich bei der Beschäftigung mit der *Zukunft* des Öffentlichen Verkehrs<sup>3</sup> zunächst über die *historischen* Gründe seiner Entwicklung als Bestandteil der staatlichen Verantwortung klar zu werden. So soll mit dieser Arbeit untersucht werden, inwieweit die häufig vertretene These eines besonderen deutschen Staatsverständnisses<sup>4</sup> Aussagekraft in Bezug auf die Daseinsvorsorge und ihre Relevanz für den öffentlichen Verkehr hat.

Mit der Verordnung der Europäischen Union vom 26. 7. 2000 zur Liberalisierung des Personenverkehrs<sup>5</sup> erfährt die bundesrepublikanische Diskussion um den Zusammenhang von Daseinsvorsorge und öffentlichem Verkehr eine besondere Zuspitzung. Sie wird sowohl auf der politischen als auch auf der verwaltungs- und der sozialwissenschaftlichen Ebene geführt. Dies geschieht vor dem Hintergrund einer grundsätzlichen Debatte, die sich – in Schlagworten gesprochen – daran fest zu machen scheint, wieviel Staat und wieviel Markt die Gesellschaft brauche. Für die einen markiert der Begriff ein überholtes, aus dem 19. Jahrhundert stammendes „nationalstaatliches Besitzstandsdenken“, das die „Marktöffnung“ (BdA 2001: 11)

---

<sup>1</sup> Vgl. Gröttrup (1973), Ambrosius (2000), Cox (2000a), Cox (2001)

<sup>2</sup> ebd.

<sup>3</sup> Diese Arbeit wurde im Rahmen des vom Bundesministerium für Bildung und Forschung geförderten Projekts *Lasten und Pflichtenhefts für einen zukunftsfähigen öffentlichen Verkehr* der Projektgruppe Mobilität am Wissenschaftszentrum Berlin (WZB) erstellt.

<sup>4</sup> Vgl. Elias (1992), Plessner (1959), Lukács (1962)

<sup>5</sup> Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2000a), im Folgenden EU-Kommission genannt.

verhindere, für die anderen ein sozialpolitisches Gegenkonzept zur Verteidigung der „Lebensqualität der Menschen“, die zum „sozialen Zusammenhalt“ (Ver.di 2002: 4) beitrage. Zur Aktualität der Diskussion trägt außerdem bei, dass die Europäische Gemeinschaft in offiziellen Papieren über die Zukunft der öffentlichen Dienste das französische Konzept des *service d'intérêt public* ins Deutsche mit *Daseinsvorsorge* übersetzt hat<sup>6</sup>.

Die in dem Begriff Daseinsvorsorge kulminierende sozialpolitische Verantwortung des Staats wird seit Beginn des 19. Jahrhunderts thematisiert. Deshalb wird im folgenden der historische Weg der Überschneidungen von Sozial- und Verkehrspolitik durch die verschiedenen deutschen Verfassungsformen nachgezeichnet. Dies geschieht auf zwei Ebenen. Während die Entwicklung der begrifflichen Vorformen, Ideologeme und theoretischen Versatzstücke bis zur konzeptionellen Ausarbeitung der Daseinsvorsorge durch Ernst Forsthoff eine im strengeren Sinne politologische Untersuchung verlangt, soll auch das sozio-ökonomische Umfeld, in dem sich diese Entwicklung vollzog, nachgezeichnet werden<sup>7</sup>. Politik und politikwissenschaftliche Theorie werden gespeist durch Konflikte und Versuche, diese zu befrieden, beizulegen oder zu lösen. Als Hauptwiderspruch lässt sich in der hier besprochenen Zeit vom Beginn des 19. Jahrhundert bis zum Ende der Naziherrschaft das Verhältnis von Arbeit und Kapital bestimmen. Im Blickwinkel dieses Widerspruchs muss also auch die Genese der Daseinsvorsorge verstanden werden.

Die Bindung des öffentlichen Verkehrs an die staatliche Verantwortung durch den Bezug auf die Daseinsvorsorge findet – soviel sei schon vorweggenommen – keine *begriffliche* Entsprechung in der angelsächsischen oder frankophonen Tradition. Trotzdem können auch hier staatliche Interventionen in den Nahverkehr (wie auch in der übrigen Wirtschaft) und die Bildung öffentlicher Betriebe festgestellt werden. Inwieweit sich dies weniger auf staatstheoretische Besonderheiten, sondern eher auf „pragmatische“ Umstände bezieht, soll im Folgenden als Referenz für eine mögliche These vom „deutschen Sonderweg“ im Verkehr dienen. Zu diesem Zweck sollen punktuelle Vergleiche zu den Entwicklungen in den europäischen Nachbarländern angestellt werden. Als Ausgangsthese wird hier zunächst einmal angenommen, dass das Subsystem Wirtschaft in der Phase der zweiten industriellen Revolution nicht dazu in der Lage war, seine notwendigen verkehrlichen Umweltbedingungen selbst zu organisieren. In allen kapitalistischen Ländern, ob in England, Frankreich oder selbst in den USA, lässt sich in der Phase der Hochindustrialisierung zwischen 1880 und 1930 eine verstärkte staatliche bzw. kommunale Übernahme vormals privater Schienen- oder Omnibuslinien und der infrastrukturelle und logistische Ausbau zu

---

<sup>6</sup> Vgl. EU-Kommission (1999), EU-Kommission (2000b), [http://www.europarl.eu.int/transl\\_de/TERMI/nachr/nf-11/services.htm](http://www.europarl.eu.int/transl_de/TERMI/nachr/nf-11/services.htm)

<sup>7</sup> Dies beinhaltet auch die Bedingungen und Folgen des Aufkommens von urbanem Verkehr.

öffentlichen Verkehrssystemen feststellen<sup>8</sup>. Zum Teil gibt es, wie in Frankreich, wesentlich ausgefeiltere, geschlossenerere Konzepte über die Aufgaben der öffentlichen Wirtschaft als in Deutschland. Diese entstanden ebenfalls in dem hier umrissenen Untersuchungszeitraum. Sie können hier nicht im Einzelnen dargelegt werden<sup>9</sup>. Trotzdem soll in der Analyse vereinzelt auf Analogien und Unterschiede zur deutschen Entwicklung eingegangen werden.

Um das Vorhaben zusammen zu fassen: Ungeachtet des politischen Kampfplatzes, den der Begriff heute umschreibt, soll in diesem Beitrag zunächst das historische Werden daseinsvorsorglicher Einrichtungen nachgezeichnet, die begriffliche Fixierung in der deutschen Rechtsdogmatik rekonstruiert und ein punktueller Vergleich mit diesbezüglichen Entwicklungen in anderen europäischen Ländern vorgenommen werden. Damit sollen Hinweise zum Sinn oder Unsinn dieser Rechtskonstruktion bei der Frage nach der Zukunft des öffentlichen Verkehrs gegeben werden. Die Arbeit wird sich, wo es um die Nachzeichnung der sozio-ökonomischen Geschichte geht, in erster Linie auf Sekundärliteratur, bei der begriffsgeschichtlichen Herleitung vorwiegend auf originale Quellen beziehen.

---

<sup>8</sup> „By the end of the nineteenth century, frustrated by the poor quality of private services available or provoked by public health crises, [ . . . ] urban administrations across Europe were pushed to expand their authority over previously unregulated spheres of urban lives“ (McBride 2001: 310).

<sup>9</sup> Vgl. hierzu Püttner (2001), Hellermann (2001), Renard (2000)

## 2) Vom Polizeistaat zum Regulierungsstaat – die sozialhistorische Entwicklung der staatlichen Verantwortung für den öffentlichen Verkehr

In diesem Abschnitt soll die Entwicklung der sozial- und verkehrspolitischen Verantwortung des Staats aus historischer Sicht nachgezeichnet werden. Dabei wird das Vorgehen durch die Unterteilung in die Epochen des *Übergangs zum liberalen Staatsmodell* in der Zeit von 1789 bis 1849 (Kapitel a), *der Industrialisierung und Stärkung des kommunalen Selbstverständnisses* von 1850 bis 1913 (Kapitel b), der verstärkten *Staatsintervention im Krieg* von 1914 bis 1918 (Kapitel c) und der „*Wirtschaftsdemokratie*“ in der *Weimarer Zeit* von 1919 bis 1932 (Kapitel d) strukturiert.

### a) Das politische und ökonomische Umfeld des Verkehrswesens im Übergang vom absolutistischen zum bürgerlich-liberalen Staatsmodell

Die Bildung der Nationalstaaten in Europa wird im Allgemeinen aus der Auflösung der überkommenen politischen Struktur mittelalterlicher Ordnung angesichts der sich entfaltenden kapitalistischen Produktionsweise erklärt<sup>10</sup>. Der Staat befreite seine Untertanen damit auch von korporativer, feudaler und kirchlicher Willkür. Dies war weniger Ausdruck der (früh-)staatlichen Fürsorge, als Folge wirtschaftlicher Expansion, die den Rahmen des Ständestaats sprengte. Die Verkehrsentwicklung ist ebenso Folge wie kausale Bedingung für diese wirtschaftliche Dynamik. Mit den seit dem 15. Jahrhundert von den Hansestädten und den norditalienischen Stadtstaaten aufgenommenen Handelsbeziehungen entwickelten sich neue Verbindungen zwischen diesen Zentren. Teils auf dem Seeweg aber auch vermehrt auf Straßen wurden Waren und Informationen ausgetauscht. Die ersten Zeitungen entstanden als Informationsdepeschen der große Handelshäuser bald nach der Erfindung des Buchdrucks<sup>11</sup>.

Im deutschen Sprachraum wurde 1794 mit dem *Allgemeinen preußischen Landrecht* zum ersten Mal eine verfassungsähnliche Gesetzessystematik vorgelegt, die die Rechte des Staats und die Pflichten der Bürger darlegte. Sie stand noch ganz in der Tradition des Absolutismus und verpflichtete die Bürger, die vom Souverän für sie bestimmte *Glückseligkeit* anzunehmen. Das Instrument des Staats zur Durchdringung der Gesellschaft war ein allumfassender Begriff von der *Polizey*. Das fünfbandige *System einer vollständigen Medicinischen Polizey* von J. P. Frank gilt als Begründung des modernen Wohlfahrtsstaats. Hierin bezeichnete es der Autor als

---

<sup>10</sup> Vgl. Grimm (1993: 27ff)

<sup>11</sup> Vgl. Habermas (1990: 69ff)

Aufgabe der *Polizey*, ausreichende Ernährung, verlässliche ärztliche Versorgung und ordentliche Wohnverhältnisse der Staatsbürger zu gewährleisten<sup>12</sup>. Damit wurde die Sorge für das Individuum zu einer Aufgabe des Staates. Mit Johann Heinrich Gottlob von Justi's *Grundsätze(n) der Polizeywissenschaft* (1761) wurde die theoretische Basis des Wohlfahrtsstaats für das gesamte absolutistische Kontinentaleuropa gelegt. Verwaltungsbeamte aus Russland, Österreich und den deutschen Kleinstaaten bezogen ihre Richtlinien aus diesem Werk. Für Michel Foucault kennzeichnet sich die Umsetzung dieser theoretischen Bestimmungen in die Praxis durch „die neuen Techniken, welche den Einzelnen in die soziale Entität zu integrieren halfen“ (Foucault 1993: 177). Ähnlich wie im deutschsprachigen Raum war auch der Polizeibegriff im vor- wie nach- revolutionären Frankreich umfassend: „Die Polizei muss nach allem sehen, was das Glück der Menschen angeht“<sup>13</sup>. „Dass die Menschen überleben, dass sie leben und dass sie noch etwas mehr tun, als nur zu überleben – dafür hat die Polizei zu sorgen“ (Foucault 1993: 182).

In diesem staatstheoretischen Umfeld wies nun das *Allgemeine Preußische Landrecht* die Wirtschaftsförderung, die Sorge für die Schulen, Universitäten, Theater etc. sowie die „Veranstaltung und Direktion der Volksbelustigung“ (Gröttrup 1973: 26f) unter die Ägide der *Polizey*. Hinzu kam ein obrigkeitstaatliches Verständnis, dass der *Polizey* die Aufgabe zuwies, die private Lebensführung der Bürger zu kontrollieren. Deshalb wurden die deutschen Staaten, insbesondere Preußen, sowohl in der historischen Wissenschaft als auch in zeitgenössischen Schilderungen wie den Gedichten und Polemiken Heinrich Heines als *Polizeistaat* bezeichnet: Der Begriff meint einen allgegenwärtigen, paternalistischen, bis in die Privatsphäre hineinragenden *Leviathan*, der über Wohl und Wehe seiner Untertanen bestimmt. In Deutschland sollte sich diese politische Kultur bis zur Revolution 1848 und darüber hinaus halten.

Die Interventionen des preußischen Staates im Verkehrswesen des beginnenden 19. Jahrhunderts sind in erster Linie im Zusammenhang mit militärischen Fragen zu sehen. Nach der Niederlage Preußens gegen Napoleon im Jahr 1806 wurde mit den Stein'schen Reformen auch ein verstärktes staatliches Engagement in der Infrastruktur eingeleitet, freilich weniger, um die wirtschaftliche Tätigkeit anzutreiben, als einem weiteren kriegerischen Debakel vorzubeugen. Wichtiger in diesem Zusammenhang waren weniger investive Direktinterventionen als administrative Neuerungen. So wurde mit der *Städteordnung* von 1808 das Bürgertum gestärkt und auf die politische Verantwortung vorbereitet. Die Bürger durften jetzt zumindest ein bisschen Staat in ihren Stadtmauern spielen. In der Zeit der Restauration nach 1815 stellte sich dies als eine Aufgabenteilung zwischen Staat und Kommunen dar. Der Staat

---

<sup>12</sup> Vgl. Foucault (1993: 170)

<sup>13</sup> Delamare, N. (1705): *Traité de la police*; zit. nach Foucault a.a.O., S. 181.

konzentrierte sich nunmehr als *Nachwächterstaat* auf die Gefahrenabwehr im Inneren und Äußeren, während die Kommunen sich um die Wohlfahrt ihrer Bürger kümmerten.

In der Honoratiorengesellschaft der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts waren die Bemühungen der Kommunen um wirtschaftliche Selbstorganisation auch ein Ausdruck der bürgerlichen Emanzipationsbestrebungen gegen die Monarchie. Damit kam es zu einem ersten *Rückzug des Staats*. „Der Staat herrscht und die Gemeinde wirtschaftet“ (Gröttrup 1973: 36). „Dieser Dualismus zwischen der Gemeinde als administrativer Einheit einerseits und ursprünglich genossenschaftlich verfasster Bürgergemeinde andererseits blieb, wenn auch unter veränderten politischen Vorzeichen, fast das ganze 19. Jahrhundert über bestehen“ (Gröttrup 1973: 33).

Das Scheitern der Revolution 1848 in Deutschland und die auch vorher nur „freiwillige“ Einführung von Verfassungen durch das Wohlwollen deutscher Fürsten verstärkte diesen Zustand. „Einerseits verlor der Staat die vollständige Herrschaft über die Gesellschaft, die er im Absolutismus beansprucht hatte. Andererseits gewann die Gesellschaft nicht die Oberhand über den Staat, wie sie die Volkssouveränität vermittelte. Es war diese Konstellation, die zur Trennung von Staat und Gesellschaft führte, die typisch für die deutsche politische Tradition im 19. Jahrhundert wurde und in dieser Form weder in Frankreich noch in den angelsächsischen Ländern bestand. Die Kompensation für das demokratische Defizit wurde im Rechtsstaat gesucht“ (Grimm 1993: 40). Die Gesellschaft galt als Ansammlung partikularer Interessen, nur der Staat galt befähigt, das Gemeinwohl zu vertreten. Diese Vorstellung kulminierte in der Hegelschen Rechtsphilosophie. „Diese Überhöhung und Idealisierung begünstigte eher einen substanziellen als einen funktionalen Staatsbegriff. Diesem Anspruch hielt weder der westeuropäische Staat stand, der einige Dienstleistungen für eine im Prinzip sich selbst überlassene Gesellschaft bereitstellt, noch der bloße Garant für individuelle Freiheit, wie er von der liberalen Theorie gefordert wurde, sondern nur der Staat, der die Erfüllung aller höheren Bestrebungen des nationalen Lebens versprach“ (Grimm 1993: 40).

Die Gemeinde übernahm vom Staat sukzessive die Sorge für die Wohlfahrt, wohingegen der Staat mit der Streichung dieses Bereichs aus der Aufgabenliste der Polizei an Einfluss auf die bürgerliche Öffentlichkeit verlor. Die Aufgaben der Gemeinden wurden, vor allen Dingen nach der gescheiterten Revolution von 1848, als eine *Leistungsverwaltung* für die bürgerliche Öffentlichkeit angesehen. Es entwickelte sich eine öffentlichen Daseinsvorsorge (auch wenn sie so noch nicht genannt wurde) als „Städtetechnik“ (Reulecke 1985: 56), also als Verfahren, der sich jetzt auch in Deutschland abzeichnenden industriellen Revolution und ihren sozialen Folgen – Wohnungsnot, schlechte sanitäre und medizinische Versorgung – zu begegnen. Der Geist der Daseinsvorsorge begegnete dem Gespenst des Kommunismus in Gestalt der öffentlich-rechtlichen Anstalt.

Mit der Gemeindeordnung 1850 und der Städterechtsordnung von 1848/49 wurde das Gemeindegewirtschaftsrecht eingeführt. Durch dieses wurde die öffentliche Versorgung (und die Einnahmen der Gemeinden) durch kommunale Betriebe rechtlich ermöglicht. So entstanden ab 1850 Gas-, Wasser- und Abwasserwerke, erstere allerdings zunächst in privater Hand. Diese Unternehmen waren von Anfang an profitabel. Aufgrund von gemeindegewirtschaftlichen Interessen – die Gemeinden wollten auch an den „neuen Märkten“ prosperieren – und hin und wieder vorgekommenen Unfällen bei der Gasversorgung bzw. Verseuchungen durch schlechtes Wasser wurden in nahezu allen deutschen Großstädten bis 1880 die Gas- und Wasserwerke kommunalisiert.

Schon in der klassischen politischen Ökonomie Adam Smiths wurde auf die Notwendigkeit einer „Zirkulation in den Kapitalen“ für eine „gesunde Ökonomie“ hingewiesen<sup>14</sup>. Seit dem 17. Jahrhundert wurde dieser Bedarf in den europäischen Hauptstädten durch den Betrieb von Droschken – Pferdekutschen, die man für einen bestimmten Betrag und eine bestimmte Zeit mieten konnte – befriedigt. In den späten Zwanziger Jahren des 19. Jahrhunderts traten, zunächst in französischen Großstädten<sup>15</sup>, 1829 auch in London und schließlich 1839 in Berlin Pferdeomnibusse mit festen Linien und Fahrzeiten in Erscheinung. Die rechtlichen Grundlagen für den Betrieb wurden in Deutschland aufgrund von Polizeiverordnungen gelegt<sup>16</sup>. Obwohl sich die Anzahl der Linien und Fahrzeuge schnell und stark ausbreitete, war dieses Beförderungsmittel bis zur Hälfte dieses Jahrhunderts wegen der hohen Kosten den privilegierten Bürgern vorbehalten.

So lässt sich für diesen Zeitraum zusammenfassend konstatieren: Die politischen Umbrüche, vor allen Dingen der Übergang vom Absolutismus zum Verfassungsstaat, legten die legislativen Grundlagen für die Zuständigkeit der Kommunen zur Erbringung bestimmter Leistungen zu Gunsten der Bürger. Durch die Industrialisierung verstärkte sich der Druck auf die Gemeinden zur Etablierung einer effizienten *Leistungsverwaltung*. Bis zum Ende des Jahrhunderts war der Verkehr allerdings kaum Gegenstand dieser Bemühungen.

---

<sup>14</sup> Vgl. Smith (1974)

<sup>15</sup> Nantes 1826, Bordeaux 1827, Paris 1828.

<sup>16</sup> Vgl. "Polizeireglement für den Betrieb des sogenannten Omnibus Personen Fuhrwerkes" vom 1.2.1851, Berlin.

## b) Industrialisierung, soziale Bewegung und lenkende Verkehrspolitik erstarkender Kommunen

Die Industrialisierung – verstanden als arbeitsteiliges Produktionssystem zur massenhaften Herstellung standardisierter Güter – in der Zeit von 1860 bis zum ersten Weltkrieg ging einher mit zum Teil dramatischen demografischen Umwälzungen. Es kam zu einem massenhaften Zuzug der Landbevölkerung in die Städte. Vor allen Dingen war eine starke Zuwanderung aus den agrarisch und vormodern geprägten Gebieten östlich der Elbe nach Berlin und an Rhein und Ruhr zu verzeichnen. Diese Urbanisierung bezeichnet Jürgen Kuczynski als „die größte Massenbewegung der deutschen Geschichte“ (Kuczynski 1982: 176). Trotz eines deutlichen Geburtenrückgangs ab 1900 bis zum Krieg und einer zahlenmäßig an die Millionengrenze stoßende Auswanderung in Zeiten der großen Depression (1875-1895) nahm die Bevölkerungszahl in der Zeit von 1880 bis 1910 um fast 20 Millionen zu (Kuczynski 1982: 175). Diese Bevölkerungszunahme war der Senkung der Sterblichkeitsrate durch verbesserte hygienische und medizinische Versorgung zu verdanken. Waren bei Reichsgründung 1871 lediglich 36% der Bevölkerung in den Städten ansässig (davon 4,1% in Großstädten), so waren es 1910 bereits 60%, wobei der Anteil in den Großstädten 21,3% betrug (Vgl. Kuczynski 1982: 178, 181). Paris und London waren seit Anfang des Jahrhunderts Millionenstädte, Berlin seit 1873.

Im vereinigten Deutschland war auch nach 1871 eine politische Sondersituation festzustellen. Der Regent, Wilhelm I., war Kaiser in einer parlamentarischen Monarchie, die er eigentlich ablehnte. Das Parlament und die Regierung wurden durch das Dreiklassenwahlrecht von den adeligen Großgrundbesitzern (der verarmten Gebiete im Osten) dominiert, die das Anschwellen des städtischen Proletariats und die Erstarbung seiner politischen Repräsentanz in der Sozialdemokratie argwöhnisch verfolgten. Die konstitutionelle Rückschrittlichkeit bzw. das aus der absoluten Monarchie übernommene paternalistische Staatsmodell begründete einerseits die Bismarck'schen Sozialgesetzgebung und andererseits die interventionistische und protektionistische Wirtschaftspolitik.

Eine konsequente Einhaltung „liberaler Prinzipien“ in der Wirtschaftspolitik dieser Zeit lässt sich nur für England konstatieren. Als Land der industriellen Avantgarde sah sich das Empire nicht genötigt, sozialpolitische und ökonomische Eingriffe vorzunehmen. Wegen seiner marktbeherrschenden Macht auf dem Weltmarkt war es in der Situation, „in der es vom *laissez faire* alles gewinnen und durch nichts verlieren“ (Habermas 1990: 147) konnte und setzte voll und ganz auf die liberale Karte. Habermas spricht von einem „objektiven Interesse an einer Beseitigung der staatlichen Reglements, Privilegien und Kontrollen“ (ebd.). „Die übrigen Länder haben nicht einmal in der Blüte der liberalen Ära – Mitte des 19. Jahrhunderts – die Prinzipien des *laissez-faire* im internationalen Handel ohne Vorbehalt verwirklicht“ (Habermas

1990: 148). Dazu ist vor allen Dingen auch Deutschland zu zählen. „Deutschland war im Begriff in die Phase des „Laufenlassen“ einzutreten, als die große Abschwungwelle begann, die Weltmarktkonkurrenz sich enorm zuspitzte, ein erneutes koloniales Wettrennen und die Monopolbildung begann. [. . .] Kein Wunder, daß bereits bald nach 1870 neue Tendenzen in der Bourgeoisie entstanden, die auf erneute Staatsingriffe in den Reproduktionsprozeß abzielten“ (Nussbaum 1978: 117). Die liberale Marktwirtschaft war in Deutschland also schon in ihrer Entstehungsphase durch die „Gründerkrise“ von 1873 „tödlich getroffen“ (Abelshauser 2000: 507) und musste die folgende „Große Depression“ bis zum Jahr 1895 verarbeiten.

„Während die Erfahrung des Absolutismus die Forderung nach dem Rückzug des Staats aus der Gesellschaft hervorgerufen hatte, führte die Erfahrung des Liberalismus zum Ruf nach seiner Rückkehr“ (Grimm 1993: 45). Preußen-Deutschland reagierte auf die offensichtliche Krisenhaftigkeit des Kapitalismus wie andere europäische Staaten auch mit der Intensivierung seiner imperialistischen und expansionistischen Politik nach außen. Innenpolitisch versuchte es mit einem „vor-keynesianischen“ *deficit spending* den fünfzigjährigen Vorsprung Englands in punkto Industrialisierung durch staatliche Investitionsprogramme einzuholen<sup>17</sup>. Dies ging einher mit der Einführung einer Sozialgesetzgebung bei gleichzeitiger Repression gegen Sozialdemokraten und Gewerkschafter und einer Wiederbelebung des Protektionismus. Das kam vor allen Dingen dem ostelbischen Agrarsektor zu Gute, der sich einem starken überseeischen Konkurrenzdruck ausgesetzt sah. Gleichzeitig wurde mit staatlichen Strukturanpassungsprogrammen versucht, der wirtschaftlichen Rückständigkeit weiter Teile des Reichs entgegen zu wirken.

Eines der größten Projekte dieser Art war zweifellos die Verstaatlichung des Eisenbahnwesens und der damit verknüpfte Ausbau zu einem gesamtstaatlichen *Verkehrssystem* Ende der siebziger Jahre. Betrieben die privaten Eisenbahngesellschaften vormals nur einzelne Strecken, wurden diese Rudimente nun zu einem dichten Flächennetz verknüpft. Nutznießer waren die zur gleichen Zeit expandierende Montanindustrie und die strukturschwachen Gebiete, die nun auch „versorgt“ wurden. Einerseits wollte die Regierung auf diese Weise die Landflucht verhindern – was sich aber eher ins Gegenteil verkehrte – andererseits die Transportkosten für ostelbisches Getreide verringern. Lagen der Verstaatlichung auch in erster Linie wirtschaftspolitische Ziele zugrunde, so ist das militärische Interesse an einem zentralistischen, „zuverlässigen“ Betrieb und dem Ausbau zu einem das ganze Reich erfassenden Netz nicht von der Hand zu weisen. Ähnliches gilt aber auch für die anderen

---

<sup>17</sup> In der Wirtschaftswissenschaft wurde diese Politik durch die „national-ökonomischen Schule“ gefordert. Als ihr Hauptvertreter gilt Friedrich List (1888). „Er schlug vor, daß eine konkurrenzfähige Wirtschaft zunächst mit staatlicher Unterstützung hinter Schutzzollgrenzen aufgebaut werden sollte“ (Wagner 1995: 132).

kontinentaleuropäischen Länder. "Vollkommenes Privateigentum der Eisenbahn finden wir zu der Zeit nur in denjenigen Ländern, in denen die militärstrategische Bedeutung der Eisenbahnen damals weniger groß war: In Großbritannien und den USA. In Großbritannien nahm stattdessen schon vor 1914 der staatliche Einfluß auf die Schifffahrt zu" (Nussbaum 1978: 105). Die Verstaatlichung der Eisenbahnen ließ den staatlichen Sektor in der Wirtschaft stark expandieren. Die Nettoeinkünfte des Staats aus Erwerbseinkünften waren z.T. höher als die Steuereinnahmen. Sie vermochten in den Jahren zwischen 1908 bis 1912 im Durchschnitt 37,8% aller Staatsausgaben zu decken, im Jahre 1913 dann 40%. 80 % dieser Nettoeinkünfte wurde von den Staatseisenbahnen erwirtschaftet (vgl. Nussbaum 1978: 104).

In der Krisensituation im Deutschland der 1880er Jahre bildete sich eine politische Bewegung, die sich die Wohlfahrt der unteren Klassen auf die Fahnen geschrieben hatte. Neben der Sozialdemokratie und den Gewerkschaften, die noch stark von der Lehre Karl Marx' beeinflusst waren, gab es auch eine wichtige reformistische Strömung, die sich für *soziale Gerechtigkeit* auf der kommunalen Ebene einsetzte. Die im *Verein für Socialpolitik* entwickelten Ideen der sogenannten *Munizipal-* oder *Kathedersozialisten*, trugen durchaus „sozialistische“ Züge<sup>18</sup>. Sie verorteten das Aktionsterain ihres Programms auf der untersten Ebene der drei Gebietskörperschaften. Die Protagonisten dieser aus der *Finanzklassik* abgeleiteten Denkrichtung wie Adolph Wagner, Albert Schäffle und Emil Sax teilten bei allen theoretischen Unterschieden die Annahme, dass ein rein auf privatrechtlicher Basis organisiertes Wirtschaftssystem nicht in der Lage sei, die durch die Industrialisierung entstandenen wirtschaftlichen und sozialen Probleme zu lösen und dass diese Funktionsdefizite durch Eingreifen der Gebietskörperschaften zu lösen seien. Im Gegensatz zur Sozialdemokratie, die nach einer Überwindung der Klassengegensätze trachtete, stellten sie als Sozialkonservative das privatwirtschaftliche System nicht in Frage, sondern sahen gemeinwirtschaftliche Unternehmen als dessen komplementäre Ergänzung. Unterschiede zwischen ihnen ließen sich vor allen Dingen bei der Konzeption von Größe und Dauer der zu vergesellschaftenden Unternehmen feststellen.

Allerdings gab es auch konzeptionelle Differenzen. Während Adolph Wagner mit dem *Gesetz der steigenden Staatstätigkeit* auf die Etablierung eines Staatssozialismus hinwirkte, entwickelten Sax und Schäffle Ideen zur staatlichen Regulierung privatwirtschaftlich erbrachter Leistungen. „Sax [. . .] warf in der Auseinandersetzung mit Wagner um die Vor- und Nachteile der Verstaatlichung der Eisenbahnen in den 70er Jahren die Frage auf, ob es nicht effizienter sei, private Unternehmen durch gesetzliche Regelungen zu bestimmten Verhaltensweisen zu zwingen, anstatt durch

---

<sup>18</sup> In England gab es erst um die Jahrhundertwende eine erstarkende munizipalsozialistische Strömung, die „Fabian Society“, die sich gegen die – am eindeutigsten von Dickens beschriebenen – Zustände in den Industriestädten einsetzte.

Verstaatlichung die Gefahr bürokratischer Betriebsführung entstehen zu lassen“ (Ambrosius 1984: 22). Einig waren sich die Kathedersozialisten darin, dass die öffentliche Wirtschaft die private ergänzen solle, wo *das öffentliche Interesse* dies erfordere. Dass dieses nicht eindeutig und abschließend zu definieren sei, sondern sich mit verändernden politischen Verhältnissen und gesellschaftlichen Normen wandle, war ebenfalls eine gemeinsame Ansicht dieser Theoretiker.

In der Programmatik des Kathedersozialismus lagen die Grundlagen zur Entwicklung des „dritten Sektors“, der, gemeinwirtschaftlich und genossenschaftlich strukturiert, die Dichotomie von Markt und Staat tendenziell und auf spezifische Weise durchbricht“ (Nahamowitz 1993: 245). Die von ihr losgetretene Diskussion hallte bis ins 20. Jahrhundert nach und übte einen starken Einfluss auf die Systematisierung der Instrumente der *Daseinsvorsorge* aus. Im *Munizipalsozialismus* traf eine „sozial-etatistische“ auf eine „kommunal-liberale“ Strömung und wurde im politischen Umfeld des wilhelminischen Obrigkeitsstaates zur wichtigen Triebkraft für eine *korporative Marktwirtschaft* bzw. einen „organisierten Kapitalismus“ (Didry, Wagner 2000: 45)<sup>19</sup>. Die Liberalen sahen in einer starken Gemeinde eine Möglichkeit zur weiteren (bürgerlichen) Emanzipation vom Staat. Gleichzeitig waren sie an der Prosperität interessiert. Das Streben nach wirtschaftlicher und politischer Potenz korrelierte. So gewannen die munizipalsozialistischen Ideen in den kommunalen Verwaltungen rasch an Einfluss<sup>20</sup>. Diese Phase wird als Übergang vom Staat der *Ordnungsverwaltung* zum Staat der *Leistungsverwaltung* begriffen (vgl. Ambrosius 1984: 39ff). Wobei noch einmal zu betonen ist, dass diese *Leistungsverwaltung* als Angelegenheit der Kommunen betrachtet wurde.

Die Entwicklung von kommunalen Eigenbetrieben war dabei logische Folge der theoretischen Überlegungen zu den sozioökonomischen Strukturveränderungen der sich herausbildenden Industriegesellschaft. Selbst die offizielle Sozialdemokratie beurteilte die Kommunalisierung von Monopolbetrieben – im Gegensatz zur äußerst kontroversen Debatte des Gothaer Parteitags 1875 über die Verstaatlichung der preußischen Eisenbahnen – nahezu einhellig positiv, da sie meinte, über den gemeinnützigen Charakter der Unternehmen demokratische Kontrolle über sie zu erlangen und eine zielgerichtete regionale Wirtschaftspolitik betreiben zu können.

---

<sup>19</sup> Diese Integration „sozialer“ Elemente in die kapitalistische Wirtschaft bei gleichzeitiger Monopolisierungstendenz – am Ende des Jahrhunderts lässt sich der verstärkte Zusammenschluss von Großunternehmen zu Kartellen feststellen – kann als *Nationalisierung der Wirtschaft* (Vgl. Didry, Wagner 2000: 45) aufgefasst werden. In der Abwehr ausländischer Konkurrenz und im Kampf gegen die am Rande der Illegalität arbeitenden Gewerkschaften konnten sich die Unternehmen der Unterstützung des Staats sicher sein.

<sup>20</sup> Vgl. Krabbe (1979). Für den Einfluss in der Verwaltungswissenschaft der Zeit vgl. Lorenz von Stein (1888).

Mit dem Anschwellen der Großstädte in der Zeit der Hochindustrialisierung gelangte neben der Versorgung mit Wasser, Gas und Wohnraum sowie der Entsorgung von Abfällen auch die Entwicklung des öffentlichen Verkehrs in das Blickfeld der kommunalen Verwaltungen. Seit den siebziger Jahren wurden zunächst die Wasserbetriebe, dann die Schlachthöfe und ab den achtziger Jahren verstärkt die Gaswerke sowie die entstehenden Elektrizitätswerke kommunalisiert. Dies geschah aufgrund hygienischer und sicherheitspolitischer, aber auch entwicklungspolitischer und fiskalischer Erwägungen. Zur Jahrhundertwende waren die Kommunen schließlich nach Reichspost und Preußischer Staatsbahn der größte Arbeitgeber im Deutschen Reich.

Zusammen mit den gemeindewirtschaftlichen wurden ab Mitte des Jahrhunderts in Großstädten verstärkt stadtplanerische Aktivitäten in die Wege geleitet. Seit 1855 lag in Preußen die Kompetenz zur Erstellung von Bauplänen bei den Kommunen und nicht mehr beim Staat. Auch diese Entwicklung bezeichnet einen internationalen Trend. Die Namen Haussmann und Hobrecht stehen gleichermaßen für Abriss alter, sozial deprivierter Viertel und die blockmäßige Bebauung dieser und großer bis dahin unbebauter Flächen mit breiten, lichten Straßen nach rasterförmiger Anordnung. Die Pariser Boulevards und der Wiener Ring sind die wahrscheinlich prominentesten Ergebnisse dieser europäischen „Städteplanungsbeziehung“. Diese Vorzeigeprojekte waren natürlich zur Darstellung imperialer Machtfülle gedacht. Die in den Blöcken erfolgende engmaschige Bebauung mit Mietskasernen war weiterhin lediglich Gegenstand von Polizeiverordnungen. Diese sollten das Schlimmste verhindern. Trotzdem waren diese Wohnungen überbelegt, dunkel, feucht und schlecht ausgestattet und von Beginn an Spekulationsobjekte. Die *Wohnungsfrage* war ein wichtiger Punkt der Munizipalisten. Der Stadtplanung lagen sozio-ökonomische Überlegungen zu Grunde. Für die entstehenden industriellen Großbetriebe waren Zuführung und Abtransport vieler Arbeitskräfte, für die Entwicklung einer urbanen, bürgerlichen Öffentlichkeit waren innerstädtische Verkehrswege eine notwendige Umweltbedingung. Daher wurde im Rahmen der städtebaulichen Überlegungen die Notwendigkeit von Massenverkehrsmitteln mit einbezogen.

In dieser Zeit der radikalen Umgestaltung und Ausweitung der Städte wurden in den neuen Ausfallstraßen Schienen verlegt, um mit Pferdetrambahnen die Kommunikation mit den Vororten zu beschleunigen und neue Siedlungsgebiete zu entwickeln. Am 25. Juni 1865 verkehrte die erste Pferde-Straßenbahn Deutschlands zwischen Brandenburger Tor und Charlottenburg, 1873 die erste in Paris. Aber die technischen Innovationen der Zeit ermöglichten auch andere Praxen. 1863 nahm in London die erste U-Bahn der Welt den Betrieb auf und wie in Paris und Berlin wurden in den Siebziger Jahren Trassen für dampfgetriebene Stadteisenbahnen gebaut. Die Berliner Ringbahn wurde 1877 vollendet, was zu einer „ersten(n) Welle industrieller Standortverlagerungen“ (Bendikat 1997: 168) führte. „Diese sogenannte erste Randwanderung ließ die relativ enge Beziehung von Wohngebiet und Industriestandort in

vielen Fällen zwar noch bestehen, dennoch mussten die Beschäftigten zunehmend die öffentlichen Verkehrsmittel benutzen“ (Bendikat 1997: 168). Mit den neuen schieneengebundenen Fahrzeugen wurde der Nahverkehr allmählich „öffentlich“. Zum einen verbilligten sich die Fahrpreise nun aufgrund industrieller, massenhafter Produktion, so dass die Verkehrsmittel gegen Ende des Jahrhunderts auch für die ärmeren Schichten bezahlbar und damit zugänglich wurden<sup>21</sup>. Zum anderen gingen die Betriebe dieser kapitalintensiven Verkehrsträger allmählich in die öffentliche Hand über, worauf sich die einzelnen Linien zu einem System der *Massenverkehrsmittel* ausweiteten.

Anfangs erkannten die Stadtplaner jedoch nicht immer den gesellschaftlichen Bedarf dieser Innovationen. So lehnte Hobrecht den 1880 von Werner Siemens vorgelegten Plan zum Bau einer elektrischen Hochbahn ab, da das dafür zu errichtende Viadukt das Stadtbild empfindlich störe. Das Projekt wurde erst 20 Jahre später realisiert. Doch die Elektrifizierung der Straßenbahn – die erste elektrische Tram der Welt fuhr 1881 im Berliner Vorort Lichterfelde – führte zu einer weiteren Dynamisierung der Industrie- und Verkehrsentwicklung. Im Engagement privater, expandierender Großbetriebe wie *Siemens und Halske* und der *AEG* zeigte sich der Doppelcharakter der neuen Nahverkehrstechniken. Einerseits stellten sie die verkehrliche Infrastruktur für die Ausweitung der gesamten industriellen Produktion, andererseits bedeutete dies für die beteiligten Firmen ein immenses Wachstum. Verkehrstechnik gestaltete sich schon bei der Einführung der Eisenbahn als Mittel und Zweck, als Motor und Nutznießer der Industrialisierung. Mit den Investitionen in kommunalverkehrliche Projekte – zum Teil gegen den Widerstand der Obrigkeit – entwickelten die Elektrokonzerne den Nahverkehrsmarkt.

Doch das Interesse der Konzerne lag nicht beim Betrieb des Nahverkehrs, sondern beim Absatz von Zügen und Steuerungs-, Licht-, und Spannungsübertragungsanlagen. Da sich die Kommunen zunächst sperrten, mussten die Unternehmen den Betrieb selbst initiieren. So gründeten *Siemens* in Berlin und die *AEG* in Hamburg zu Beginn des 20. Jahrhunderts eigene Betriebsgesellschaften für die neuen Hoch- und U-Bahnen. Sehr bald erkannten die Kommunen aber die Notwendigkeit der Anschaffung der neuen Verkehrstechnik und drängten auf Einflussnahme in die Angebotspolitik. Dies war durchaus im Sinne der Erfinder, konnten sie sich damit auf das Kerngeschäft der Technologieproduktion beschränken. Mit dieser „*initiate-*

---

<sup>21</sup> In Berlin wurde die Einführung eines 10-Pfennig-Einheitstarifs für alle Straßenbahnen im Jahr 1901 vollzogen. Nicht zuletzt dadurch erlangte die Straßenbahn die Verdopplung ihrer Fahrgastzahlen im Dekadenrhythmus und wurde zum wichtigsten Verkehrsmittel des sich ausweitenden Berufsverkehrs (vgl. Wolf 1994: 33, 39). Dieser Tarif konnte jedoch nur aufgrund massiven politischen Drucks (und nach dreijährigen Verhandlungen zwischen Betreibern und Stadtverwaltung) eingeführt werden. Die Straßenbahngesellschaften favorisierten aus Profitinteressen ein Festhalten an höheren Preisen (vgl. Bendikat 1997: 171).

*install- and sell-Strategie“* wurden *Siemens und Halske* und die *AEG* (wenn auch mit einer über die Nahverkehrstechnik hinaus ragenden Produktpalette) bis zur Jahrhundertwende zu den größten Arbeitgebern Berlins.

Die Kommunen unterstützten am Ende des 19. Jahrhunderts Monopolisierungsbestrebungen im Nahverkehr, ordneten sie mitunter gar an<sup>22</sup>. Damit intendierten sie ein Zusammenwachsen der einzelnen, unabhängigen, zum Teil aneinander vorbeifahrenden Linien zu einem *System*, das den Anforderungen der rasant wachsenden Großstädte gerecht wurde. Zunächst handelte es sich um (zumeist private) Monopolgesellschaften je nach unterschiedlicher Traktionsart. So gab es um 1900 in Berlin zwar eine monopolisierte *Allgemeine Berliner Omnibus AG* (ABOAG), daneben aber viele verschiedene Straßenbahnbetreiber, unter ihnen als weitaus größte, die *Große Berliner Straßenbahn AG* (GBS) sowie ab 1902 die von *Siemens* und *Deutscher Bank* gegründete *Gesellschaft für elektrische Hoch- und Untergrundbahnen in Berlin*.

Städtebauliche Veränderungen und die Notwendigkeit von Enteignungen für U-, S-, und Straßenbahnbau machten schon in der Initialphase eine Kooperation zwischen privaten Investoren und planerischer Instanz nötig. Mit den immer noch steigenden Bevölkerungszahlen in den Städten setzte sich in den Jahren um 1900 eine Doktrin verstärkter kommunaler Investitionen und Fürsorge in den Verwaltungen durch. Im Zuge dieser Kommunalisierung kam es auch zum Bau städtischer Verkehrs- Großprojekte wie der U-Bahn der damals noch unabhängigen Stadt Schöneberg (heute Berliner U-Bahnlinie 4) im Jahr 1910. Bei diesem Projekt wurde ein anderer Weg als beim Bau der ersten U-Bahnen beschritten. Während die Stadt die Bahn vollständig plante, finanzierte und ausführen lies, übergab sie den Betrieb ein Jahr nach Fertigstellung der privaten Hochbahngesellschaft, nachdem sie zuvor schon in Tarifgemeinschaft mit den Berliner U-Bahnen betrieben wurde. Ein Verfahren, das heute als *public-private-partnership* bezeichnet wird.

Die Kommunalisierung des urbanen Verkehrs erfolgte im Vergleich zur Wasser-, Gas- und Elektrizitätsversorgung relativ spät – meistens nach der Jahrhundertwende – und schleppend<sup>23</sup>. Einerseits waren viele private Gesellschaften nicht bereit, das

---

<sup>22</sup> Die Betreiber der Omnibuslinien waren zwar Private, doch schon 1855 kam es per kaiserlichem Dekret in Paris mit der Gründung der *Compagnie Générale des Omnibus* (CGO) zur Bildung eines ersten Beförderungsmonopols, das auf 30 Jahre festgelegt wurde. In Berlin übernahm die 1865 neugegründete *Berliner Omnibus-Gesellschaft* per Polizeidekret die Konzessionen sämtlicher bisheriger (Pferde-) Omnibus-Unternehmer. In London konnte die 1858 gegründete *London General Omnibus Company* in den 60er Jahren immerhin 80% aller im Stadtgebiet eingesetzten Fahrzeuge ihr eigen nennen, hatte aber kein formales Monopolrecht. 1898 förderte die Stadt Berlin den Zusammenschluss dreier Straßenbahnbetriebe zur *Großen Berliner Straßenbahngesellschaft* (GSB) durch großzügige Subventionierung von Neubauten und Elektrifizierung und die Verlängerung der Konzession (vgl. Bendikat 1997: 1970).

<sup>23</sup> Vorreiter waren die westdeutsche Großstädte Köln (1900) und Düsseldorf (1907).

profitable Geschäft aus der Hand zu geben. Andererseits entsprach ihre an der Rentabilitätslogik orientierte Investitions- und Expansionspolitik nicht den Erwartungen der Kommunalpolitik, die die Erschließung von Stadträndern und die Verknüpfung der verschiedenen Strecken forcieren wollte. Dass bis 1913 die Hälfte aller Straßenbahnen Preußens in privater Hand blieben, ist aber auch den Vorbehalten bürgerlicher Kommunalpolitiker gegenüber diesen „proletarischen“ Verkehrsmitteln geschuldet. Im Gegensatz zur allgemeinen Bereitstellung von Wasser und Energie sah man es nicht als unbedingt erstrebenswert an, dass die Bevölkerung der „schlechteren“ Stadtviertel ohne weiteres in die „besseren“ gelangen konnte. Es fällt auch im internationalen Vergleich auf, dass die kleiner dimensionierten Großstädte<sup>24</sup> früher und energischer zur Kommunalisierung der Verkehrsunternehmen strebten als die Metropolen Paris, London und Berlin, die auf eine Politik der staatlich regulierten privaten Monopolisierung setzten.

Die „Versorgung“ mit Nahverkehr durch öffentlich-rechtliche Anstalten wurde bis zum Krieg nur teilweise verwirklicht. Die munizipalsozialistischen Ideen, die diese Kommunalisierung beförderten, setzten sich in den Verwaltungen allerdings mehr und mehr durch. Der Gegensatz von gemeinwohlorientierter Verwaltungstätigkeit und privatwirtschaftlichem Profitstreben wurde mit der Einführung des investitionsintensiven, elektrifizierten Massenverkehrs immer deutlicher. Gleichwohl lässt sich für diese Zeit ein für die Entwicklung des öffentlichen Nahverkehrs förderliches Zusammenspiel aus staatlicher Regulierung und privatwirtschaftlicher Initiative konstatieren.

---

<sup>24</sup> In Groß-Britannien zum Beispiel Birmingham und Glasgow.

### c) „Stärkung der vaterländischen Wehrkraft“ durch Staatsintervention in der Kriegswirtschaft – Sozialpolitik zur Befriedung nach innen und Immobilisierung der urbanen Bevölkerung

„Die Mobilisierung der Gesellschaft“ (Lederer 1979: 120) im ersten Weltkrieg führte zu einer Umformung in eine „Volksgemeinschaft“. Darunter lässt sich die Nivellierung von gruppengeleiteten Antagonismen und die Schaffung einer durch eine auf ein Nationalvolk bezogene gemeinsame Identität verstehen. Eine Gesellschaft begründet sich auf abstrakte Verträge, Gemeinschaften dagegen auf „quasi-familiäre“ Abhängigkeiten. In diese „Volkstumspolitik“, die durch des Kaisers Ausspruch, er kenne „nur noch Deutsche“, am plakativsten ausgedrückt wurde, willigten Sozialdemokraten und Gewerkschaften mit der Erklärung eines „Burgfriedens“ ein<sup>25</sup>. Folglich hatten alle politischen Maßnahmen dem Kriegsziel, ein Sieg mit der Ausweitung politischer und ökonomischer Macht, zu dienen<sup>26</sup>. Die wirtschaftliche Produktion wurde ganz auf diese Zwecke ausgerichtet. Mit der Obersten Heeresleitung (OHL) gab es im Deutschen Reich eine Art „Nebenregierung“, die sich auch verstärkt in wirtschaftspolitische Belange einmischte. Seit 1912 bestand im Reichsamt des Inneren eine „Ständige Kommission für Mobilmachungsfragen“, die staatliche Interventionen in die Wirtschaft zu Kriegszwecken koordinieren sollte. Zu Kriegsbeginn wurde dann der „Hindenburgplan“ verkündet, der die Großunternehmen zu kriegswichtiger Produktion verpflichtete und ihnen bisher nie geahnte Profite bescherte.

Mit Fortdauer des Kriegs zeigten sich erhebliche Mängel in der Kriegswirtschaft. Vor allen Dingen die Lebensmittelversorgung der städtischen Bevölkerung erwies sich als schwierig, aber auch die Bereitstellung direkter Kriegsprodukte wie Kanonen, Tanks und Gewehre erfolgte nicht zur Zufriedenheit der OHL. Deshalb wurde am 5. Dezember 1916 das „Vaterländische Hilfsdienstgesetz“ verkündet, das die gesamte wirtschaftliche Produktion unter das Kriegsprimat stellte und den direkten Einfluss staatlicher Stellen auf die Wirtschaft verstärkte. Einerseits wurden mit ihm die Rechte der Arbeitnehmer beschnitten. Der bis dahin hohen Fluktuation der Arbeitskräfte (Abzug an die Front, Wechsel in die besser bezahlten Anstellungen bei den Stahlbaronen) wurde durch eine Zwangsverpflichtung, den eingenommen „kriegswichtigen“ Arbeitsplatz zu behalten, begegnet. Dies bedeutete eine massive Einschränkung der horizontalen Mobilität<sup>27</sup>. Andererseits wurde auch die Autonomie der Unternehmer

---

<sup>25</sup> In Frankreich wurde diese „nationale Schließung“ in der *Union Sacrée* gleich heilig gesprochen. Der nationale Pathos war also nicht nur eine deutsche Besonderheit.

<sup>26</sup> Die Widersprüche und Ambivalenzen dieses Prozesses können hier wenn überhaupt nur angedeutet werden. Näheres hierzu u.a. in dem in diesem Kapitel häufig zitierten Band von Jürgen Kocka (1978) *Klassengesellschaft im Krieg*. An dieser Stelle sollen in knappster Form die Entwicklungen skizziert werden, die für unser Thema entscheidend sind.

<sup>27</sup> Peter Wagner weist auf den Zusammenhang von der Formierung einer Volksgemeinschaft im Krieg und ihrer Immobilisierung hin. „Während des neunzehnten Jahrhunderts hatten Versuche, dem eige-

durch restriktive Preis- und Lohnvorschriften beschränkt und damit auch ein Zugeständnis an die Belange der Arbeitnehmer gemacht. Es wurden mit Gewerkschaftern besetzte Kommissionen in den Betrieben installiert, die die Einhaltung des Gesetzes (vor allem der Lohnvorschriften) überwachen sollten. In Frankreich wurde ein ähnliches Gesetz, das *Loi Dalbiez*, bereits am 17. August 1915 in Kraft gesetzt. Mit ihm wurde durch Differenzierung der Qualifikation bestimmt, wer an die Front geschickt wurde und wer an seinem Arbeitsplatz zu bleiben hatte. Die Regelung von Lohn- und anderen arbeitsbezogenen Fragen wurde auch hier von Kommissionen aus Unternehmer-, Gewerkschafts- und Regierungsvertretern ausgehandelt<sup>28</sup>.

Die Ausweitung der Staatstätigkeit in der Wirtschaft hatte wechselseitige Züge. Für die Organisation der kriegswichtigen Produktion wurden nicht wenige „Wirtschaftsführer“ in Staatsämter geholt, die dort auch ihre privatwirtschaftlichen Interessen verfolgten. Prominentester Vertreter war sicherlich Walter Rathenau, der Sohn des Gründers der AEG<sup>29</sup>. Er wurde Regierungsbeauftragter für die Organisation der aufgrund der alliierten Blockade besonders schwierigen Rohstoffbeschaffung. Schon vor dem Krieg verfolgte er das Projekt einer Nationalisierung aller energiewirtschaftlichen Betriebe (unter der organisatorischen Führung der AEG). Aufgrund starker Widerstände der konkurrierenden Unternehmen scheiterte der Gesetzentwurf 1914. Trotzdem hatte Rathenau mit seinen Vorstellungen von „Gemeinwirtschaft“ als vom Staat monopolisierte und konzessionierte Produktion nun starke Fürsprecher auf der nationalliberalen Seite, etwa von Gustav Stresemann, Max Weber und Friedrich Naumann. Dieser korporativen Regulierung in Deutschland entsprach, dass es in Frankreich zur Gründung von Unternehmensverbänden (*syndicats patronaux*) kam, die auch die „Organisierung von Innovation und Standardisierung“ (Didry/Wagner 2000: 59) übernahmen.

Obwohl gerade in den ersten Kriegsjahren der Aufschwung in der kriegswichtigen Montanindustrie den Großindustriellen riesige Gewinne zuführte, verstärkten sich die Gegensätze von Wirtschaft und Staat mit Ausweitung der staatlichen Interventionen.

---

nen Schicksal zu entfliehen, oft in einer Bewegung über Grenzen bestanden [vgl. *die Auswanderungszahlen zur Jahrhundertwende in Kapitel 2 .b) M. G.*]. Die ersten zwei Drittel des zwanzigsten Jahrhundert erlebten zugleich eine stärkere Beschränkung freiwilliger Wanderung und einen noch nie dagewesenen Anstieg erzwungener Vertreibung“ (Wagner 1995: 143). Was „Mobilisierung“ im militärisch-historischen Kontext genannt wird, bedeutet letztendlich einen Einschränkung der Beweglichkeit der Individuen. Die gleichzeitigen sozialpolitischen Zugeständnisse sieht Wagner als notwendigen Ausgleich zu dieser sehr konkreten „Schließung der Gesellschaft“ (vgl. Wagner 1995: 141ff).

<sup>28</sup> Vgl. Didry/Wagner (2000: 59).

<sup>29</sup> Diese personelle Verquickung deuteten marxistisch-leninistische Theoretiker als Höhepunkt einer Entwicklung zum „Staatsmonopolkapitalismus“ (vgl. Nussbaum 1978, Kuczynski 1982).

Rathenaus Position war in der Unternehmerschaft mehr als umstritten<sup>30</sup>. In der großbürgerlichen Presse tauchten vielfach Warnungen vor einem „Staatssozialismus“ auf, verbunden mit der berechtigten Annahme, dass die mit dem Hilfsdienstgesetz gemachten Zugeständnisse an die Arbeiter auch nach einem Sieg nicht einfach reversibel seien<sup>31</sup>. Die durch die Faktizität des Kriegs erlangte Macht der Arbeitnehmer und der Behörden war bereits zu groß<sup>32</sup>.

Eine Ausweitung der Staatsintervention in die Wirtschaft lässt sich nicht nur qualitativ in den gesetzlichen Bestimmungen zur Produktion, sondern auch quantitativ nachweisen: „1918 arbeiten auf dem Arbeitsgebiet des alten Reichsamts des Innern [das sich auch um wirtschaftspolitische Fragen kümmerte<sup>33</sup>, M. G.] mehr als doppelt so viel Beamte wie 1914“ (Kocka 1978: 121). Deshalb lässt sich trotz oder gerade wegen der Subsumierung aller wirtschaftlichen Interessen unter das Primat des Kriegs eine entscheidende Verschiebung des Verhältnisses von Staat und Wirtschaft ausmachen, welches auch die Vorsorgepflicht des Staats zum ersten Mal rechtlich verankert<sup>34</sup>. „Die Weltkriegszeit . . . dürfte die entscheidende Phase bei der Umwandlung der alten, nie rein existierenden Ordnungsverwaltung zur Leistungsverwaltung des modernen Sozialstaats gewesen sein“ (Kocka 1978: 121).

---

<sup>30</sup> So berichtet Kocka von einer „scharfen Ablehnung, die W. Rathenaus staatsinterventionistische Pläne durch den Juniorchef des anderen großen deutschen Elektrokonzerns erfuhren: durch Carl Friedrich von Siemens“ (1978: 22).

<sup>31</sup> „Wir sind viel zu tief hineingeraten in die Beamtenwirtschaft des Staatssozialismus“ (Vossische Zeitung Nr. 3 am 1.10.1916, zit. nach Kocka 1978: 199).

<sup>32</sup> So meinte etwa der Chef der 3. Obersten Heeresleitung General Groener: „Gegen die Arbeiter können wir den Krieg überhaupt nicht gewinnen“ (zit. nach Kocka 1978: 114).

<sup>33</sup> „Der Staat verfügte bereits vor 1914 über einen recht umfangreichen Apparat für Wirtschaftsverwaltung und Regelung wirtschaftlicher Fragen, der allerdings noch nicht straff zentralisiert, sondern in verschiedene Reichs- und bundesstaatliche Behörden zersplittert war. Auf Reichsebene fungierte das Reichsamt des Inneren als zentrale Behörde für wirtschaftliche Fragen. Von seinen seit 1900 bestehenden vier Abteilungen waren drei ausschließlich für wirtschaftliche und soziale Probleme zuständig Abt. II: Fürsorge für die arbeitenden Klassen (Kranken-, Unfall-, Invaliden- und Hinterbliebenenversicherung, Arbeiterschutz, Sonntagsruhe usw., Wohlfahrtseinrichtungen, Angestelltenversicherung, Arbeitsmarkt, sonstige Sozialpolitik, Gewerbe, Versicherungswesen, Genossenschaftswesen, Hypothekenbankwesen, Prüfung der Handfeuerwaffe. Abt. III: See- und Binnenschifffahrt, Postdampferverbindungen, Verwaltung des Kaiser-Wilhelm-Kanals, Auswanderungswesen, See- und Binnenfischerei, geistiges Eigentum, gewerblicher Rechtsschutz, Maß und Gewicht, Medizinal- und Veterinärwesen, land- forstwirtschaftliche Biologie. Abt. IV: Handel, Handelspolitik, Handelsverträge, wirtschaftliche Fragen der Landwirtschaft und Industrie, wirtschaftliche Seiten des Zoll- und Steuerwesens, Produktionsverhältnisse des In- und Auslandes, allgemeine Statistik, Statistik des Warenverkehrs mit dem Ausland, Bank- und Börsenwesen“ (Nussbaum 1978: 106).

<sup>34</sup> Dass sich in den 70er Jahren des letzten Jahrhunderts anhand der Bewertung der zunehmenden Staatsintervention im Krieg eine lange und ausufernde Kontroverse von Sozialwissenschaftlern verschiedenster Couleur über die Stichhaltigkeit der Lenin'schen Staatsmonopolkapitalismus-These entspann, sei hier zumindest am Rande erwähnt.

Nimmt auf der einen Seite die staatliche Intervention in die Wirtschaft zu (gerade auf der obersten gebietskörperschaftlichen Ebene, dem Reich), so ist im Verlauf des anderen hier verfolgten Entwicklungsstrangs, des urbanen Verkehrs, eine widersprüchliche Tendenz feststellbar. Die Politik der Immobilisierung (vgl. Anm. 27) der Bevölkerung wurde auch im urbanen Nahverkehr durchgesetzt, wie das Beispiel Berlin zeigt. Die Praxis des Öffentlichen Nahverkehrs unterlag ebenso wie andere Lebensbereiche der Mangelwirtschaft. Eisen, Stahl, Kohle und Benzin wurden in erster Linie für die unmittelbare Kriegsproduktion verwendet. Omnibusse im Stadtverkehr wurden sofort nach Kriegsbeginn vollständig für den Kriegsdienst requiriert. Die dampfbetriebenen Nahverkehrsbahnen wurden stark reduziert, die Straßenbahnen wurden eingeschränkt betrieben. Trotzdem kam es bis 1918 noch zu einer Steigerung der Fahrgastzahlen. Dieser Widerspruch lässt sich wohl dadurch erklären, dass die „Elektrische“ bis an die Kapazitätsgrenzen genutzt wurde. Die führende Rolle der Straßenbahn im Nahverkehr<sup>35</sup> wurde im Krieg noch verstärkt, weil sich auch der Fahrradverkehr aufgrund des Gummimangels nicht ausweitete.

Die betriebenen Anlagen wurden voll auf Verschleiß gefahren. Doch nicht nur die Instandhaltung wurde vernachlässigt. Bereits begonnene Arbeiten für neue Infrastrukturprojekte wie die (heute so genannten) Berliner U-Bahnlinien 6 und 7 wurden gestoppt. Bis 1916 wurden nur noch wenige Kilometer Straßenbahn neu in Betrieb genommen. Danach gab es keine Ausweitung des Streckennetzes mehr. Auch die in der korporativen Kriegswirtschaft herausragende Stellung Rathenaus – immerhin Vorstand eines an der Nahverkehrstechnik glänzend verdienenden Unternehmens – konnte den „Zusammenbruch des Nahverkehrsmarkts“ nicht verhindern. Zwar wurde am 2. Mai 1914 in Berlin mit der Hochbahn-Omnibusgesellschaft noch die erste traktionsartübergreifende, also multimodale, Verkehrsgesellschaft gegründet, doch musste auch sie mit Kriegsbeginn den Betrieb einstellen. So führte die korporierte Kriegswirtschaft mit der politisch angeordneten Ausweitung der Staatstätigkeit in der Wirtschaft und der Mischung aus Immobilisierung und Verschleißbetrieb im Öffentlichen Nahverkehr schließlich zur Epoche der Kommunalisierung (vgl. folgendes Kapitel).

---

<sup>35</sup> 1913 verzeichneten U- und Hochbahnen in Berlin gerade mal 5,66% des gesamten Fahrgastaufkommens, der Omnibusverkehr nur 14% die Straßenbahn aber 50% (vgl. Wolf 1994: 52).

#### d) "Wirtschaftsdemokratie" und Kommunalisierung als Antwort auf das Scheitern der Revolution und das Marktversagen in den 1920er Jahren

Die Ausweitung der staatlichen Eingriffe in die Wirtschaft der Weimarer Zeit sind geprägt durch das Scheitern der Revolution 1918/19, eine gleichwohl erstarkte reformistische Sozialdemokratie und das Versagen des Markts. Nicht mehr dramatische demografische Entwicklungen wie Ende des neunzehnten Jahrhunderts bestimmten den staatlichen Eingriff in die Wirtschaft<sup>36</sup>, sondern Not und Armut in Folge von Krieg und Weltwirtschaftskrise. Nachdem mit der Niederschlagung der Revolution auch eine grundsätzlich veränderte Wirtschaftsordnung nicht mehr zur Debatte stand, legte die Sozialdemokratische Partei als stärkste politische Kraft der Weimarer Republik ihr Augenmerk auf die „Demokratisierung der Wirtschaft“. Durch den Ausbau der öffentlichen Betriebe und die Gründung von Genossenschaften und gewerkschaftseigenen Unternehmen sollten eine Vielzahl von politischen Zielen verfolgt werden. So sollten die darbedenden Kommunen durch Zuschüsse aus den gegründeten Eigenbetrieben – *Stadtwerke* in ihrer häufigen Mischform als Energie-, Wasser- und Verkehrsversorger – finanziell entlastet werden. Dies gelang auch größten Teils<sup>37</sup>.

Die Sozialdemokraten verfolgten mit den öffentlichen Unternehmen bestimmte gemeinwirtschaftliche Ziele: „1. Bedarfsdeckungs- oder Versorgungsprinzip anstelle des Gewinnprinzips, 2. planwirtschaftliche Organisation anstelle konkurrenzwirtschaftlicher Beziehungen, wirtschaftspolitische Instrumentalisierung anstelle ausschließlich betriebswirtschaftlicher Perspektive, 3. gemeinwirtschaftliche-demokratische Betriebsführung anstelle hierarchischer Organisationsstrukturen, 4. fortschrittliche betriebliche Lohn- und Arbeitsbedingungen anstelle privatkapitalistischer Ausbeutung“ (Ambrosius 1984: 60). Wie schon in der Kaiserzeit trafen sich diese „sozialistischen“ Vorstellungen mit denen eines „sozialen Flügels“ der Liberalen. Meinten die einen<sup>38</sup>, öffentliche Unternehmen sollten sich nur da betätigen, wo es eine „natürliche“ oder technisch bedingte Monopolstellung gab und die Gefahr des Missbrauchs privatwirtschaftlicher Macht bestand, waren andere<sup>39</sup> der Ansicht, dass die Privatwirtschaft ohne die Ergänzung durch die öffentliche Wirtschaft nicht existieren

---

<sup>36</sup> „Die Bevölkerungszahl stieg zwischen 1913 und 1933 nur noch von 67 auf 71 Mill., was eine Zunahme von 6% bedeutete“ (Ambrosius 1984: 54). Vgl. dazu die Zunahme von 20 Millionen von 1890 bis 1914 (siehe Kapitel 2. b).

<sup>37</sup> „Über 90% der Betriebseinnahmen der Kommunen stammte aus den Versorgungsbetrieben von Wasser, Gas, und Elektrizität, wobei allein die Elektrizitätswerke zwischen 30 und 50% erwirtschafteten“ (Ambrosius 1984: 92).

<sup>38</sup> Niebuhr (1928), Wiedenfeld (1927)

<sup>39</sup> Saitzew (1930), Gerber (1928), Brandt (1929)

könne. „Öffentliche Unternehmen erfüllten hiernach auf Dauer wesentliche Aufgaben, die einerseits von privaten nicht übernommen werden konnten oder sollten, die aber andererseits aufgrund der Strukturveränderungen des Kapitalismus erfüllt werden mussten, um das Gesamtsystem zu erhalten“ (Ambrosius 1984: 61).

Einig waren sich Sozialdemokraten und „Interventionsliberale“ in der Aufgabenzuweisung der öffentlichen Betriebe durch konjunktur-, raumordnungs- und sozialpolitische Prämissen<sup>40</sup>. Vor allen Dingen die Investitionstätigkeit der öffentlichen Hand aller drei Gebietskörperschaften spielte bei der Bekämpfung der Wirtschaftskrise eine große Rolle. Im Bereich des öffentlichen Wohnungsbaus, der Wohlfahrt, der Sozialversicherungen, der Versorgungsbetriebe und des Verkehrswesens wurden in der Weimarer Zeit zwischen 55 und 65% aller Bruttoanlageinvestitionen getätigt (vgl. Ambrosius 1984: 95). Doch auch diese Investitionen wurden ab 1929 während der größten Krise reduziert. Wichtiger war der raumordnungsplanerische Ansatz, der nicht zuletzt mit den jetzt verstärkt kommunalisierten öffentlichen Betrieben verfolgt wurde<sup>41</sup>.

Das Netz der Straßen- und Untergrundbahnen wurde ebenso wie die Omnibuslinien stark ausgebaut. „Die Zahl der beförderten Personen verdoppelte und verdreifachte sich von 1920 bis 1930“ (Ambrosius 1984: 97). Die „Elektrische“, also die Straßenbahn, wurde noch mehr zum zentralen Verkehrsträger in den Großstädten. Dies ging einher mit einer drastischen Veränderung der Eigentumsverhältnisse. „Hielten sich vor dem Ersten Weltkrieg kommunale und private Straßenbahnunternehmen die Waage, so setzte nach dem Krieg eine systematische Kommunalisierung ein, die von einem starken Konzentrationsprozess begleitet war. Die verschiedenen Straßenbahnbetriebe, die es jeweils in den einzelnen Großstädten gab, wurden zu einem Unternehmen zusammengefasst. Zugleich fand ein umfangreicher Ausbau der Schienennetze statt“ (Ambrosius 1984: 75).

In Berlin wurde nicht nur das „modernste Nahverkehrssystem Europas“ (Ambrosius 1984: 76) gebaut, es wurden auch neue Organisationsstrukturen errichtet. Schon 1921 hatte die Stadt die Mehrheit der Straßenbahnen übernommen, 1926 die Aktienmehrheit bei der Busgesellschaft ABOAG und der Hoch- und Untergrundbahn. Doch die Kompensation des im vorigen Kapitel beschriebenen Verschleißbetriebs im Krieg machte hohe Investitionen notwendig. Die Verkehrsträger waren herunterge-

---

<sup>40</sup> Allerdings legten die Liberalen einen größeren Wert darauf, dass die kaufmännische Betriebsführung, Rationalität und Produktivität auch diese Betriebe profitabel machen sollte.

<sup>41</sup> „Will die Gemeinde überhaupt das Interesse der Siedlungs-, der Wohnungs- und der Bodenpolitik wahrnehmen, so kann sie das nur durch den Bau von zunächst noch nicht profitablen Strecken. Die Aktiengesellschaften haben daran naturgemäß kein Interesse, die Gemeinden müssen daran naturgemäß ein *großes Interesse* haben“ (Hugo Preuß [liberaler Stadtrat, Abgeordneter im preußischen Landtag und „geistiger Schöpfer“ der Weimarer Verfassung] zit. nach Wolf 1994: 50)

wirtschaftet und mussten nun mit staatlichen Geldern saniert werden. Winfried Wolf bezeichnet diesen Vorgang als Privatisierung der Gewinne und Verstaatlichung der Verluste (vgl. Wolf 1994: 48). Mit den *Berliner Verkehrsbetrieben* (BVG) wurden 1929 die verschiedenen Verkehrsträger – Straßenbahn, U- und Hochbahn, Bus – zu einem integrierten Nahverkehrsunternehmen zusammengeführt. Dies war die bis dahin einmalige Zusammenfassung der verschiedenen Verkehrsträger innerhalb einer Organisation. Die Rechtsform war zunächst die der Aktiengesellschaft, an der die Stadt Berlin 100% der Aktien führte. Die BVG war mit ihren 28.000 Beschäftigten und einem Eigenkapital von 400 Millionen Reichsmark „das drittgrößte Wirtschaftsunternehmen Deutschlands und [ . . . ] das größte kommunale Unternehmen Europas“ (Wolf 1994: 50). Die BVG ist lediglich das prominenteste Beispiel für die Kommunalisierung des öffentlichen Verkehr im Deutschland der Zwanziger Jahre. Dort, wo es nicht schon seit dem Kaiserreich zahlreiche kommunale Eigenbetriebe gab wie in Westfalen, wurden die Verkehrsbetriebe nun massiv in die öffentliche Hand überführt. „Im Jahr 1927 betrieben 233 Straßenbahnunternehmen insgesamt eine Streckenlänge von 6.285 Kilometern. Von diesen Betrieben waren 120 rein kommunale Einrichtungen, 67 hatten gemischtwirtschaftlichen Charakter mit überwiegend kommunalen Einfluß, während sich immerhin noch 36 Betriebe in privater Hand befanden“ (Ambrosius 1984: 76).

Zwar mag der Kommunalisierung der Verkehrsbetriebe vereinzelt der Wunsch der Gemeinden an der Beteiligung der Profite zu Grunde gelegen haben. Doch darin zeigt sich vielmehr, dass dieser Prozess die Folge des im Krieg und der Wirtschaftskrise um sich greifenden materiellen und monetären Niedergangs der privaten Verkehrsunternehmen war<sup>42</sup>. Die Gemeinden verfolgten mit der Kommunalisierung sowohl Gemeinwohlinteressen im Sinne dessen, was später Daseinsvorsorge genannt wurde, als auch die Wahrnehmung einer Verantwortung für die gesamte Volkswirtschaft, die eines funktionierenden Verkehrssystems bedurfte. Die „Veröffentlichung“ des urbanen Verkehrs war eingebettet in eine international zu beobachtende Ausweitung der Staatstätigkeit in der Wirtschaft. Sie war nicht notwendige, aber plausible Folge einer Machtverschiebung vom Kapital zur Arbeiterbewegung und eine konsequente Umsetzung der in diesem Abschnitt beschriebenen Entwicklung der Verantwortlichkeit des Staats für das Wohl seiner Bürger.

---

<sup>42</sup> Vgl. dazu Wolf (1994: 55ff), Niederich (1997: 95ff)

### 3) Die Genese der Daseinsvorsorge aus begriffskritischer Sicht

Im folgenden Abschnitt soll die Entwicklung der Daseinsvorsorge aus theoriegeschichtlicher Perspektive beleuchtet werden. Dabei sollen zunächst maßgebliche *intellektuelle Einflüsse* nachgezeichnet (Kapitel a), dann *das Konzept Ernst Forsthoffs* erläutert (Kapitel b), im Anschluss daran die *Bedeutung im Nationalsozialismus* untersucht (Kapitel c) und schließlich die *Probleme, die aus diesem begrifflichen deutschen Sonderweg resultieren* (Kapitel d), zusammengefasst werden.

#### a) Zur „geistigen Situation der Zeit“ – Das intellektuelle Umfeld der Daseinsvorsorgekonzeption

Die im vorigen Kapitel geschilderten politischen und wirtschaftlichen Umwälzungen korrespondieren auch mit den Anschauungen und theoretischen Schriften maßgeblicher Intellektueller der 1920er Jahre. Für sie gilt in ähnlicher Weise, was Peter Wagner für die sozialen Akteure dieser Zeit behauptet. „Diese Beobachter und viele andere, die sich aktiv in solche Praktiken engagierten, fügten Tendenzen ihrer Zeit zu Portraits zusammen, die aufgrund ihrer Existenz als Vorstellungen und Repräsentationen Erwartungen und Orientierungen beeinflussten und so zu einer Kraft in der sozialen Wirklichkeit wurden“ (Wagner 1995: 121). Die Gedanken Max Webers, Friedrich Dessauers und Karl Jaspers finden einen zum Teil direkten, wörtlich übernommenen Niederschlag in die spätere Konzeption der Daseinsvorsorge durch Ernst Forsthoff. Im folgenden soll in gebotener Kürze ein Eindruck von der „geistigen Situation der Zeit“ vermittelt werden.

Friedrich Dessauer beschreibt in der *Philosophie der Technik* (1928) die Auflösung personaler Abhängigkeiten zugunsten einer sachlichen, über die Technik vermittelten Verbundenheit der Menschen. Als Beispiel benennt er die Wasserversorgung in den Städten, die durch ein technisches System gewährleistet werde. Einige Menschen befriedigten das Bedürfnis aller. Deshalb sei die Abhängigkeit von ihnen immens groß. „Die Menschen begegnen sich nicht mehr selbst, sondern es tritt etwas zwischen sie, was Wirkung von einem zum anderen leitet“ (Dessauer 1928: 113). Dieses *etwas* bezeichnet Dessauer als „Dienstverbundenheit aller gegen alle“ (Dessauer 1928: 125ff, 132f). Mit Recht ist darauf hingewiesen worden, dass diese Ausführungen Dessauers das Konzept der Dienstleistungsgesellschaft antizipieren. Allerdings legt er im Gegensatz zum Dienstleistungsgedanken, der in der Erbringung einer Leistung durch Arbeit fußt, mit seiner geradezu metaphysischen Überhöhung der Technik ein Primat derselben über die Wirtschaft fest und versucht dadurch ihren sozialen Charakter ethisch zu begründen: „Aber ihre Weihe hat die Technik vom Schöpfer und nicht vom Mammon“ (Dessauer 1928: 40).

Max Weber liefert Ernst Forsthoff in seiner Kritik der Bürokratie die Stichworte für die *Verteidigung der Verwaltung* gegen die allzu grobe Vereinnahmung durch den Nationalsozialismus. Dabei geht Weber ebenfalls von einer in der modernen Gesellschaft gewachsenen *Bedürftigkeit* der Individuen aus. „In seiner Rückwirkung auf den allgemeinen Bedürfnisstand bedingt dies zunehmende subjektive Unentbehrlichkeit organisierter gemeinwirtschaftlicher und interlokaler, also bürokratischer, Fürsorge für die verschiedensten, früher entweder unbekanntes oder privatwirtschaftlich oder lokal gedeuteten Lebensbedürfnisse“ (Weber 1947: 670). Er beschreibt diesen Umstand in der Folge des ihm eigenen „wertungsfreien Postulats“ als Aushandlungsprozess in der politischen Auseinandersetzung, ohne für die Notwendigkeit oder die Ablehnung solchen Vorgehens Partei zu ergreifen. „Von anderen Momenten wirken in erster Linie die mannigfachen sog. ‚sozialpolitischen‘ Aufgaben, welche der moderne Staat teils von den Interessen zugeschoben bekommt, teils sei es aus machtpolitischen, sei es aus ideologischen Gründen, usurpiert“ (Weber 1947: 670). Mit dem Begriff der Appropriation – den Forsthoff expressis verbis von Weber übernimmt<sup>43</sup> – bezeichnet Weber einen Grundbegriff in wirtschaftlichen und sozialen Beziehungen. Dieser kann sowohl als *Aneignung* als auch als *Zuteilung* interpretiert werden (vgl. Schiedemann 1991: 49f). Dabei rekurriert er auf eine (soziale) Grenzziehung, die er als „Schließung“ bezeichnet. Die Aneignungschancen in diesen Grenzen könnten auf verschiedene Art vergeben werden. „Eine geschlossene soziale Beziehung kann monopolisierte Chancen der Beteiligten a) frei oder b) nach Maß und Art reguliert und rationiert oder c) den einzelnen Gruppen von ihnen dauernd und relativ oder völlig unentziehbar appropriiert garantieren (Schließung nach innen)“ (Weber 1956: 23). Zu beachten bleibt, dass er sich hier auf „geschlossene“ soziale Systeme bezieht, in denen sich – anscheinend zwangsläufig – monopolisierte Chancen bilden.

Demgegenüber stehen allerdings auch Stadien der „völligen Freigabe der appropriierten Monopolchancen zum Austausch auch nach außen“ (Weber 1956: 202). Solch eine Internationalisierung von Wirtschaft und Gesellschaft wird von Weber allerdings – entgegen aller wertungsfreier Postulate – abgelehnt. Sein Begriff der Schließung ist durchaus national-territorial zu verstehen (vgl. Wagner 1995: 116ff). In seiner national-ökonomisch inspirierten Soziologie erlangt die Bürokratie eine neutrale, technisch-rationale Bedeutung. „Und auch in dieser Hinsicht ist zu bedenken, daß die Bürokratie, rein an sich, ein Präzisionsinstrument ist, welches sehr verschiedenen sowohl rein politischen wie rein ökonomischen, wie irgendwelchen anderen Herrschaftsinteressen sich zur Verfügung stellen kann“ (Weber 1947: 670). Er deutet damit die Bürokratie als instrumentelle und instrumentalisierte Instanz des Politischen und stellt sich damit gegen die marxistische, monokausale Erklärung alles

---

<sup>43</sup> Vgl. Forsthoff (1938: 5)

Sozialen aus der Ökonomie. In der berühmten Metapher vom „stählernen Gebäude der Hörigkeit“ wird der kritische Impetus Webers in Bezug auf jegliche Bürokratie, sei sie staatlicher oder wirtschaftlicher Art, deutlich. Er fragte deshalb auch, „was wir dieser Maschinerie *entgegenzusetzen* haben, um einen Rest des Menschentums freizuhalten von dieser Parzellierung der Seele“ (Weber 1924: 414).

Diesen geradezu ontologischen Gedanken zur Bürokratie nehmen auch die Existenzphilosophen Karl Jaspers und Martin Heidegger auf. Sie schlugen bereits in ihren Schriften der 1910er Jahre kritische Töne gegenüber der Moderne an. Vor allem die veränderte Situation des Individuums in der Massengesellschaft wurde zum Gegenstand ihrer mitunter schwer verständlichen Meditationen über *Bewusstsein*, *Existenz*, *So-Sein* und *Da-Sein*. Letzteres wird bei Heidegger zum Kernbegriff der Existenz in der Massengesellschaft. Der Mensch sei nicht mehr bei-sich, er habe das *Selbst-sein* in der Moderne verloren, er sei nur noch ein in die Welt Geworfener, der beständig Angst um sein *Da-sein* habe. Dieses *Da-sein* müsse er gegenüber der Zukunft absichern<sup>44</sup>.

Etwas anschaulicher wird diese Terminologie in Karls Jaspers einprägsamer Beschreibung der *geistigen Situation* der Zeit von 1931<sup>45</sup>. Dieses Buch scheint mit seiner Begrifflichkeit der Forsthoff'schen Daseinsvorsorge den größten Input gegeben zu haben. In ihm stellt Jaspers Staat und Gesellschaft als „technischen Apparat“ zur Gewährung von „Daseinsfürsorge“ dar: „Dasein ist heute mit einer allverbreiteten Selbstverständlichkeit gesehen als Massenversorgung in rationaler Produktion auf Grund technischer Erfindungen“ (Jaspers 1971: 31). Der Mensch werde darin zur Funktion. Jaspers unterscheidet Staat und Wirtschaft nicht. „Der ganze Apparat wird gelenkt durch eine Bürokratie, die selbst Apparat ist, nämlich der zum Apparat gewordene Mensch, von dem die im Apparat Arbeitenden abhängen. Staat, Gemeinde, Fabrik, Geschäft, alles ist Betrieb durch eine Bürokratie. Was heute ist, braucht viele Menschen und damit Organisation“ (Jaspers 1971: 31). Er beschreibt den verwinkelten und ineinandergreifenden Apparat, in dem der Mensch ein Teil sei, mit der Sprache des mechanischen Zeitalters: „Die Bevölkerungsmassen können nicht leben, ohne den riesigen Leistungsapparat, in dem sie als Rädchen mitarbeiten, um ihr Dasein zu ermöglichen“ (Jaspers 1971: 32). Massenversorgung geschehe nicht nach einem einzigen Plan, sondern selbst wieder im unendlich komplizierten

---

<sup>44</sup> Vgl. Heidegger (1993)

<sup>45</sup> Die für Jaspers typische Titelgebung im Gestus der Großphilosophie (vgl. auch *Vom Ursprung und Ziel der Geschichte*, 1955) verweist auf den Anspruch, Wirklichkeit aus „reinem Denken“ mittels sprachlicher Brillanz, aber ohne empirische Belege zu beschreiben. „Eine knappe Vergegenwärtigung der Bilder gegenwärtigen Daseins, wie sie im Sprechen fast allen, unabhängig von Partei und Weltanschauung, gemein sind, soll fühlbar machen, daß Wissen von der Wirklichkeit des Menschen und seine Wirklichkeit selbst nicht identisch sind“ (Jaspers 1971: 31).

Zusammenwirken des Rationalisierens und Mechanisierens aus vielen Ursprüngen her (vgl. Jaspers 1971: 33).

Die Menschen unterwürfen sich diesem Regime, weil sie noch nie so gut versorgt gewesen seien. Er führt Katastrophen wie Seuchen und Hungersnöte an, die noch im 19. Jahrhundert unter der Bevölkerung wüteten. „Versicherungen gegen Arbeitslosigkeit und Krankheit und soziale Fürsorge verhindern, daß jemand der Not völlig preisgegeben, erbarmungslos dem Hungertode verfällt, wie es früher für ganze Bevölkerungsteile war“ (Jaspers 1971: 33). Damit beschreibt er die staatlichen Interventionen, wie sie im vorigen Abschnitt skizziert wurden, als positive Errungenschaften der Massengesellschaft und nennt dies wahlweise *Massen- oder Daseinsfürsorge*. Es sei kein Privileg der Herrschenden mehr, materiell abgesichert zu leben. Diese als Technik beschriebene Entwicklung ermöglichte und erforderte erst das große Bevölkerungswachstum seit 1800.

Wenn Jaspers letztlich eine metaphysische Staatsbegründung bemüht<sup>46</sup> und eine „geistige Aristokratie“ (Jaspers 1971: 175ff) für das „Führertum“ (Jaspers 1971: 48) wünscht, spricht er sich nicht gegen die Legitimität des demokratischen Rechtsstaats aus<sup>47</sup>. „Die politische Struktur des Leistungsapparates wird notwendig Demokratie in irgendeiner Gestalt. Niemand mehr vermag ohne Duldung durch die Masse das, was sie tun soll, nach einem erdachten Plan gewaltsam zu bestimmen. Der Apparat entwickelt sich vielmehr in der Spannung sich bekämpfender und doch in eins wirkender Willensrichtungen“ (Jaspers 1971: 33)<sup>48</sup>. Der Staat sei „an sich weder legitim noch illegitim“ (Jaspers 1971: 81). Jaspers verschränkt daher den ständig währenden Kampf um die Macht im Staat mit der sozialen Verantwortung: „Dem Sinn der Daseinsordnung der *Gesellschaft* dient der Mensch durch Arbeit, welche das eigene Dasein in ihr begründet. Alles vernünftige Planen geht auf Besserung dieser Ordnung und ihrer Funktion, auf Anschauung von Störungen, auf Gerechtigkeit, Gesetz und Frieden. Das *soziale Staatsempfinden* ist der Antrieb dieses Tuns“ (Jaspers 1971: 85).

---

<sup>46</sup> „Der Selbstverantwortung ist überlassen, was früher von der göttlichen Staatsautorität her gelenkt wurde; eine Anpassung, die keine Lösung erwarten kann, sucht über endliche Ziele einen Weg, dessen Ende sie nicht kennt“ (Jaspers 1971: 84).

<sup>47</sup> Faschismus und Bolschewismus deutet er als „Ersatz für die Autorität“ (Jaspers 1971: 84), womit er eine „transzendental“ begründete meint. Der beklagte Verlust von transzendentaler Legitimation und seine Ablehnung von demokratischen „Führern“ der Weimarer Republik, die er als „durchschnittlicher Ausdruck der Massen“ (Jaspers 1971: 46) bezeichnet, birgt allerdings die Gefahr der Legitimation qua „Vorsehung“, wie sie sich Hitler dann von seinem Gefolge (und auch Ernst Forsthoff) bestätigen ließ. Hierin liegt die Übereinkunft von Existenzialphilosophen und Staatsapologetikern vom Schlage Carl Schmitts. Vgl. aber auch das indifferente Verhältnis von Max Weber über die Legitimität der Macht in *Die drei reinen Typen der legitimen Herrschaft* (1922).

<sup>48</sup> Planwirtschaft deutet er später als „den Zwang, der das Chaos überwinden will [. . .] und das Chaos erst Recht hervor[ruff]. Der Zwang der Organisation steigert sich bis zum Terror“ (Jaspers 1955: 267).

Trotzdem solle man nicht glauben, dass die Demokratie der „gerechte Weg der Freiheit aller durch Majoritäten“ sei (Jaspers 1971: 125). Da er den Staat als Kampfplatz der verschiedenen politischen Richtungen inklusive einer „irgendwo unausweichlichen Gewaltanwendung“ (Jaspers 1971: 81) sieht, lässt sich seine Meinung zum Staat wie folgt zusammenfassen: Wenn der Mensch schon sein Bedürfnis nach existenzieller Erfahrung unterdrückt und individuelle Freiheitsrechte an den Staat abtritt, dann muss dieser ihm im Gegenzug wenigstens sein Dasein sichern (vgl. Jaspers 1971: 66). Sinn jedes Staats sei die *Daseinsfürsorge* für seine Bürger. Die analytische und sprachliche Kohärenz von Jaspers und Forsthoff ist, was die Herleitung der Daseinsvorsorge bzw. -fürsorge angeht, höchst evident (vgl. folgendes Kapitel). Darüber hinaus scheint Jaspers mit der „*geistigen Situation der Zeit*“ die Stimmung zumindest der Intellektuellen zu Beginn der Dreißiger Jahre des 20. Jahrhunderts getroffen zu haben<sup>49</sup>.

---

<sup>49</sup> Dafür spricht der hohe Verbreitungsgrad der Schrift, dokumentiert in der Tatsache, dass sie innerhalb eines Jahres fünf Auflagen erfuhr.

## b) Die theoretische Überführung von Nationalökonomie und Munizipalsozialismus in das Konzept der kommunalen Daseinsvorsorge

Der Begriff Daseinsvorsorge wurde von Ernst Forsthoff 1938 in die deutsche Verwaltungssprache eingeführt. Die Begrifflichkeit und ihr Bedeutungsfeld ist ein Kind der Zeit. Damit ist sowohl die politische Ära des Nationalsozialismus – dessen Name und Programmatik nicht zufällig eine Synthese aus Nationalökonomie und Sozialismus versprach – als auch die kulturelle Atmosphäre zwischen den beiden Weltkriegen gemeint. Die schon in der Phase zwischen 1870 und 1914 deutlich gewordene Krisenhaftigkeit hatte der industrielle Kapitalismus in der Weimarer Zeit aufs neue bewiesen und mit dem Crash von 1929 einen zweifellosen Höhepunkt gesetzt. Angesichts der Dramatik der Wirtschaftskrise am Ende der 20er Jahre scheint es fast zwangsläufig, dass die oben beschriebenen sozialreformerischen Bemühungen nun eine neue, systematisierende Qualität erfuhren.

Wie im vorigen Kapitel beschrieben, erfährt der Begriff Dasein in der Existenzphilosophie eine Konnotation des profanen Geworfenseins der Individuen im Massenzeitalter. Die Herleitung des Teilworts Vorsorge verweist auf die aus Angst (Sorge) vor möglichem Unbill entstehende Notwendigkeit, Maßnahmen zur Gefahrenabwehr zu ergreifen<sup>50</sup>. In der Verbindung dieser beiden Wörter wird daraus eine komplexe, vorausschauende Handlung, die für das eigene *Dasein* eine *Vorsorge* trifft. Es ist eine allgemeine Einschätzung der Zeit, dass der Mensch die Vorsorge nicht mehr allein *für sich*, sondern durch die Verwicklung oder gar Gefangenheit in das moderne System nur in einer *Solidargemeinschaft* leisten kann. Die im vorigen Kapitel beschriebenen intellektuellen Strömungen werden zu Beginn der 30er Jahre in sozialpolitische Programme übersetzt. Dies geschieht nicht nur in Deutschland, sondern auch international.

Die Reorganisierungsvorschläge reichten vom klassenbegründeten sowjetischen Sozialismus über die französische Volksfront, das schwedische Volksheim und den amerikanischen New Deal zum Vichy Regime, dem italienischen Faschismus und dem deutschen Nationalsozialismus. Der schwedische sozialdemokratische Wohlfahrtsstaat und der deutsche nationalsozialistische Kriegsstaat etwa hatten durchaus einige gemeinsame ideologische Wurzeln. Sie gründeten sich beide auf Konzeptionen von neuen Heimaten und Gemeinschaften, die den entwurzelten Kindern dieser Nationen durch neue Politik geschaffen würden. In Schweden war diese Gemeinschaft das *folkhem*, Volksheim, ein Konzept das Rudolf Kjellén, ein konservativer Politiktheoretiker, der 1923 starb, entwickelt hatte. Der Begriff wanderte über den Theoretiker der Geopolitik Karl Haushofer nach Deutschland,

---

<sup>50</sup> Angst ist nach Jaspers eine der wichtigsten Triebkräfte menschlicher Handlungen (vgl. Jaspers 1971: 30ff)

wurde als Volksgemeinschaft an deutsche Begriffstraditionen angepasst und avancierte zu einem Schlüsselbegriff der Nazi-propaganda. (Wagner 1995: 110)

Zwar gesteht Wagner ein, dass es „verwegen“ anmuten mag, „diese politischen Projekte so direkt miteinander in Beziehung zu setzen“ (Wagner 1995: 111), doch weist er darauf, dass politische und wirtschaftliche Akteure häufig die Positionen innerhalb dieser Denkströmungen wechselten und alle Konzepte die „wahrgenommenen Instabilitäten“ (ebd.) durch die „Mobilisierung“ (ebd.) eines zumeist nationalen Kollektivs unter Führung des Staates zu bekämpfen trachteten. Sie wurden als „Antwort auf die große ‚kapitalistische Krise‘ angesehen, in der die Unterscheidung zwischen dem Individuellen und dem Allgemeinen, dem Öffentlichen und dem Privaten überwunden“ werde (vgl. Wagner 1995: 111).

In dieser Zeit des Trends zu großen staatlichen Interventionen in Wirtschaft und Sozialpolitik gelangen 1933 die Nationalsozialisten an die Macht. Im gleichen Jahr schreibt Ernst Forsthoff, ein zu dieser Zeit unbedeutender Freiburger Privatdozent ein Traktat mit dem Titel „*Der totale Staat*“ (Forsthoff 1933)<sup>51</sup>, in dem er neben national-konservativer Staatsfrömmerei, antisemitische und rassistischer Hetze<sup>52</sup> verbreitet und auch die soziale Lage „des Volkes“ in der kapitalistischen Industrialisierung anspricht. Auffällig ist, dass mit einer ganzen Reihe von existenzialphilosophischen Begriffen wie „seinsmäßig“ (Forsthoff 1933: 38), „artmäßig“ (ebd., 39) „schicksalsmäßig“ (ebd., 41), „wesensmäßig“ (ebd., 24) auf ein etatistisches, sozialpolitisches Programm gedrungen wird. „Die Massenfürsorge, die Notwendigkeit, in einem überbevölkerten Lande ein geordnetes Sozialleben aufrecht zu erhalten und die Verwaltungsbedürfnisse von Millionenstädten zu befriedigen, machen ein Berufsbeamtentum, eine berechenbare und präzise funktionierende Bürokratie unentbehrlich“ (Forsthoff

---

<sup>51</sup> Auf eine ideologiekritische Betrachtung dieses Pamphlets, kann ich mich im Rahmen dieser Arbeit nicht näher einlassen. Es fällt zwar schwer, „wertfrei“ die ideologischen, textlichen und politischen Ungeheuerlichkeiten, die sich darin verbergen, nicht zu erläutern und sich auf eine enge, an der bisherigen Richtung der „Interpenetration“ von Staat und Wirtschaft orientierten Herleitung der Daseinsvorsorge festzuhalten. Denn wie die soziale Welt Einzug in die Begriffswelt der Theorie nimmt, so prägt auch die ideologische „Einbettung“ einer pragmatischen Konzeption ihre Ausgestaltung. Hier soll es aber darum gehen, die oben gemachte These zu stützen, dass die Daseinsvorsorge, einem internationalen Trend folgend, eine systematische Staatsintervention in das Wirtschafts- und Sozialleben konzeptionell beschreibt. Somit interessieren hier aus der sprachkritischen Perspektive die explizit nazistischen Ausfälle nicht – sie sind evident und nicht weg zu deuten -, sondern wie die oben beschriebenen sozial-historischen und begrifflichen Entwicklungen von Forsthoff interpretiert, modifiziert und in die Verwaltungssprache übernommen werden. In dieser Analyse wird deutlich, dass der „*totale Staat*“ (gemeint ist das Buch) für die Entwicklung der Daseinsvorsorge marginal war.

<sup>52</sup> Ob Forsthoff hier versucht – wie Scheidemann (1991) vermutet – sein von Carl Schmitt inspiriertes national-konservatives Staatsbild den Nationalsozialisten schmackhaft zu machen und deshalb aus taktischen Gründen „und nicht aus Opportunismus“ einen „Tribut an den Zeitgeist“ (Scheidemann 1991: 150) geleistet hat, bleibt zu bezweifeln. Viele textanalytische Argumente auch späterer Schriften sprechen dagegen. Wenn es so wäre, würde sich hier ein weiteres Beispiel für das Scheitern der konservativen „Vereinnahmungsstrategie“ gegenüber den Nationalsozialisten zeigen.

1933: 37)<sup>53</sup>. Kurz: er übersetzt eine international aktuelle Thematik unter Gebrauch existenzialphilosophischer Terminologie in die nationalsozialistische Sprache, ohne das Konzept der „Massenfürsorge“ systematisch auszuführen.

Diesen Schritt vollzieht er dann nach zwei kleineren Vorarbeiten<sup>54</sup> fünf Jahre später, 1938, in der Schrift *Die Verwaltung als Leistungsträger*. In einem einleitenden sozialhistorischen Teil erläutert er, dass aus der Industrialisierung mit ihrem Trend zur Urbanisierung eine soziale Bedürftigkeit erwachse, da dem Einzelnen „die notwendigen oder über das Maß des Notwendigen hinaus erstrebten Lebensgüter“ (Forsthoff 1938: 5) nicht mehr zugänglich seien. Zu beachten sei dabei: „Die soziale Bedürftigkeit ist also in gewisser Weise unabhängig von der ökonomischen Lage und darf darum mit der sozialen Fürsorge, der Fürsorge in Fällen der Armut, Krankheit und sonstiger Not nicht gleichgesetzt werden“ (ebd.). Fürsorge und Daseinsvorsorge müssten scharf getrennt werden. Seine Ausführungen sollen, „auf die moderne Daseinsweise des Menschen und ihre Bedeutung für das Verwaltungsrecht in einem ganz allgemeinen Sinne hinweisen“ (ebd.).

Forsthoff unterscheidet einen „beherrschten Raum“ (Forsthoff 1938: 4), der sich als Eigentum darstelle, von einem „effektiven oder zugänglichen Raum“ (ebd.) der Öffentlichkeit. Als beherrschter Raum wird „der Hof, der Acker, das Haus“ (ebd.) bezeichnet. Es wird deutlich, dass sich diese Konkretion auf einen Idealtypus der vorindustriellen Zeit bezieht. Im selben Maße wie sich der „beherrschte Raum“ für weite Teile der Bevölkerung seit dem 19. Jahrhundert durch die Verstädterung vermindere, weite sich der „effektive Lebensraum vermöge der Ausbildung des modernen Verkehrswesens außerordentlich“ (Forsthoff 1933: 5) aus. Mit demografischen Daten<sup>55</sup> über das Bevölkerungswachstum von 1800 bis 1914 und dem Anstieg der städtischen Bevölkerung begründet er eine „bis zur Minimalisierung gehende Verengung des beherrschten Lebensraums“ (ebd.), die vor allen Dingen die „großstädtische Lebensweise“ präge<sup>56</sup>. Unter Berufung auf Max Weber verweist er darauf, dass

---

<sup>53</sup> Hiermit ist einerseits die Übereinstimmung mit der NS-Dogmatik überschritten, da deutlich wird, dass Forsthoff die politische Vereinnahmung der Verwaltung ablehnt und sie als neutrale, „zweckdienliche Instanz“ behalten möchte. Andererseits ist in der Erwähnung der „Überbevölkerung“ das räumliche Konzept der Umsetzung dieses Programms ganz im Sinne der NS-Ideologie angelegt: Durch Ausweitung der territorialen, und „Schließung“ der sozialen Grenzen auf den Begriff des Volkskörpers. Und wie er hier „Überbevölkerung“ sagt, denkt er auch an die Notwendigkeit einer „Entvölkerung“, wie auch immer sie vollzogen werden soll.

<sup>54</sup> Ernst Forsthoff (1935): *Das neue Gesicht der Verwaltung und die Verwaltungsrechtswissenschaft, Von den Aufgaben der Verwaltungswissenschaft*. Beide in: Deutsches Recht (S. 33ff; S. 398ff)

<sup>55</sup> Als Bezugsquelle nennt er Werner Sombart (1928): *Der moderne Kapitalismus*, 3. Band, S. 354ff. 4) *Der Aufstand der Massen*.

<sup>56</sup> Dieser Kontext der Raummetapher erinnert an die NS-Ideologie vom „Volk ohne Raum“, was Forsthoff an anderer Stelle noch näher legt: „Denn es ist gerade eine entscheidende Folgewirkung der massentümlichen Lebensweise und der Beengtheit des völkischen Lebensraums, daß die Daseins-

der moderne Mensch sich auf dem Wege der bürokratischen Appropriation die „Lebensgüter“ (Forsthoff 1938: 5) aneignen müsse. „Diejenigen Veranstaltungen, welche zur Befriedigung des Appropriationsbedürfnisses getroffen werden“ bezeichnet er als „Daseinsvorsorge“ (Forsthoff 1938: 6). Forsthoff argumentiert im folgenden, dass die „verwaltungsrechtliche Dogmatik“ (Forsthoff 1938: 1) dieser neuen sozialen Situation nicht gerecht werde. Sie verharre auf der Position des Ordnungsstaats des 19. Jahrhunderts. Dieser „absolute Polizeistaat“ reglementierte zwar, „wie gelebt werden sollte. Aber die Vorsorge dafür, daß überhaupt gelebt werden kann“ (Forsthoff 1933: 8), leistete er nicht<sup>57</sup>.

Die Appropriationschancen seien in Folge des Liberalismus derart ungerecht verteilt, dass es gemeinschaftlicher Instanzen bedürfe, die „Teilhabe“ (Forsthoff 1938: 15f) an der Appropriation zu sichern. „Der einzelne sieht seine Daseinsmöglichkeiten nur in der Solidarität der sozialen Gruppe gesichert“ (Forsthoff 1938: 6). Forsthoff sieht eine Entwicklung „von der individuellen über die kollektive zur politischen Daseinssicherung und Verantwortung“ (Forsthoff 1938: 6). Träger dieser politischen Verantwortung sei der Staat. Seine Motivation zur Gewährleistung der Daseinsvorsorge bestehe darin, Stabilität zu erlangen (vgl. Forsthoff 1938: 9). Das ausführende Organ der politischen Daseinssicherung sei die Verwaltung. Diese habe in „neutralen“, bürokratischen und sachlich begründbaren Vorgängen zu handeln<sup>58</sup>. Dabei bleibt die Daseinsvorsorge ein politisch zu bestimmender Prozess. Hierbei wendet er sich gegen Max Webers bürokratiekritische Haltung. Die Verwaltung müsse nicht notwendiger Weise in „scheinbar tote(r) und abstrakte(r) Regelmäßigkeit der Norm,

---

vorsorge, der Kampf ganzer Völker (nicht um imperialistische Ziele, sondern) um die Lebensbehauptung des Volkes selbst sowohl wie jedes einzelnen Volksgenossen als solche zum Politikum geworden ist“ (Forsthoff 1938: 12). Dennoch muss man sagen, dass dieser Text im Allgemeinen nichts von der eifernden, nazistischen Unterwürfigkeit des *totalen Staats* hat, sondern sich vielmehr inhaltlich und sprachlich konzentriert des gestellten Themas annimmt. Die lobende Erwähnungen des Nationalsozialismus bleiben seltene Ausnahmen und wirken dann wie Alibi-Formulierungen. Scheidemann deutet die „faschistischen Floskeln“ als Instrumentalisierungsversuch von „Sprache und Ideologie“ und den Textgehalt als „rational“ (Scheidemann 1991: 152).

<sup>57</sup> Es muss an dieser Stelle unbeantwortet bleiben, ob sich mit der Aussage, der Staat, der sich in die intimsten Lebensbereiche der Menschen einmische, müsse dafür zumindest ihr physisches Überleben garantieren, eine versteckte Kritik am Nationalsozialismus verband. Auffällig ist allerdings, wie deutlich Forsthoff hier den „Polizeistaat“ kritisiert.

<sup>58</sup> Dieser Verweis auf den „neutralen“ Charakter der Verwaltung ist ein deutlicher Beleg für den Versuch, die Verwaltung von der (nationalsozialistischen) Politisierung frei zu halten: „Die Beherrschung solcher Organisationen setzt notwendig voraus, daß der Herrschende eine durch rationale Normen ausgewiesene Zuständigkeit zur Befehlsgewalt in Anspruch nehmen kann. Innerhalb fester Instanzenzüge hat das Charisma keinen Ort. Wer die Organisation der Daseinsvorsorge in die Hand bekommen will, muß einen Rechtstitel vorweisen, der ihm Eintritt in die Befehlsgewalt gestattet, daß heißt, er muß die Legalität für sich haben“ (Forsthoff 1933: 9). Wobei hier anzumerken ist, dass Forsthoff ganz im Schmitt'schen Sinne Legalität nicht als demokratisches Prinzip, sondern als herrschaftlich zu begründendes ansieht. Demnach werde Herrschaft nicht vom Volk verliehen, sondern anerkannt.

Instruktion und vielleicht auch gewohnheitsmäßig entwickelter Schablonen“ (Forsthoff 1938: 13) funktionieren, wie es sich aus der Detailbetrachtung ergebe. Die Rationalisierung ermögliche als Gesamtfunktion erst die Lebensgrundlagen des Einzelmenschen<sup>59</sup>.

Als Aufgaben der politischen Daseinsverantwortung bezeichnet er „allgemein gesprochen [. . .] eine gerechte, sozial angemessene Gestaltung der Appropriationschancen“ (Forsthoff 1938: 7). Dazu zählten im Einzelnen:

1. Die Gewährleistung eines angemessenen Verhältnisses von Lohn und Preis; wobei Recht auf Arbeit und einen angemessenen durch Arbeit verdienten Lohn zugrunde liegt;
2. Die Lenkung des Bedarfs, der Erzeugung und des Umsatzes;
3. Die Darbringung der Leistungen, auf welche der in die modernen massentümlichen Lebensformen verwiesene Mensch lebensnotwendig angewiesen ist.

(Forsthoff 1938: 7)

Auf die ersten beiden Punkte, die in ihrer staatssozialistischen Zielrichtung für die heutige Zeit sicherlich den meisten Konfliktstoff bürkten, geht Forsthoff explizit nicht weiter ein<sup>60</sup>. Sie spielen demzufolge bei der aktuellen rechtsethischen Diskussion über die Daseinsvorsorge auch keine Rolle. Der in Ausführung des dritten Punkts dargestellte Sachverhalt ist dagegen auch heute noch der Gegenstand des Verständnisses von Daseinsvorsorge (und der Diskussion darüber)<sup>61</sup>. Zur Konkretisierung des Gegenstands verweist er unter Bezug auf eine fast wörtlich von Dessauer<sup>62</sup>

---

<sup>59</sup> Forsthoff redet hier nicht einer „Bürokratie mit menschlichem Antlitz“ das Wort, vielmehr beklagt er den Verlust der „persönlichen Herrschaft“ (Forsthoff 1933: 13) vergangener Epochen. Doch besser noch als keine, sei die Herrschaft der Verwaltung. Diese ließe sich politisch bestimmen. Damit löst er gleichzeitig die Dialektik von Gewährung materieller Absicherung und dem dafür notwendigen Gefangensein im Apparat, wie sie Weber und auch Jaspers eindringlich beschreiben, zugunsten eines Primats der physischen Lebensgrundlage auf.

<sup>60</sup> Eine so skizzierte sozialistische Wirtschafts- und Sozialordnung stand ja auch im eklatanten Widerspruch zur NS-Programmatik. 1938 dürfte jedem einigermaßen wachen Zeitbeobachter klar geworden sein, dass es sich bei der „sozialistischen“ Phraseologie der Nazis nur um Etikettenschwindel handelte.

<sup>61</sup> „Alle Fragen der Daseinsvorsorge, die notwendig ausmünden in dem Problem einer gerechten Sozialordnung, sind notwendig immer politische Fragen ersten Ranges und auch dort, wie diese Daseinsvorsorge sich nach Norm, Tarif, Gebührenordnung und Satzung abwickelt, behält sie in allen bürokratisch-mechanisierten Einkleidungen eine politische Dynamik von großer Kraft“ (Forsthoff 1933: 13). Somit erhält die heikle, zunächst ausgeklammerte Frage nach der politischen (und nicht marktwirtschaftlichen) Bestimmung von Lohn und Preis auf diesem Weg wieder Einzug in die Argumentation. Dies stellt auch einen entscheidenden Streitpunkt bei der Diskussion dar, ob öffentlicher Nahverkehr „normales“ Wirtschaftsgut oder Gegenstand der Daseinsvorsorge sei.

<sup>62</sup> Den systematischen Nachweis sprachlicher Kongruenz der Schriften Forsthoffs mit den genannten Autoren erbringt Scheidemann (1991). „Früher um Beispiele zu nennen, hatte ein Haus oder ein paar Häuser einen Brunnen. Jetzt hat die ganze Stadt mit ihren Tausenden von Familien von einer Zentrale

– den er aber nicht erwähnt – übernommene Geschichte des Wasserbezugs auf „die Versorgung mit Wasser, Gas und Elektrizität und die „Bereitstellung der Verkehrsmittel jeder Art, der Post, Telephonie und Telegraphie, die hygienische Sicherung, die Vorsorge für Alter, Invalidität, Krankheit, Arbeitslosigkeit und vieles andere mehr“ (Forsthoff 1938: 7).

Damit ist das Verkehrswesen als Bestandteil der Daseinsvorsorge definitiv benannt. Folgerichtig ordnet Forsthoff neben dem *Energiewirtschaftsgesetz* vom 13. Dezember 1935 auch das *Gesetz über die Beförderung von Personen zu Land* vom 4. Dezember 1934 (PBefG) als konkrete Umsetzung der Daseinsvorsorge in der Legislative ein. In ihm wird die Verantwortlichkeit der „Verkehrsführung“ (Forsthoff 1938: 37) dem Staat zugewiesen, unabhängig davon, ob die Verkehrsmittel privat oder öffentliches Eigentum sind. Dabei wird die Aufgabendisposition an die Rolle des einzelnen Verkehrsträgers für den Gesamtverkehr und die Wirtschaft gekoppelt. Forsthoff erklärt aus dieser Aufgabenstellung das „System von Genehmigungspflichten, welche zum Teil sehr weit gehen“ (Forsthoff 1938: 37). Allerdings scheint er das Fehlen des „allgemeinen Kontrahierungszwanges“ (ebd.), also die Verpflichtung des Verkehrsunternehmens zur Beförderung, zu bedauern. Er begründet das Bedauern mit der durch das Gesetz ermöglichten Monopolstellung eines Privatunternehmens. Es gelte, „denjenigen, der auf die Inanspruchnahme der Leistungen des Monopolunternehmens lebenswichtig verwiesen ist [ . . . ] gegen Monopolmißbrauch zu schützen“ (Forsthoff 1938: 27). „Im übrigen gewährt das Gesetz aber dem Benutzer wirksame Sicherungen“ (ebd.). Dazu gehöre die Betriebspflicht, die gleichmäßige Tarifgestaltung und die Möglichkeit der Genehmigungsbehörde, weitere Auflagen zu machen. Somit sei eine „gerechte Verkehrsordnung“ (ebd.) vollzogen.

Es fällt – bereits in dieser kurzen Passage über das PBefG – ins Auge, dass Forsthoff den Begriff der „Sicherheit“ und des „Schutzes“ in den Vordergrund stellt. Damit weitet er beides über die Auslegung im Liberalismus als Schutz des privaten Eigentums und des staatlichen Gewaltmonopols auf eine individuelle, wirtschaftliche „Daseinssicherung“ aus. Wenn das „Risiko“ so ungerecht verteilt sei, dass die Möglichkeit „des freien Wählens und Entscheidens nicht mehr vorhanden ist [ . . . ] tritt die Notwendigkeit überindividueller Daseinsvorsorge auf“ (Forsthoff 1933: 40). In all diesen Bereichen – die politisch zu bestimmen seien – müsse auch die im Prinzip nicht in Frage gestellte „geschäftliche Privatautonomie“ zugunsten „öffentlicher Dienste“ zurückgedrängt werden (Forsthoff 1938: 31). Dabei verweist er darauf, dass auch Privatunternehmen diese Dienste übernehmen können. Dazu biete sich der Konzessionsvertrag an. In einer bemerkenswert langen und affirmativen Fußnote beschäftigt

---

durch Leitungen ihr Wasser, alle hängen von dieser Zentrale ab [ . . . ]. Dasselbe lässt sich vom Licht sagen, wird sich in wenigen Jahren von der Heizung sagen lassen. Es gilt auch von dem Verkehr, der Eisenbahn, der Post und wenn wir weiter schreiten von vielen Bedürfnissen“ (Dessauer 1928: 113f).

er sich zur Darstellung eines in seinen Augen optimalen Systems der Daseinsvorsorge über Konzessionsverträge mit dem französischen *contrat de concession de service public*<sup>63</sup>. Vor allen Dingen auf die Trennung von wirtschaftlicher Ausführung, *exploitation de service public*, und der Organisierung, dem *acte d'organisation du service*, weist er hin. „Dadurch, daß die Gestaltung des öffentlichen Dienstes in Parallele zum Gesetz gestellt wird, gewinnt das französische Recht eine außerordentliche Elastizität: die Organisation des öffentlichen Dienstes, also der Tarif, die Zulassung zur Benutzung, kann jederzeit im Einvernehmen mit dem Konzessionär geändert werden. Außerdem behält die Verwaltung die Dinge hier fest in der Hand, da von ihrer Entscheidung alles abhängt“ (Forsthoff 1933: 30). Die spätere Unterscheidung im deutschen Recht von *Aufgabenträger* und *Betreiber* und die starke Rolle der Verwaltung ist also vom französischen Recht beeinflusst.

Der deutschen Rechts- und Sozialstaatstradition entsprechend sieht Forsthoff die „sozialgerechte Gestaltung der Leistungsbeziehung“ auf der „unterstaatlichen Ebene“ (Forsthoff 1938: 49) angesiedelt. Mit diesem subsidiären Prinzip, zu dem er sich hier bekennt, kommt er zum Ausgangspunkt seiner Schrift zurück. Er verortet die Verwaltung als Leistungsträger in den Gemeinden. Der Staat habe lediglich eine „Oberaufsicht“ inne (ebd.). Mit dem Verweis auf die Gemeindeordnung bezieht er sich wiederum auf eine vorhandene Faktizität. Denn die politischen Reformen in der Weimarer Zeit führten dazu, dass die Gemeinden bereits in fast allen Bereichen der späteren Daseinsvorsorge als die eigentlichen *Leistungsträger* fungierten. Somit legitimiert er hier im Nachhinein – und durch seine etatistische Brille – die sozial- und kommunalpolitischen Errungenschaften der Weimarer Republik<sup>64</sup>.

Die von Forsthoff unternommene Subsumierung des Verkehrs unter die Daseinsvorsorge offenbart sich als die Konstruktion eines nachträglichen Überbaus. Das PBefG war (und ist bis heute) das für den öffentlichen Nahverkehr verbindliche Gesetz. Der Bezug der Daseinsvorsorge auf dieses Gesetz stellt sich lediglich als rechtswissenschaftlicher Kommentar dar. Forsthoff liefert damit eine allgemeine „rechtsethische“ Einschätzung zur Verwaltung. Zu beachten bleibt, dass er eine dezidierte gesetzliche Regelung der öffentlichen Dienste wie im französischen Recht anmahnt. Der Begriff Daseinsvorsorge bringt auf relativ einprägsame Weise den Sicherheitsgedanken, der dem Appropriationsbedürfnis entwächst, auf den Punkt und drängt sich so als Über-

---

<sup>63</sup> Im Jahr 1938 eine legislative Leistung des „Erbfeinds“ in dieser Weise als Vorbild darzustellen, verlangt entweder eine gehörige Portion Unbedarftheit oder Mut.

<sup>64</sup> Interessanterweise bemerkt er schon in dieser grundlegenden Schrift die Gefahr eines „Rückzug[s] des Staats aus der Daseinsvorsorge“, der „unter keinen Umständen je ein vollständiger sein“ (Forsthoff 1933: 49) dürfe. Die vollständige Übertragung der Verantwortung auf gemeindliche oder genossenschaftliche Erbringungsmodelle sieht er „für die absehbare Zeit daran scheitern, daß die Interessen einer das ganze Reich erfassenden Planung und die wehrpolitischen Anforderungen einen Rückzug des Staates kaum gestatten werden (ebd.).“

begriff für die Güter und Dienste auf, welche der (post-) moderne Mensch notwendigerweise bedarf. Dass der Begriff und die Konzeption bisher nicht durch einen zeitgemäßeren Entwurf ersetzt wurden, ist nicht zuletzt auf die sprachliche Leistung Forsthoffs zurück zu führen. Es zeigt sich darin außerdem, dass die seit dem Bestehen des Kapitalismus existierenden und in diesem Papier skizzierten Konflikte um die Verteilung der Appropriationschancen weiter fortbestehen und in der Daseinsvorsorge anscheinend eine Fokussierung finden.

### c) Die Bedeutung der Daseinsvorsorge im Nationalsozialismus

Zu Zeiten des Nationalsozialismus hatten Forsthoffs Überlegungen keine praktischen Folgen, sondern stießen in der damaligen Verwaltungswissenschaft auf ein verhaltenes Echo bzw. massive Kritik<sup>65</sup>. Die relativ spät erstellte<sup>66</sup> und rechtlich nicht verbindliche Konzeption in einem schmalen Bändchen stellt sich als Versuch dar, die Dynamik der Politik noch einmal – wie schon mit *Der Totale Staat* – von der nationalsozialistischen *Partei* zum *Staat* lenken zu wollen. Möglicherweise war die zeitliche Distanz zwischen dem ersten Versuch der „Staatsrettung“ im Jahr 1933 und der zweiten Ausführung in *Die Verwaltung als Leistungsträger* einer gewissen Unsicherheit geschuldet. Zum einen traf Forsthoff im *Totalen Staat* durch seine strikte Trennung von Staat und Partei schon 1933 nicht den von den Nazis angeschlagenen Ton<sup>67</sup>. Zum anderen gingen fast alle theoretischen Vorannahmen der Daseinsvorsorge auf mittlerweile verbotene Denker zurück.

Man kann wohl mit Recht behaupten, dass in das Konzept der Daseinsvorsorge wesentlich die theoretischen Vorarbeiten Max Webers und Karl Jaspers einfließen. Nicht nur der Begriff, auch die Herleitung der Konzeption bezog sich eindeutig auf den Jaspers'schen Terminus *Daseinsfürsorge* (s. o.). Die 1938 kompatible Tonalität komponierte Forsthoff allerdings unter starker Zuhilfenahme seines metaphysischen Staats- und Volksbegriffs, den er von Carl Schmitt bezog. Seine unverrückbare Grundposition war, dass der Staat über den gesellschaftlichen Antagonismen steht und diese in sich auflöst. Die Erhaltung und Stärkung des Staats war Forsthoffs oberstes Prinzip. Aus dieser Warte müssen soziale Probleme staatlich gelöst werden, damit sich auch die unteren Schichten mit dem Staat identifizieren können. Mehrfach wird in seiner Konzeption deutlich, dass die Daseinsvorsorge diesem Zweck dienen soll<sup>68</sup>.

---

<sup>65</sup> „Daseinsvorsorge, so sahen wir eingangs, ist nur eine Seite der Verwaltung, einer ihrer Grenzbe-  
griffe, dessen nichtssagende Allgemeinheit seine terminologische Ungenauigkeit trügerisch verdeckt“  
(Naß 1942: 345); vgl. auch Köttgen (1944). Rezensionen sind ebenfalls kaum zu verzeichnen. Ernst  
Rudolf Huber, ein Staatsrechtler, der erst bei den Nationalsozialisten und dann in der Bundesrepublik  
Karriere machte, rezensiert die *Leistungsverwaltung* erst 1941, also drei Jahre nach Erscheinen der  
Schrift (In: Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft. 101. Band, S. 1941f.). In der Bundesrepu-  
blik war Huber einer derjenigen, die die Daseinsvorsorge befürworteten (vgl. Huber 1975).

<sup>66</sup> Immerhin fünf Jahre nach dem eigenen Ruf nach solch einer Systematisierung.

<sup>67</sup> In der Folgezeit sah sich Forsthoff mehrfach der Kritik der NS-Nomenklatura ausgesetzt und wech-  
selte nicht zuletzt deswegen innerhalb eines Jahres zweimal den Lehrort.

<sup>68</sup> Auch später merkte man Forsthoff die Angst vor dem Verlust der deutschen Staatlichkeit an, wenn  
er vom „Zusammenbruch im Jahre 1945“ (Forsthoff 1965: 17) sprach. Wie die größte Sorge das politi-  
sche Credo Forsthoffs bestimmte, belegt folgendes Zitat: „Der Umsturz von 1918 gelang nur darum,  
weil er mit dem Ende des Weltkrieges zusammenfiel und die Beamtenschaft sich angesichts der  
außergewöhnlichen Zeitumstände bewogen sah, den neuen Machthabern zu gehorchen, um wenig-  
stens den völligen Zusammenbruch des Reiches nach Möglichkeit abzuwenden“ (Forsthoff 1933: 10).

Nicht nur aufgrund der von Nationalsozialisten geäußerten Kritik, sondern wegen anderer Umstände – Kriegsvorbereitungen und Krieg – gelang es Forsthoff nicht, seine Forderung nach einem „Daseinsvorsorgesetz“ auf die Agenda zu setzen. Die Daseinsvorsorge erhielt erst mit der Übernahme in den Wertekanon der bundesrepublikanischen Verwaltungswissenschaft, die Forsthoff selbst als Verfasser eines Lehrbuchs für Verwaltungsrecht vornahm, eine weite Verbreitung<sup>69</sup>. Doch auch in der Bundesrepublik gelang es ihm nicht, die Daseinsvorsorge in ein justiziables Gesetz zu überführen. Sie fungiert vielmehr wie eine „*ethische*“ Grundlage der Verwaltungstätigkeit, die in Einzelgesetzen angewendet wird.

Die Bewertung muss daher widersprüchlich ausfallen. Die Daseinsvorsorge ist gewiss kein nationalsozialistischer Begriff, sondern eher ein existenzialistischer. Ihre begriffliche Herleitung nimmt zeitgenössische und internationale Strömungen auf, die *soziale Frage* in einem verbindlichen staatsrechtlichen Rahmen zu lösen, zumindest zu ordnen<sup>70</sup>. Wie bereits erwähnt, stellt sie sich als situatives Konglomerat dar. Damit beinhaltet sie allerdings auch semantische Zugeständnisse an die Herrschaft des Nationalsozialismus. Allerdings ist, aus welchen Gründen auch immer, in der Konzeption der Daseinsvorsorge eine deutliche Distanz zur herrschenden Ideologie nachweisbar. Nazistisches Sprachgut erscheint abgeschwächt, selten und wenn, dann aus durchsichtigen opportunistischen Motiven.

Der Hauptmakel, welcher der Daseinsvorsorge als begriffliches „Kind der Zeit“ anhaftet, ist, dass ihr „Vater“, Ernst Forsthoff, 1933 mit *Der Totale Staat* ein anbieterndes Pamphlet im schlimmsten Nazi-Jargon geschrieben hat. Wenn auch danach in seinen rechtswissenschaftlichen Schriften „keine derartigen rassistischen Ausfälle zu registrieren“ (Scheidemann 1991: 52) sind, äußerte er sich an anderer Stelle, zum Beispiel über die Pogromnacht vom 9. November 1938, nach wie vor NS-konform (vgl. Scheidemann 1991: 152). Forsthoffs Person bleibt als solche widersprüchlich.

---

<sup>69</sup> Ernst Forsthoff (1950): *Lehrbuch des Verwaltungsrechts*, a.a.O., welches als Standardwerk angesehen wurde und bis in die siebziger Jahre zweistellige Auflagen erfuhr.

<sup>70</sup> Da in dieser Konzeption die kapitalistische Produktionsweise nicht grundsätzlich angetastet wurde, galt sie marxistisch-leninistischen Kritikern als Daseinssicherung des Staatsmonopolkapitalismus: „Das solcherart perfekte System der totalen Ausbeutung des deutschen Volkes, genannt ‚Daseinsvorsorge‘, das war nach Forsthoff die neue ‚Sozialordnung‘. In ihr war die ‚Teilhabe‘ der Werktätigen so bemessen, daß Forsthoff ohne Zögern noch eine rechtliche Neuregelung des geschäftlichen Risikos der Unternehmer vorschlug. Das Risiko muß vom einzelnen Kapitalisten auf die Gemeinschaft übertragen werden, fordert Forsthoff. Mit anderen Worten: Die Konzernherren sollten sich jetzt einer ungehinderten Verstaatlichung ihrer Verluste bei gleichzeitiger Individualisierung ihrer Profite erfreuen“ (Anders 1963: 983). In wieweit diese Einschätzung durch die textkritische Analyse gestützt oder eher durch die politische Frontstellung bestimmt wurde, kann hier nicht im Einzelnen untersucht werden. Es sei aber darauf hingewiesen, dass Forsthoff in der bundesrepublikanischen Auslegung der Daseinsvorsorge auf eine Einschränkung der Unternehmensautonomie zugunsten einer „sozialen Verantwortung“ gedrungen hat, was ihm von liberalen Wirtschaftstheoretikern massiven Widerspruch einbrachte (vgl. Scheidemann 1991: 160)

Wenn auch seine Position mit der strengen NS-Lehre unvereinbar blieb und ihm dadurch Probleme im Universitätsbetrieb bereitete, verhinderte seine konservativ-romantische Staatsapologie die kritische Wahrnehmung des Nationalsozialismus und veranlasste ihn immer wieder, ideologische Kompromisse zu suchen<sup>71</sup>. Bis Kriegsende blieb er Professor für Verwaltungsrecht in Heidelberg. Die gleiche Hochschule hatte im Jahr 1937 den „eigentlichen Begründer“ der Daseinsvorsorge, Karl Jaspers, aus politischen Gründen seines Amtes enthoben<sup>72</sup>. Eine Neukonzeption der Daseinsvorsorge unter Anlehnung an Karl Jaspers, ist im Verwaltungsrecht nicht nur 1950, sondern bis zum heutigen Tag verpasst worden.

---

<sup>71</sup> Dass Ernst Forsthoff wie viele andere mit den Nazis kollaborierende national-konservative Juristen nach 1949 als einer der führenden Verwaltungs- und Staatsrechtler in der Bundesrepublik Karriere machen konnte, wirft an anderer Stelle bereits gestellte Fragen an die demokratische Verfasstheit der bundesrepublikanischen Gründungsgeneration auf. Vgl. ausführlich dazu Seeliger (1968).

<sup>72</sup> Forsthoff zitiert oder nennt Jaspers in der *Verwaltung als Leistungsträger* nicht, was bei der begrifflichen Kohärenz in weiten Passagen des Textes mit der Jaspers'schen *Geistigen Situation der Zeit* genau genommen schon urheberrechtliche Fragen aufwirft.

#### d) Der begriffliche Sonderweg der Daseinsvorsorge

Ohne auf die Begrifflichkeit von „Dasein“, „Selbstsein“ und „Eigensein“ nochmals im einzelnen eingehen zu wollen: Es ist der existenzphilosophische „Jargon der Eigentlichkeit“, der dem Begriff „Daseinsvorsorge“ anhaftet und damit den deutschen Sonderweg bei der begrifflichen Trennung von privaten und öffentlichen Interessen ausmacht. Dies mutet im 21. Jahrhundert seltsam an und lädt den Gegenstand der Diskussion polemisch auf.

Auf ähnliche Weise ist auch die *Existenzgründung* als liberaler Gegenentwurf zur *Daseinsvorsorge* auf einem existenzphilosophischen Begriff aufgebaut. Die Existenz bedeutet in der Jasperschen und Heideggerschen Terminologie, verkürzt gesprochen, das wahre, unverfälschte *Bei-Sich-Sein*. So wird im Wort *Existenzgründung* die nichtabhängige Beschäftigung zum Prinzip des selbstvorsorglichen, existierenden Individuums verklärt, welches sich über die Abhängigkeit (von) der Masse absetzt<sup>73</sup>. Die beiden Prinzipien beziehen ihre suggestive Kraft aus dem quasi-metaphysischen Sprachgestus der Existenzphilosophie. Der latent im Subtext der Diskussion um Staat und Markt vorhandene Gegensatz<sup>74</sup> – Daseinsvorsorge für die Unselbstständigen und Faulen, Existenzgründung der Selbstständigen und Fleißigen – ist ein scheinbarer, der einmal mehr die Macht der Sprache bei der Ausgestaltung politischer Interessen dokumentiert. Denn wer würde bestreiten, dass auch der „Existenzgründer“ in ein Geflecht der Versicherungen und Versorgungen eingebunden und auf wesentliche öffentlich bereitgestellte Leistungen der Daseinsvorsorge wie Wasser, Strom und Telekommunikation angewiesen ist, auch wenn er sich „privat“ krankenversichert<sup>75</sup>.

Mit der Daseinsvorsorge glückte Ernst Forsthoff nicht nur die Etablierung eines verwaltungswissenschaftlichen Begriffs, sondern auch einer soziologisch relevanten Kategorie<sup>76</sup>. An dieser mag man sich zwar stoßen, aber die Daseinsvorsorge schafft es über ihre immanente begriffliche Kraft, den Diskurs über das Verhältnis von Staat und Markt nachhaltig zu bestimmen. Letzteres überrascht nicht, wenn man den

---

<sup>73</sup> Jaspers interpretierte die überhöhte und scheinbare Selbstvergewisserung in der Existenz als Widerständigkeit des „Eigenwillens“ gegen die Daseinsordnung. Da die „eigentliche“ Existenz, die selbstproduzierte Daseinsvorsorge (im Sinne einer Subsistenzwirtschaft) in der modernen Gesellschaft nicht mehr funktioniere, benötige der Mensch allerlei Sinnsurrogate, um sich selbst zu beweisen. Dazu gehöre auch die Überbetonung der Individualität.

<sup>74</sup> Vgl. die Einleitung und das abschließende Kapitel dieser Arbeit.

<sup>75</sup> Schon Forsthoff machte in seiner zeitgebundenen Diktion darauf aufmerksam: „Auch der sozial verhältnismäßig Hochgestellte, [. . .] ist auf die hier erörterten Leistungen der Daseinsvorsorge in gleichem Maße angewiesen wie jedes Glied seiner Gefolgschaft“ (Forsthoff 1938: 45).

<sup>76</sup> Und damit gelang es schon vor Niklas Luhmann einem Verwaltungswissenschaftler, einen starken Einfluss auf die soziologische Diskussion auszuüben.

Schwerpunkt der Forsthoff'schen Konzeption in der „Sicherheit“ und der „Risikovor-sorge“ sieht. Zwar hat sich die Soziologie in Gestalt der Beck'schen *Risikogesell-schaft* (1986) auch dieser Semantik angenommen, aber von der Frage nach der „sozialen Gerechtigkeit“ entkoppelt (vgl. auch Beck 1998, Latour 2001). Mit der Zuwendung zur globalen ökologischen Problematik hinterlässt die Soziologie eine Leerstelle in ihrem ureigenstem Metier: Dem Verhältnis von Individuum und Gesell-schaft, Politik und Wirtschaft und den *gesellschaftlichen Folgen* aktueller Dynamiken. So ist es zu erklären, dass eine inhaltlich und sprachlich leicht angestaubte Konzep-tion aus einer nichtsoziologischen Disziplin immer noch die Diskussion in diesem Bereich bestimmt, obwohl mittlerweile nahezu jeder Diskutant die begriffliche Unge-nauigkeit und methodische Schwäche des Konzepts beklagt<sup>77</sup>.

In einer zunehmend differenzierten, verwobenen, unpersonalen und risikohaften Gesellschaft, die gar mit diesem Begriff programmatisch bezeichnet wird, nimmt die Notwendigkeit der staatlichen Vorsorge kaum ab. Ein Rückzug des Staats aus dieser Verantwortung bedeutete eine Rückkehr zu einem Staatsbegriff des 19. Jahrhun-derts. Dieser Nachwächterstaat neuen Typs kümmerte sich um die Abwehr von „ökologischen“ und „terroristischen“ Risiken, während die „Glückseligkeit“ nunmehr von der Erlebnisindustrie designed würde. Die materielle Grundlage der Existenz, die Vorsorge, bliebe dann dem Schicksal jedes einzelnen überantwortet. Dieses *Jeder für sich* mit dem Staat als bloßes Gewaltmonopol wirkt allerdings in Zeiten der Glo-balisierung genauso antiquiert wie Forsthoffs Vorschlag, der Staat solle sich um alles kümmern.

Um aus der Verschränkung mit der ontologischen Begriffswelt der deutschen Exis-tenzphilosophie des 20. Jahrhunderts und der Verstrickung im Nationalsozialismus zu entkommen, wäre es deshalb von Vorteil, vom *Begriff* Daseinsvorsorge zu abstra-hieren, um seinen *Gegenstand* – die soziale Verantwortung aus der sich der Staat erst legitimiert – zu stärken. Dies zeigt sich vor allen Dingen in der praktischen Dis-kussion darüber, welche wirtschaftlichen Leistungen von allgemeinem Interesse und wie sie zu organisieren sind (vgl. folgendes Kapitel).

---

<sup>77</sup> Vgl. Scheidemann (1991), Hellermann (2001), Cox (2001)

#### 4) Zur Aktualität des „rechtsethischen“ Begriffs Daseinsvorsorge für die Nahverkehrspraxis in der Bundesrepublik Deutschland

Welche Bedeutung hat das bisher Beschriebene für die heutige Situation, vor allem im Hinblick auf die eingangs erwähnte Neuregelung des ÖPNV im europäischen Rechtskontext? Im Folgenden sollen in aller Kürze die sich aus der sozialhistorischen und begrifflichen Herleitung ergebenden Implikationen für eine zeitgenössische Bewertung angedeutet werden<sup>78</sup>.

Daseinsvorsorge wurde weder im nationalsozialistischen „Rechtssystem“ noch in der Bundesrepublik als Gesetz verankert, wie es Ernst Forsthoff mit seiner Denkschrift intendiert hatte. Trotzdem ist die Daseinsvorsorge seit Beginn der Bundesrepublik in der Diskussion<sup>79</sup>. Sie wird als ethische Begründung für angewendete Gesetze bezüglich der Aufgaben der Verwaltung benutzt<sup>80</sup>. Es ist nicht von der Hand zu weisen, dass die Daseinsvorsorge für die Legitimation behördlicher Intervention im Verkehrswesen – auch der Behauptung, öffentlicher Verkehr müsse durch kommunale Eigenbetriebe erbracht werden<sup>81</sup> – herangezogen wird. In diesem Zusammenhang tritt Daseinsvorsorge häufig wie ein Reizwort im Konflikt zwischen „Sozialstaatsbefürwortern“ und „Vertretern einer freien Wirtschaft“ auf. Die Kritiker bemängeln die Unzeitgemäßheit dieses Rechtsbegriffs und fordern seine vollständige Abschaffung beziehungsweise seine Auflösung in eine staatliche Infrastrukturverantwortung und die Leistungserbringung nach privatwirtschaftlichem Recht<sup>82</sup>. Die Daseinsvorsorge sei Schuld an der Ineffizienz und Servicefeindlichkeit der unter ihrem Dach erbrachten Leistungen.

Die Gegenposition wird in erster Linie von Gewerkschaften und Sozialverbänden, aber auch dem Deutschen Städtetag vertreten<sup>83</sup>. Sie argumentieren, dass mit der Daseinsvorsorge nicht nur potenziell kapitalistisch verwertbare Güter staatlich reguliert bereitgestellt werden, sondern auch „sozial Schwachen“, Alten, Kindern, Kranken, kurz allen, die auf die Solidarität in der Gesellschaft besonders angewiesen sind, ein angemessener Lebensstandard ermöglicht wird. Damit ist die problematische Vieldeutigkeit dieses Begriffs angesprochen. Denn Forsthoff hat ihn in seiner

---

<sup>78</sup> Eine genaueres Eingehen auf die aktuelle Diskussion kann in dieser Arbeit nicht geleistet werden. Möglicherweise wird dies vom Autor bei passender Gelegenheit nachgeholt. Zum Überblick vgl. Cox (2000), Schaderstiftung (2001)

<sup>79</sup> Vgl. Gröttrup (1973), Huber (1975)

<sup>80</sup> Z. B. Regionalisierungsgesetz (RegG), Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz (GVG), Personenförderungsgesetz (PBefG)

<sup>81</sup> Vgl. zuletzt Ude (2002:13)

<sup>82</sup> Z. B. Hermes (1998)

<sup>83</sup> Vgl. Deutscher Städtetag (2000)

ursprünglichen und später nie revidierten Konzeption so offen gefasst, dass er auch als ethisches Reservoir für einen umfassenden Staatssozialismus gedeutet werden kann (s. o.). Das deutet an, warum ausgerechnet an diesem Begriff verschiedene Fronten zwischen Wirtschaft und Politik, oder, um es anders auszudrücken, zwischen Rechts- und Sozialstaat aufbrechen<sup>84</sup>: Mit der Daseinsvorsorge wird eine Umweltbedingung des demokratisch-kapitalistischen Systems normativ interpretiert.

Die undifferenzierte, generalisierende Ablehnung des Begriffs übersieht, dass unter seiner Überschrift für die gesamte Gesellschaft, auch für das Subsystem Wirtschaft, vom Staat garantierte Leistungen bereitgestellt werden. Man muss sich nur die „stille“ Subventionierung von Industrieansiedlungen durch staatliche Infrastrukturprogramme vor Augen halten, um zu ermessen, welche Bedeutung die Daseinsvorsorge auch für „die Wirtschaft“ hat. In diesem Sinne interpretiert die Europäische Kommission die Daseinsvorsorge als *Standortfaktor*<sup>85</sup>. Sie sei eine Voraussetzung für die Wettbewerbsfähigkeit auf dem globalen Markt sowohl in ihrer wirtschaftlichen wie auch ihrer *nichtwirtschaftlichen* Leistungserbringung. Auf der anderen Seite ist klar zu stellen, dass mit Daseinsvorsorge – zumindest im Forsthoff'schen Sinne (vgl. Kapitel 3. b) – keine Klientelpolitik für die „sozial Schwachen“ gemeint sein kann, sondern eine für das Funktionieren der Gesellschaft notwendige Grundbedingung beschrieben wird.

Da das deutsche Verwaltungsrecht im 19. und 20. Jahrhundert auf einer eigenen Begrifflichkeit bestand, diese seit Forsthoff nicht modernisierte und keine Konzeption analog des romanischen Sprachraums entwickelte, nehmen die schon in der bundesrepublikanischen Diskussion auftretenden inhaltlichen und semantischen Probleme bei der Überführung ins Europäische Recht noch zu. Was mit dem Begriff genau gemeint ist, bleibt unklar und unterliegt der politisch interessierten Interpretation. Dieser Umstand wird zwar allenthalben beklagt, doch in Ermangelung eines alternativen Begriffs hat sich die Daseinsvorsorge in der deutschen Verwaltungswissenschaft bis zum heutigen Tag gehalten<sup>86</sup>. Ein pragmatischer Begriff dessen, was bisher höchst unscharf und mitunter mystifizierend unter Daseinsvorsorge gefasst wurde, könnte mit *Dienste im allgemeinen Interesse* umschrieben werden<sup>87</sup>. Was darunter zu fassen ist, kann nur Ergebnis einer breiten gesellschaftlichen Diskussion sein. Zur Zeit

---

<sup>84</sup> Der Rechtsstaat gilt als ein Staatssystem, dessen Ziel die Freiheit des Einzelnen ist; der Sozialstaat bezeichnet ein Staatssystem, dessen Ziel das Wohl aller und das Wohl des Ganzen ist.

<sup>85</sup> „Gemeinwohlorientierte Dienstleistungen liefern einen wichtigen Beitrag zur allgemeinen Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Industrie und zum wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt“ (EU-Kommission 2000a: 7).

<sup>86</sup> „Daseinsvorsorge ist und bleibt vorläufig bei allen Vorbehalten eine brauchbare Bezeichnung für vielfältige Tätigkeiten und Leistungen, denen gemeinsam ist, daß dem Staatsbürger durch sie Nützliches, mitunter sogar existenziell Notweniges angeboten wird“ (Gröttrup 1973: 79).

<sup>87</sup> In den Veröffentlichungen der Europäischen Kommission wird Daseinsvorsorge ins Französische mit „service d'interêt général“ übersetzt (vgl. EU-Kommission 2000b).

wird sie aber nur auf verwaltungsrechtlicher Ebene geführt<sup>88</sup>. Es wurde bisher ver­ säumt, mit der Einführung des Begriffs der *Dienste im allgemeinen Interesse* aus der begrifflichen Unschärfe und der historischen Fragwürdigkeit der Daseinsvorsorge zu entfliehen, wohl im Bestreben durch den Rückgriff auf einen bekannten Begriff, die ohnehin vorhanden Definitionsschwierigkeiten zu umschiffen. Die Bemühungen um eine europäisch einheitliche Konzeption sind dadurch allerdings umso mehr geschwächt worden.

Mag der Begriff Daseinsvorsorge in der „geistigen Situation der Zeit“ zwischen den Weltkriegen entstanden sein, zeigt sich doch in seiner fortwährenden Benutzung und der geradezu wuchernden Interpretation, dass sich grundlegende Bedingungen für die Gewährleistung des Betriebs von *Diensten im öffentlichen Interesses* nicht geän­ dert haben. Auch im beginnenden 21. Jahrhundert sind – nicht nur in den Städten und Ballungsräumen – die Individuen massenhaft darauf angewiesen, dass eine gesellschaftliche, neutrale Instanz mit öffentlichen Mitteln auch für die Bereitstellung nicht-marktfähiger Dienste sorgt. Mit der Reformierung bzw. der Reformulierung der Daseinsvorsorge geht es darum, den *Anspruch der Öffentlichkeit* auf bestimmte, demokratisch zu bestimmende Leistungen zu gewährleisten. Wird die Erbringung dieser Leistungen nicht mehr im öffentlichen Interesse verwaltungsmäßig *angeordnet* – mit allen möglichen Nachteilen die durch die Kultur der preußischen Amtsverrich­ tung anfallen können – sondern in privatrechtlicher Vorgehensweise im freien Wett­ bewerb angeboten, verlieren die Bürger ihren *Anspruch* darauf und werden zu Kun­ den. Der Kunde ist König, aber nur, wenn er Geld hat. Dagegen hat der Staatsbürger ein *Recht* auf bestimmte, demokratisch ausgehandelte Leistungen, im Zweifel auch mit wenig oder ohne Geld.

Entscheidend für den Anspruch der Bürger ist, dass der Staat und seine Subsidien die hoheitliche Entscheidungsmacht und Bereitstellungsverpflichtung für „existenziell“ notwendige Dienste und Güter wie Wasser, Gas, Strom und Öffentlichen Verkehr behalten. Nach einer Umdefinierung dieser Gegenstände in „normale“ Wirtschafts­ güter zur privatwirtschaftlichen Exploitation hat die Gesellschaft – und in ihr auch „die Wirtschaft“ – keine Sicherheit der immerwährenden Erfüllung. Aber: „Die Kalkulation der Gewinnchancen verlangt einen Verkehr, der sich gemäß berechenbarer Erwar­ tungen abspielt“ (Habermas 1990: 149)<sup>89</sup>. Deshalb ist eine Abschaffung der staatli­ chen Verantwortung für die *Dienste im allgemeinen Interesse* auch nicht in ihrem Sinne.

---

<sup>88</sup> Vgl. Cox (2000), Schaderstiftung (2001)

<sup>89</sup> Wobei darauf hinzuweisen ist, dass Habermas Verkehr hier als allgemeine Beschreibung für Kommunikationsformen anführt.

Mit der Verpflichtung des Staats und seiner Subsidien zur *Gewährleistung* der im öffentlichen Interesse stehenden Dienste ist noch nichts über die Art und Weise der *Leistungserbringung* ausgesagt. Die verwaltungsrechtliche Diskussion betont, dass der Staat die Leistung organisieren und den rechtlichen Rahmen abstecken muss, die Erbringung aber durchaus von Privaten geleistet werden kann<sup>90</sup>. Deshalb wird mittlerweile von einem Übergang vom *Leistungs-* zum *Gewährleistungsstaat* gesprochen<sup>91</sup>. Ob die Leistung durch öffentlich-rechtliche Eigenbetriebe, durch Beauftragung privater oder gemischtwirtschaftlicher Unternehmen erbracht wird, ist übrigens auch schon bei Forsthoff offen. Somit liegt es im Ermessen des Aufgabenträgers (der kommunalen Behörde) Verkehrsdienstleistungen im Rahmen der Daseinsvorsorge nach dem Zweckmäßigkeitssprinzip zu organisieren. Dagegen ist eine Begründung der Praxis des „Gebietsschutzes für kommunale Verkehrsmonopole“ aus der Rechtsethik der Daseinsvorsorge rechtswissenschaftlich nicht zu halten<sup>92</sup>.

Der in der Diskussion um die Gestaltung der *Dienste im allgemeinen Interesse* zur Zeit umstrittenste Punkt ist, wie inhaltliche Standards für deren Leistungen definiert werden: ob als minimale Grundvorsorge oder als qualitatives Produkt mit dem Ziel den Bürgerkunden zufrieden zu stellen. Die Ausgestaltung der Begriffe Universaldienstleistung<sup>93</sup>, Grundvorsorge, Allgemeiner Zugang, Umweltbilanz und Allgemeines Interesse sind diejenigen, die für die Zukunftsfähigkeit des Öffentlichen Verkehrs und seine sozialen Aufgaben entscheidend sein werden. Ebenso ist zu klären, wie die sich überschneidenden und verschieden interpretierbaren Regelungen der unterschiedlichen Gebietskörperschaften eine effiziente und qualitative Gewährleistung der *Dienste im allgemeinen Interesse* verhindern.

Damit lässt sich konstatieren, dass es zunächst einer Reformierung des rechtsethischen Überbaus Daseinsvorsorge bedarf, um die Radikalposition zu entkräften, die

---

<sup>90</sup> Vgl. Peine (1997), Albin (2000), Mayen (2001)

<sup>91</sup> „Kennzeichnend für die jüngere Vergangenheit ist vielmehr, dass die Wahrnehmung der staatlichen Daseinsvorsorgeverantwortung zunehmend weniger durch eigene Leistungserbringung erfolgt, sondern sich vermehrt in der staatlichen Steuerung oder Regulierung des privatwirtschaftlichen Leistungsangebots realisiert – eine Entwicklung, die in der umfangreichen Literatur unter dem Schlagwort des Übergangs vom Leistungsstaat zum Gewährleistungs-, Steuerungs-, oder Regulierungsstaat diskutiert wird“ (Hellermann 2001: 89). Vgl. auch Schader-Stiftung (2001), Cox (2000)

<sup>92</sup> vgl. Denninger (2001), Hellermann (2001)

<sup>93</sup> *Universaldienstleistung* ist ein Konzept, das auf EU-Ebene entwickelt wurde und beispielsweise schon bei der Regulierung des Telekommunikationsmarkts zur Anwendung kam. „Das Sprachsymbol *Universaldienst* deutet an, dass es sich um ein Dienstleistungsangebot handelt, das als Mindest- oder Basisdienst universell in einem nationalen oder supranationalen Raum, in einer bestimmten Qualität und Quantität zur Verfügung stehen soll. Das Universaldienstkonzept basiert auf den Grundsätzen der Allgemeinheit (Universalität), Gleichheit und Kontinuität und soll allen Benutzern diskriminierungsfrei den Zugang zu einem klar definierten Minimaldienst mit einer speziellen Qualität zu tragbaren Preisen gewähren“ (Cox 2000a: 79).

den ÖPNV völlig aus der Definitionsmacht des *allgemeinen Interesses* herauslösen will. Dass ein solches Vorgehen nicht nur eine in Europa historisch gewachsene Verbundenheit von Verkehrs- und Sozialpolitik angreift, sondern für viele Bürger einen drastischen materiellen Einschnitt bedeuten würde, wird mittlerweile immer deutlicher formuliert: „Das Wettbewerbsgeschehen kann dazu führen, dass derartige Leistungen [*der Daseinsvorsorge*, M. G.] für bestimmte Regionen oder Bevölkerungsgruppen nicht in dem Umfang, der Struktur oder zu den Preisen erbracht werden, die die Politik für angemessen hält“ (Schatz 2000: 10). Somit ist „die Politik“ gefordert festzulegen, worin das „allgemeine Interesse“ am Öffentlichen Verkehr besteht und auf welche Weise ihre Vorgaben umgesetzt werden müssen und können. Sie wäre gut beraten, sich das Entscheidungsprimat nicht von „der Wirtschaft“ aus der Hand nehmen zu lassen.

## Literatur:

- Abelshauser, Werner (2001): Umbruch und Persistenz: Das deutsche Produktionsregime in historischer Perspektive. In: *Geschichte und Gesellschaft* 4/2001.
- Albin, Silke (2001): Daseinsvorsorge und EG-Beihilferecht. In: *Die Öffentliche Verwaltung*, November 2001, Heft 21, S. 890-897.
- Ambrosius, Gerold (1984): *Der Staat als Unternehmer*. Göttingen.
- Ambrosius, Gerold (2000): Services Publics, Leistungen der Daseinsvorsorge oder Universaldienste? Zur historischen Dimension eines zukünftigen Elements europäischer Gesellschaftspolitik. In: Cox 2000, a.a.O., S. 15-44.
- Anders, Helmut (1963): Der „Daseinssicherer des Monopolkapitals“ und „Gehilfe des Führers“ – Prof. Dr. Ernst Forsthoff. In: *Staat und Recht*, S. 981ff.
- Baudis, Dieter/Helga Nussbaum (1978): *Wirtschaft und Staat in Deutschland Ende des 19. Jahrhunderts bis 1918/19*. Berlin.
- BDA-BDI, Bundesverband der Arbeitgeber-Bundesverband der Deutschen Industrie (2001): *Stellungnahme zu Kernforderungen der deutschen Wirtschaft für eine handlungs- und wettbewerbsfähige Europäische Union, Positionspapier zur Debatte über die Zukunft Europas*. Berlin
- Beck, Ulrich (1986): *Risikogesellschaft*. Frankfurt/Main.
- Beck, Ulrich (1998): *Die Politik der Technik. Weltrisikogesellschaft und ökologische Krise*. In: Werner Rammert (1998): *Technik und Sozialtheorie*. Frankfurt/Main. S. 261-293.
- Bendikat, Elfi (1997): *Öffentliche Verkehrssysteme im Spannungsfeld kommunaler Intervention im Metropolenvergleich: Berlin und Paris 1890-1914*. In: Diemel, Hans-Luidger und Barbara Schmucki: *Mobilität für alle. Geschichte des öffentlichen Personennahverkehrs in der Stadt zwischen technischem Fortschritt und sozialer Pflicht*. Stuttgart, S. 149-182.
- BMWi, Bundesministerium für Wirtschaft und Wissenschaft (Hg.) (2002): *„Daseinsvorsorge“ im europäischen Binnenmarkt. Gutachten des wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie vom 12. Januar 2002*. Berlin.
- Brandt, Jürgen (1929): *Die wirtschaftliche Betätigung der öffentlichen Hand*. Jena.
- Cox, Helmut (2000): *Daseinsvorsorge und öffentliche Dienstleistungen in der Europäischen Union. Zum Widerstreit zwischen freiem Wettbewerb und Allgemeininteresse*. Baden-Baden.
- Cox, Helmut (2000a): *Das Angebot von Universaldienstleistungen und Probleme ihrer Vergabe im öffentlichen Bieterwettbewerb*. In ders. (2000), S. 73-96.

- Cox, Helmut (2001): Zur Organisation der Daseinsvorsorge in Deutschland. Stand und Entwicklungstendenzen in europäischer Perspektive. In: Schaderstiftung, a.a.O., S. 25-40.
- Denninger, Johannes (2001): Resümee. In: Schader-Stiftung (2001), a.a.O., S. 167-176.
- Dessauer, Friedrich (1928): Philosophie der Technik. 2.Aufl., Bonn.
- Deutscher Städtetag (2000): Europäische Wettbewerbspolitik gefährdet kommunale Daseinsvorsorge. Pressedienst des Deutschen Städtetags vom 3. Mai 2000.
- Didry, Claude und Peter Wagner (2000): Transformation des europäischen Kapitalismus: Der erste Weltkrieg und die Nationalisierung der Wirtschaft in Frankreich und Deutschland. In: Wagner et al., a.a.O., S. 45-74.
- Elias, Norbert (1992): Studien über die Deutschen. Frankfurt/Main.
- Ewald, Francois (1992): Der Vorsorge-Staat. Frankfurt/Main.
- FDP Auslandsgruppe Europa (2001): Diskussionspapier zum Post-Nizza-Prozess der EU. Vom 12. Dezember 2001. Brüssel.
- Forsthoff, Ernst (1933): Der totale Staat. Hamburg.
- Forsthoff, Ernst (1938): Die Verwaltung als Leistungsträger. Stuttgart, Berlin
- Forsthoff, Ernst (1950): Lehrbuch des Verwaltungsrechts. 1. Bd. Allgemeiner Teil. München, Berlin.
- Forsthoff, Ernst (1965): Staat und Bürger in der modernen Industriegesellschaft. Göttingen.
- Foucault, Michel (1993): Die politische Technologie der Individuen. In: Gunter, H. Martin et. al. (Hg.): Technologie des Selbst. Frankfurt/Main. S. 168-187.
- Franke, Sassa/ Stefan Rammner (2000): Der Weg aus der Sackgasse. In: Projektgruppe Mobilität, a.a.O., S. 41-46.
- Gerber, Walter (1928): Die öffentliche Unternehmung in privatrechtlicher Form. Zürich.
- Grimm, Dieter (1993): Der Staat in der kontinentaleuropäischen Tradition. In: Rüdiger Voigt (Hg.): Abschied vom Staat – Rückkehr zum Staat? Baden-Baden, S. 27-50.
- Habermas, Jürgen (1990/1962): Strukturwandel der Öffentlichkeit. Frankfurt/Main.
- Heidegger, Martin (1993/1927): Sein und Zeit. Tübingen.
- Hellermann, Johannes (2001): Daseinsvorsorge im europäischen Vergleich. In: Schaderstiftung a.a.O., S. 787-100.

- Hermes, Georg (1998): Staatliche Infrastrukturverantwortung. Rechtliche Grundstrukturen netzgebundener Transport- und Übertragungssysteme zwischen Daseinsvorsorge und Wettbewerbsregulierung am Beispiel der leitungsgebundenen Energieversorgung in Europa. Tübingen
- Huber, Ernst Rudolf (1975): Vorsorge für das Dasein. In: ders.: Bewahrung und Wandlung, Studien zur deutschen Staatstheorie und Verfassungsgeschichte. Berlin.
- Jaspers, Karl (1955/1949): Vom Ursprung und Ziel der Geschichte. Frankfurt/Main, Hamburg.
- Jaspers, Karl (1971/1931): Die geistige Situation der Zeit. Berlin. Siebenter Abdruck der im Sommer 1932 bearbeiteten 5. Aufl., Berlin.
- Justi, Johann Heinrich Gottlob von (1761): Die Grundfeste zu der Macht und Glückseligkeit der Staaten oder ausführliche Vorstellung der gesamten Policey-Wissenschaft. 2 Bde., Königsberg und Leipzig.
- Knie, Andreas 2001: Auf den Wettbewerb nicht vorbereitet. In: Projektgruppe Mobilität, a.a.O., S. 19-28.
- Kocka, Jürgen (1978/1973): Klassengesellschaft im Krieg. Deutsche Sozialgeschichte 1914-1918. 2. durchgesehene und ergänzte Auflage. Göttingen.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften (1999): Conclusions of the finnish Presidency on seminar on Services of the general interest 9-10 September, Helsinki. In: Consumer Voice. Veröffentlichung der GD Gesundheit und Verbraucherschutz. Sonderausgabe. Brüssel.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2000a): Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Maßnahmen der Mitgliedsstaaten im Zusammenhang mit Anforderungen des öffentlichen Dienstes und der Vergabe öffentlicher Dienstleistungsaufträge für den Personenverkehr auf der Schiene, Straße und Binnenschiffahrtswegen. KOM (2000) 7 vom 26.7.2000. Brüssel.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2000b): Leistungen der Daseinsvorsorge in Europa. Kom (2000) 580 vom 20.9.2000. Brüssel.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2001): WEISSBUCH Die europäische Verkehrspolitik bis 2010: Weichenstellungen für die Zukunft. Kom (1001) 370 vom 12.9.2001, Brüssel.
- Köttgen, Arnold (1944): Deutsche Verwaltung. Berlin.
- Krabbe, Wolfgang (1979): Munizipalsozialismus und Interventionsstaat. Die Ausbreitung der städtischen Leistungsverwaltung im Kaiserreich. In: ders.: Geschichte in Wissenschaft und Unterricht; S. 265-283.

- Kuczynski Jürgen (1982): Geschichte des Alltags des deutschen Volkes. 1871-1918 (Bd. 4), Berlin.
- Latour, Bruno (2001): Parlament der Dinge. Frankfurt/Main.
- Lederer, Emil (1979): Kapitalismus, Klassenstruktur und Probleme der Demokratie in Deutschland 1910-1940. Hg. v. Jürgen Kocka, Göttingen.
- List, Friedrich (1959/1841): Das nationale System der politischen Ökonomie. Basel.
- Lukács, Georg (1962): Einige Eigentümlichkeiten der geschichtlichen Entwicklung Deutschlands; In: ders.: Die Zerstörung der Vernunft. Neuwied. S. 37-83.
- Mauz, Gerhard (1980): Ernst Forsthoff und andere . . . In: Karl Corino: Intellektuelle im Banne des Nationalsozialismus. Hamburg S. 193ff.
- Mayen, Thomas (2001): Privatisierung öffentlicher Ausgaben: Rechtliche Grenzen und rechtliche Möglichkeiten. In: Die Öffentliche Verwaltung, Feb. 2001, S. 110-119.
- McBride, Theresa (2001): Urban Institution and politics. The modern period. In: Stearns, vol.2., a.aO. , S. 307-312.
- Nahamowitz, Peter (1993): Markt versus Staat: Theoriegeschichtliche Entwicklungen und aktuelle Trends. In: Rüdiger Voigt: Abschied vom Staat – Rückkehr zum Staat? Baden-Baden, S. 231-264.
- Niederich, Nikolaus (1994): Nahverkehrsbetriebe als Wirtschaftsunternehmen: Die Stuttgarter Straßenbahnen und ihre Eigentümer von 1868 bis 1918. In: Diemel, Hans-Luidger und Barbara Schmucki: Mobilität für alle. Geschichte des öffentlichen Personennahverkehrs in der Stadt zwischen technischem Fortschritt und sozialer Pflicht. Stuttgart, S. 83-108.
- Niehbuhr, Heinrich (1928): Öffentliche Unternehmungen und Privatwirtschaft. Leipzig.
- Nussbaum, Helga (1978): Gesellschaftlicher Reproduktionsprozess und Entwicklung staatsmonopolistischer Züge bis 1914. In: Baudis/Nussbaum a.a.O., S. 51-249.
- Peine, Franz-Joseph (1997): Grenzen der Privatisierung – Verwaltungsrechtliche Aspekte. In: Die öffentliche Verwaltung, Mai 1997, H. 9, S. 353-365.
- Plessner, Helmuth (1959): Die verspätete Nation. Stuttgart.
- Projektgruppe Mobilität (2000): Kurswechsel im öffentlichen Verkehr. Berlin.
- Püttner, Günther (2000): Daseinsvorsorge und service public im Vergleich. In: Helmut Cox (2000), a.a.O, S. 45-55.
- Renard, Didier (2000): Das Fürsorge- und das Versicherungsprinzip in der französischen Sozialpolitik: Von einer grundsätzlichen Opposition zur Koexistenz. In: Wagner et al. (2000), a.a.O., S. 176-198.

- Reulecke, Jürgen (1985): Geschichte der Urbanisierung in Deutschland. Frankfurt/Main.
- Saitzew, Manuel (1930): Die öffentliche Unternehmung der Gegenwart. Tübingen.
- Schader-Stiftung (Hg.) (2001): Die Zukunft der Daseinsvorsorge – Öffentliche Unternehmen im Wettbewerb. Darmstadt.
- Scheidemann, Dieter (1991): Der Begriff Daseinsvorsorge. Ursprung, Funktion und Wandlungen der Konzeption Ernst Forsthoffs. Göttingen, Zürich.
- Seeliger, Rolf (Hg.) (1968): Braune Universität – Deutsche Hochschullehrer gestern und heute. Dokumentation und Stellungnahmen. Heft 6. München.
- Smith, Adam (1974): Der Wohlstand der Nationen. Eine Untersuchung seiner Natur und seiner Ursachen. München.
- Sombart, Werner (1928): der moderne Kapitalismus. 2.Bd. Das Wirtschaftsleben in Zeiten des Hochkapitalismus. Leipzig.
- Stearns, Peter N. (Hg.) (2001): Encyclopedia of European Social History. New York.
- Stein, Lorenz v. (1888): Handbuch der Verwaltungslehre. Stuttgart.
- Ude, Christian (2002): Städte und ÖPNV – zukünftige Entwicklungen. In: Verband Deutscher Verkehrsunternehmen. Jahrestagung 2002. S. 12-14. Kurzfassung des Vortrags.
- Ver.di (2002): Für eine nachhaltige Weiterentwicklung von Leistungen der Daseinsvorsorge. Antrag für den DGB-Bundeskongress 27.-31. Mai. Berlin.
- Wagner, Peter (1995): Soziologie der Moderne. Frankfurt/Main.
- Wagner, Peter, Claude Didry, Bénédicte Zimmermann (Hg.) (2000): Arbeit und Nationalstaat. Frankreich und Deutschland in europäischer Perspektive. Frankfurt/Main, New York.
- Weber, Max (1924): Gesammelte Aufsätze zur Soziologie und Sozialpolitik. Tübingen.
- Weber, Max (1947): Wirtschaft und Gesellschaft, 2. Halbband, 3. Aufl. Tübingen.
- Wiefenfeld, Kurt (1927): Die Wirtschaft der öffentlichen Hand; in: Walter Mahlberg u. a., Grundriß der Betriebswirtschaftslehre, Bd. 2, Leipzig.

**Veröffentlichungsreihe der Abteilung Organisation und Technikgenese  
des Forschungsschwerpunktes Technik-Arbeit-Umwelt  
Wissenschaftszentrum Berlin**

1996
------

- FS II 96-101 REGINA BUHR UND BORIS BUCHHOLZ: Frauen, Männer und 100 Jahre Qwertzuioöpü: Die Tastatur im Spannungsfeld zwischen Technikherstellung, Anwendung und Geschlechterverhältnis, 45 S.
- FS II 96-102 MEINOLF DIERKES: Sozialwissenschaftliche Forschung im Dienst der gesellschaftlichen Praxis, 22 S.
- FS II 96-103\* SABINE HELMERS/UTE HOFFMANN/JEANETTE HOFMANN: Netzkultur und Netzwerkorganisation. Das Projekt "Interaktionsraum Internet", 83 S.
- FS II 96-104\* TROND BULAND UND HAKON FINNE, SABINE HELMERS,  
UTE HOFFMANN, JEANETTE HOFMANN (Eds.): Management and Network Technology. Proceedings from the COST A3 Workshop in Trondheim, Norway, November 22-24, 1995, S. 184 (out of print)
- FS II 96-105\* JÖRG MÜLLER: Virtuelle Körper - Aspekte sozialer Körperlichkeit im Cyperspace, 30 S.
- FS II 96-106 BÉNÉDICTE ZIMMERMANN: Die Vielfalt der Wirklichkeit und ihre Reduktion in der Statistik. Die Diskussion über die Kategorie "Arbeitslosigkeit" im Kaiserreich und ihr Nachhall im Rahmen der Europäischen Einigung, 34 S.

- FS II 96-107 BENEDICTE ZIMMERMANN: Pluralité du réel et réduction statistique. L'exemple du chômage sous le Kaiserreich et ses résonances européennes, 30 S.
- FS II 96-108 WEERT CANZLER UND LUTZ MARZ: Der Automobilpakt im 21. Jahrhundert, 23 S.
- FS II 96-109 LUTZ MARZ: Die Test-Maschine. Zur Früh- und Vorgeschichte der ChatterBots, 45 S.
- \* auch als elektronische Publikation verfügbar auf dem WWW-Server der Projektgruppe Kulturraum Internet. URL: <http://duplox.wz-berlin.de/dokumente.html>

1997
------

- FS II 97-101 HEINZ HAUTZINGER, ANDREAS KNIE UND MANFRED WERMUTH (Hrsg.): Mobilität und Verkehr besser verstehen. Dokumentation eines interdisziplinären Workshops am 5. und 6. Dezember 1996 in Berlin, 47 S.
- FS II 97-102 LUTZ MARZ: Die Leonidow-Kugel. Zur technischen Paßfähigkeit moderner Architektone.  
Poesie der Vergangenheit. Ein Essay zum Anlauf der "Masterplan"-Debatte, 107 S.
- FS II 97-103 LUTZ MARZ UND MEINOLF DIERKES: Schlechte Zeiten für gutes Gewissen? Zur Karriere, Krise und Zukunft anwendungsorientierter Wirtschafts- und Technikethik, 54 S.

- FS II 97-104\* MARTIN RECKE: Identität zu verkaufen. Probleme und Entwicklungsoptionen des Internet Domain Name Service (DNS), 42 S.
- FS II 97-105 ANDREAS KNIE UND OTTO BERTHOLD, MIKAEL HÅRD, TROND BULAND UND HEIDI GJOEN, MICHEL QUÉRE, WOLFGANG STREICHER, BERNHARD TRUFFER UND SLYVIA HARMS: Consumer User Patterns of Electric Vehicles, 164 S.
- FS II 97-106\* UTE HOFFMANN: Panic Usenet. Netzkommunkation in (Un-)Ordnung, 32 S.
- FS II 97-107\* UTE HOFFMANN: Not Without a Body? Bodily Functions in Cyberspace, 41 S.
- FS II 97-108 ANDREAS KNIE UND LUTZ MARZ: Die Stadtmaschine - Zu einer Raumlaster der organisierten Moderne, 29 S.
- FS II 97-109 ECKEHARD FOZZY MORITZ: Tokyo verkehrt. Einsichten und Aussichten zum Verständnis der Vergangenheit, Gegenwart und Zukunft von "Mobilität" im Großraum Tokyo, 60 S.
- FS II 97-110 ARIANE BERTHOIN ANTAL, MEINOLF DIERKES UND KATRIN HÄHNER: Business Perception of Contextual Changes: Sources and Impediments to Organizational Learning, 30 S.
- FS II 97-111 ARIANE BERTHOIN ANTAL: Führungskräfteentwicklung: Neue Lernformen und ihre Konsequenzen für die Lehrkräftequalifikation, 26 S.
- FS II 97-112 ARIANE BERTHOIN ANTAL: The Live Case: A Method for Stimulating Individual, Group and Organizational Learning, 42 S.

FS II 97-113 ARIANE BERTHOIN ANTAL: Organizational Learning Processes in Downsizing, 43 S.

FS II 97-114 FRIEDRICH GLOCK: Zur Soziologie des Konstruierens, 100 S.

\* auch als elektronische Publikation verfügbar auf dem WWW-Server der Projektgruppe Kulturraum Internet. URL: <http://duplox.wz-berlin.de/dokumente.html>

1998
------

FS II 98-101 MEINOLF DIERKES UND LUTZ MARZ. Lernkonventionen und Leitbilder. Zum Organisationslernen in Krisen, 69 S.

FS II 98-102 MEINOLF DIERKES UND LUTZ MARZ. Wissensmanagement und Zukunft. Orientierungsnot, Erwartungsfallen und „4D“-Strategie, 36 S.

FS II 98-103 MEINOLF DIERKES UND LUTZ MARZ. Leitbildzentriertes Organisationslernen und technischer Wandel, 43 S.

FS II 98-104\* TILMAN BAUMGÄRTEL. Reisen ohne Karte. Wie funktionieren Suchmaschinen? 33 S.

FS II 98-105\* VALENTINA DJORDJEVIC. Von „emily postnews“ zu „help manners“. Netiquette im Internet, 49 S.

FS II 98-106 GABRIELE ABELS. Engendering the Representational Democratic Deficit in the European Union, 41 S.

- FS II 98-107      STEPHAN RAMMLER, GERHARD PRÄTORIUS UND KARLHEINZ W. LEHRACH. Regionale Verkehrspolitik und Klimaschutz. Landespolitische Interventionsmöglichkeiten zur Reduktion der verkehrsbedingten CO<sub>2</sub>-Emissionen in Niedersachsen, 67 S.
- FS II 98-108      HENNING BREUER. Technische Innovation und Altern - Leitbilder und Innovationsstile bei der Entwicklung neuer Informations- und Kommunikationstechnologien für eine alternde Menschheit, 79 S.
- FS II 98-109      ARIANE BERTHOIN ANTAL UND CAMILLA KREBSBACH-GNATH. Consultants as Agents of Organizational Learning: The Importance of Marginality, 36 S.
- FS II 98-110\*      TILMAN BAUMGÄRTEL. Das imaginäre Museum. Zu einigen Motiven der Netzkunst, 54 S.
- FS II 98-111      MEINOLF DIERKES AND CLAUDIA VON GROTE (Eds.). Public Opinion and Public Debates. Notes on two perspectives for examining public understanding of science and technology, 69 S.
- FS II 98-112\*      SABINE HELMERS, UTE HOFFMANN UND JEANETTE HOFMANN. Internet... The Final Frontier: Eine Ethnographie. Schlußbericht des Projekts "Interaktionsraum Internet. Netzkultur und Netzwerkorganisation",  
134 S.

\* auch als elektronische Publikation verfügbar auf dem WWW-Server der Projektgruppe Kulturraum Internet. URL: <http://duplox.wz-berlin.de/dokumente.html>

1999
------

- FS II 99-101      EMILY UDLER. Israeli Business in Transition, 45 S.
- FS II 99-102      MARK B. BROWN. Policy, design, expertise, and citizenship: Revising the California electric vehicle program, 49 S.
- FS II 99-103      STEFAN BRATZEL. Umweltorientierter Verkehrspolitikwandel in Städten. Eine vergleichende Analyse der Innovationsbedingungen von „relativen Erfolgsfällen“, 74 S.

2000
------

- FS II 00-101\*      SABINE HELMERS, UTE HOFFMANN UND JEANETTE HOFMANN. Internet... The Final Frontier: An Ethnographic Account. Exploring the cultural space of the Net from the inside, 124 S.
- FS II 00-102      WEERT CANZLER UND SASSA FRANKE. Autofahren zwischen Alltagsnutzung und Routinebruch. Bericht 1 der choice-Forschung, 26 S.
- FS II 00-103      MIKAEL HÅRD UND ANDREAS KNIE. Getting Out of the Vicious Traffic Circle: Attempts at Restructuring the Cultural Ambience of the Automobile Throughout the 20<sup>th</sup> Century, 20 S.
- FS II 00-104      ARIANE BERTHOIN ANTAL, ILSE STROO AND MIEKE WILLEMS. Drawing on the Knowledge of Returned Expatriates for Organizational Learning. Case Studies in German Multinational Companies. 47 S.

FS II 00-105 ARIANE BERTHOIN ANTAL UND MEINOLF DIERKES. Organizational Learning: Where Do We Stand? Where Do We Want to Go?, 33 S.

2001
------

FS II 00-101 KATRIN BÖHLING. Zur Bedeutung von „boundary spanning units“ für Organisationslernen in internationalen Organisationen, 34 S.

2002
------

FS II 02-101 UTE HOFFMANN UND JEANETTE HOFMANN. Monkeys, Typewriters and Networks. The Internet in the Light of the Theory of Accidental Excellence, 24 S.

FS II 02-102 UTE HOFFMANN. Themenparks re-made in Japan. Ein Reisebericht, 126 S.

FS II 02-103 PROJEKTGRUPPE MOBILITÄT. Changing Course in Public Transport: The Car as a Component of Competitive Services. Choice-Research, Report No. 2, 47 S.

FS II 02-104 WEERT CANZLER UND SASSA FRANKE. Mit cash car zum intermodalen Verkehrsangebot. Bericht 3 der choice-Forschung, 62 S.

FS II-02-105 ARIANE BERTHOIN ANTAL, MEINOLF DIERKES, KEITH MACMILLAN AND LUTZ MARZ. Corporate Social Reporting Revisited, 32 S.