

Digitale Daseinsvorsorge

Voraussetzung für soziale und kulturelle Teilhabe im 21. Jahrhundert

Tanja Klenk

1. Einleitung

Arbeiten von zu Hause, sich mit Vorgesetzten und Kolleg:innen via Online-Chat und Videotelefonie koordinieren, Mathe- und Deutschaufgaben aus der digitalen Lernplattform herunterladen und sie im virtuellen Klassenzimmer von den Lehrer:innen erklärt bekommen, Arztbesuch per Videosprechstunde, der Diskussion der gestreamten Gemeinderatssitzung zuhören und Beschlüsse bei der virtuellen Mitgliederversammlung des Sportvereins fassen: Die Coronapandemie, die die Welt seit Januar 2020 in Atem hält, hat für viele – ganz unabhängig von der konkreten Betroffenheit durch die Viruserkrankung – das alltägliche Leben einschneidend verändert.

Arbeit, Familie, Freizeit, politisches und ehrenamtliches Engagement – nahezu alle Lebensbereiche haben einen Digitalisierungsschub erhalten. In Deutschland, das im internationalen Vergleich Anfang 2020 nur wenig digitalisiert war und wo es nach wie vor große Ungleichheiten zwischen urbanen und ländlichen Bereichen beim Zugang zu digitaler Infrastruktur gibt, war dieser Wandel besonders deutlich zu spüren.

Wäre der vorliegende Band zur Grundsicherung in Deutschland im Jahr 2019 erschienen, hätten vermutlich viele Leser:innen einen Beitrag über die digitale Daseinsvorsorge als fehl am Platze, zumindest jedoch als irritierend wahrgenommen. Der Begriff »Grundsicherung« löst oft Assoziationen an finanzielle Transfers aus und ist nicht mit der Vorstellung von Infrastrukturleistungen verbunden. Zudem wurden eine digitale Infrastruktur und digitale Leistungen bis vor Kurzem immer noch als Add-on betrachtet, als ein Zusatzangebot, das nicht zwingend für die gleichberechtigte Teilhabe am gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und kulturellen Leben erforderlich ist.

Nach den Krisenerfahrungen der Pandemie dürfte sich diese Haltung bei vielen verändert haben. Auch wenn wir gegenwärtig noch nicht wissen, welche Aktivitäten sich nach dem Ende der Pandemie wieder in den physischen und analogen Bereich zurückverlagern, so besteht doch bereits jetzt Einigkeit darüber, dass sich durch die Digitalisierungserfahrungen während der Coronazeit vieles verändert hat.

In diesem Sammelband – der sich das Ziel gesetzt hat, die Grundsicherung weiterzudenken – über digitale Daseinsvorsorge zu sprechen ist auch deshalb notwendig, weil der Zugang zu digitaler Infrastruktur in Deutschland mit großen Ungleichheiten verbunden ist. Die sozialen Spaltungslinien verlaufen auch hier zwischen Arm und Reich, noch viel mehr aber zwischen urbanen Ballungszentren und dünn besiedelten strukturschwachen Regionen.

Das zunehmende Auseinanderdriften von Umfang und Qualität der Daseinsvorsorge zwischen städtischen und ländlichen Gebieten wird insbesondere vor dem Hintergrund eines zunehmenden Erfolgs rechtspopulistischer Parteien kritisch diskutiert. Wenngleich der Erfolg solcher Parteien nicht monokausal erklärt werden kann, so legt die Forschung zur Geografie der politischen Unzufriedenheit in Deutschland doch nahe, dass eine weniger intensive Versorgung mit öffentlichen Gütern insbesondere im ländlichen Raum mit der Wahrnehmung des »Abgehängtseins« und einer schleichenden Entfremdung der Bevölkerung von etablierten Parteien einhergehen kann (Deppisch 2020; Diermeier 2020).

Kurzum: Es gibt genügend sozial- und gesellschaftspolitische Anlässe, die Grundsicherung auch in Richtung digitaler Daseinsvorsorge weiterzudenken. Vor diesem Hintergrund klärt der folgende Beitrag zunächst den Begriff der Daseinsvorsorge und fragt, was Gegenstand einer digitalen Daseinsvorsorge sein soll und wie diese organisiert werden kann (Abschnitt 2). Im Anschluss daran wird nach dem Stand und den Perspektiven der digitalen Daseinsvorsorge gefragt (Abschnitt 3). Besondere Aufmerksamkeit gilt dabei der Frage, wie sich die Debatte über ein Recht auf digitale Daseinsvorsorge gegenwärtig gestaltet.

2. Daseinsvorsorge als Voraussetzung für gesellschaftliche Teilhabe

2.1 Daseinsvorsorge – ein dynamischer und veränderungsoffener Begriff

Daseinsvorsorge wird als die Pflicht des Staates verstanden, eine angemessene, d. h. den jeweiligen zeitlichen, örtlichen, wirtschaftlichen und technischen Gegebenheiten angepasste Befriedigung der Bedürfnisse der Bürger:innen zu garantieren (Luch/Schulz 2011, S. 105). Der Begriff zählt zu den prägenden Be-

griffen des Verwaltungsrechts, ohne jedoch in rechtlicher Hinsicht abschließend definiert zu sein. Zumeist wird nur in einer offenen Aufzählung umschrieben, was als Bestandteil einer solchen angemessenen Bedürfnisbefriedigung verstanden wird: Versorgung mit Energie und Wasser, Entsorgung von Abwasser und Abfall, ein öffentlicher Personennahverkehr, Post- und Telekommunikationsdienstleistungen, ein Schul- und Bildungssystem.

Der Vergleich der verschiedenen Aufzählungen zeigt, dass zwischen einem weiten und einem engen Verständnis der Daseinsvorsorge unterschieden werden kann: Während Daseinsvorsorge für die einen vor allem in der Gewährleistung von netzgebundener Infrastruktur besteht (Energie, Wasser, Verkehr; vgl. z. B. Leisner 2011), haben andere ein umfassendes Verständnis von Bedürfnisbefriedigung, das beispielsweise auch öffentliche Bibliotheken und kulturelle Einrichtungen umfasst (Luch/Schulz 2011; Schulz 2019).

Daseinsvorsorge ist damit nicht nur ein rechtlicher, sondern vor allem ein politischer Begriff, dessen Bedeutungsgehalt immer wieder neu in politischen Kontexten auszuhandeln und zu definieren ist. Wie dynamisch und wandlungsfähig der Begriff ist, zeigt auch ein Blick in die Geschichte. Der Begriff Daseinsvorsorge wird insbesondere auf Ernst Forsthoff (1938) zurückgeführt, der ihn in den 1920er Jahren als Neologismus in das Verwaltungsrecht einbrachte.

Die wirtschaftlichen und sozialen Transformationen seiner Zeit vor Augen, konstatiert Forsthoff einen Wandel der Aufgaben des Staates. Aufgrund von Industrialisierung und zunehmender Urbanisierung wird der bzw. die Einzelne von notwendigen Lebensgütern getrennt. Grundbedürfnisse wie Essen, Zugang zu sauberem Wasser und Wohnen können in städtischen Kontexten nicht mehr vom Individuum und auch nicht im Familienverbund organisiert werden. Die Industrialisierung und Urbanisierung macht den Menschen sozial bedürftig, und aus der Verletzbarkeit und Abhängigkeit des bzw. der Einzelnen in modernen Massengesellschaften resultiert für Forsthoff die Verantwortung – aber auch die Legitimation! – des Staates, Daseinsvorsorge für den Einzelnen bzw. die Einzelne zu leisten.

Das Begriffspaar *Eingriffs- und Leistungsverwaltung*, das ebenfalls von Forsthoff geprägt wurde, bringt den Wandel der Staatsaufgaben zum Ausdruck. Neben die Verwaltung als Herrschaftsapparat, die den Bürger:innen als befehlende, nehmende und ordnungsstiftende Institution gegenübertritt, tritt eine Verwaltung, die Bürger:innen Dienste und Leistungen zur Verfügung stellt (Gröttrup 1984, S. 94).

Forsthoffs Buch »Die Verwaltung als Leistungsträger« erschien 1938 und ist, wie er in späteren Arbeiten selbstkritisch feststellt, »auf die Situation des Jahres 1938 hin formuliert« (Forsthoff 1959). Forsthoff distanziert sich in seinem frühen

Werk nicht vom nationalsozialistischen Denken des totalitären Staats, in dem die Unterscheidung zwischen Gesellschaft und Staat aufgegeben wird und die Bürger:innen den politischen Zielen des Staates unterworfen sind, im Gegenteil: Die Daseinsvorsorge als staatliche Aktivität ist für Forsthoff Mittel zur Inklusion des bzw. der Einzelnen in den totalitären Aufbau der Gesellschaft. Sie erhält damit einen sozialdisziplinierenden Charakter und dient nicht der Wiederherstellung verloren gegangener Autonomie (Kersten 2005, S. 547).

Forsthoff distanzierte sich jedoch bereits in der zweiten Hälfte der 1930er-Jahre von der nationalsozialistischen Ideologie. Er bleibt allerdings auch nach dem Ende der NS-Diktatur und der Gründung der Bundesrepublik Deutschland ein Konservativer, der der Realität der Massengesellschaft kulturpessimistisch gegenüberstand. Akademisch wurde Forsthoff trotz seiner anfänglich fehlenden Distanzierung von der nationalsozialistischen Ideologie in der Nachkriegszeit rehabilitiert, und sein Denken prägt die (verwaltungs-)rechtlichen Debatten der 1950er- und 1960er-Jahre. Seine Arbeit zeigt auch in der freiheitlichen Ordnung der Bundesrepublik Wirkung: Daseinsvorsorge setzt sich als Begriff durch und findet breite Verwendung.

Auch wenn die Daseinsvorsorge nicht explizit als Prinzip im Grundgesetz verankert ist, so lässt sich die staatliche Verantwortung für die Gewährleistung von Leistungen der Daseinsvorsorge implizit aus den Grundrechten und dem Sozialstaatsgebot ableiten. Damit die Bürger:innen von ihren Freiheiten Gebrauch machen können, muss zunächst der Staat tätig werden, denn die »Freiheit durch den Staat« (Isensee 2006, Rn. 14) manifestiert sich nicht nur in der Abwesenheit materieller Not, sondern soll für den Einzelnen bzw. die Einzelne eine *effektive* Teilhabe an der Gesellschaft gewährleisten (Kingreen 2002, S. 99). Eine solche effektive gesellschaftliche Teilhabe wiederum kann nicht nur durch Finanztransfers gewährleistet werden, sondern verlangt auch und gerade die Infrastrukturleistungen der Daseinsvorsorge.

Schon früh lässt sich dieser Gedanke in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts wiederfinden. So hat das Gericht bereits 1959 im Kontext eines Beschlusses über die Ausgestaltung des sozialrechtlichen Verfahrens das »Recht der Daseinsvorsorge [...] zu den Fundamenten unserer sozialen Ordnung« gezählt (Bundesverfassungsgericht 1959). Diese Einschätzung wird auch in späteren Jahren bestätigt, z. B. im »Garzweiler-Urteil«, das sich im Kontext der Energieversorgung mit Fragen der Enteignung für gemeinwohlorientierte Zwecke befasst (Bundesverfassungsgericht 2013).

Der Begriff der Daseinsvorsorge hat auch Eingang in die Gesetzgebung gefunden: Das Raumordnungsgesetz benennt in § 2(2) die Sicherung einer nachhaltigen Daseinsvorsorge als gesetzliche Aufgabe. Der Landtag Brandenburg

wiederum hat 2011 ein »Gesetz zur Stärkung der kommunalen Daseinsvorsorge« beschlossen, das vor allem die Verbesserung der Stellung von kommunalen Anbietern zum Ziel hat. In Bayern schließlich wird der öffentliche Personenverkehr als Aufgabe der Daseinsvorsorge verstanden (Art. 2,1 BayÖPNVG).

In allen genannten Beispielen bleibt die Daseinsvorsorge jedoch ein unbestimmter Rechtsbegriff, der allenfalls umschrieben, jedoch nicht eindeutig definiert wird. Die begriffliche Offenheit soll hier jedoch nicht als grundsätzliches Problem verstanden werden (Dümke 2015, S. 46), im Gegenteil: In einer sozial, wirtschaftlich und kulturell dynamischen Umwelt sind die Versorgungsbedürfnisse der Bürger:innen nicht konstant, sondern verändern sich. Die Unbestimmtheit von Daseinsvorsorge als Rechtsbegriff bietet die Möglichkeit, den Begriff immer wieder neu auf den Prüfstand zu stellen und hinsichtlich seines Gehalts zu prüfen.

2.2 Daseinsvorsorge 4.0: Konturen der Daseinsvorsorge im 21. Jahrhundert

Wenn nun aber die Daseinsvorsorge nach Forsthoff (1938) alle für ein sinnvolles menschliches Dasein notwendigen oder nützlichen Leistungen und Güter umfasst und wenn hierzu in den 20er-Jahren des 21. Jahrhunderts auch digitale Leistungen und Güter gehören – was bedeutet dies dann konkret? Ebenso wie der Daseinsvorsorgebegriff generell ist auch der Begriff der »digitalen Daseinsvorsorge« nicht eindeutig definiert (Schallbruch 2020, S. 157). Einigkeit besteht darüber, dass die digitale Daseinsvorsorge drei Gestaltungsfelder umfasst: die physische Infrastruktur, neue Dienstleistungen, die auf der digitalen Infrastruktur aufbauen, und digitale Inhalte (Schulz 2019, S. 4).

Was die *physische Infrastruktur* betrifft, so setzt die Bereitstellung von schnellem Internet – nach dem gegenwärtigen Stand der Technologie – den Ausbau von Glasfasernetzen voraus. Darüber hinaus sind Kabel- und Mobilfunknetze, die bislang als unterschiedliche Übertragungswege getrennt behandelt wurden, künftig integriert zu betrachten und zu einem einheitlichen Netz auszubauen (Ilgmann/Störr 2020).

Neue Dienste, die Städte und Kommunen als Teil einer digitalen Daseinsvorsorge anbieten könnten, wären beispielsweise gänzlich neu gedachte ÖPNV-Modelle, bei denen unterschiedliche öffentliche Mobilitätsangebote (Bahn, Bus, Leihräder, E-Bikes und Ridepooling-Dienste) gebündelt und integriert über ein digitales Portal angeboten werden, ergänzt um Services wie Fahrplanauskunft, Ticket- oder Parkscheinkauf etc. Die Digitalisierung der kommunalen Verkehrssysteme könnte einen entscheidenden Beitrag liefern, um Mobilität auch in ländlichen Regionen weniger abhängig vom Vorhandensein eines individuellen PKW zu machen.

Auch im Bereich Energieversorgung, dem zweiten wichtigen Handlungsfeld der kommunalen Daseinsvorsorge, ermöglicht die Digitalisierung neue Dienste und Leistungen. Die Einsatzmöglichkeiten reichen hier von Maßnahmen zur Verbesserung der Energieeffizienz und Netzstabilität, die ihrerseits wiederum Voraussetzung für die Mobilitätswende in Richtung Elektromobilität sind, über die vorausschauende Instandhaltung von Netzen und Erzeugungsanlagen durch digital ausgewertete Daten zum Zustand von Materialressourcen, Reparatur- und Wartungsarbeiten (*predictive maintenance*) bis hin zu digitalen Modellen der Kundenbetreuung, die gerade vor dem Hintergrund der räumlichen Distanzen im ländlichen Raum sinnvoll erscheinen (Roth 2018).

Weitere Handlungsfelder im Bereich der sozialen Daseinsvorsorge sind denkbar. Zum Beispiel kann die Digitalisierung helfen, dem Problem des Landarztmangels zu begegnen und durch telemedizinische Angebote und eine bessere Vernetzung des ambulanten und des Pflegesektors die Gesundheitsversorgung in ländlichen Regionen weiterzuentwickeln.

Schließlich kann digitale Daseinsvorsorge auch die Bildungs- und Arbeitsbedingungen der lokalen Bevölkerung verbessern, indem freies WLAN im Stadtkern, Co-Working-Spaces mit digitalem Anschluss und digitale Multifunktionshäuser geschaffen werden, die verschiedene Angebote der Daseinsvorsorge bündeln (z. B. Bildung und Weiterbildung, Kita- und sonstige Betreuung, Beratung, Mütter- und Jugendzentren und Dorfgemeinschaftsräume). Solche öffentlichen Räume mit digitalem Anschluss werden insbesondere für den ländlichen Raum als Möglichkeit gesehen, die Chancen der Digitalisierung möglichst vielen Bürger:innen zukommen zu lassen und sozial-, wirtschafts- und strukturpolitische sowie umweltpolitische Ziele gleichermaßen zu realisieren.

Öffentliche Räume mit Digitalanschluss sind kein Ersatz für den individuellen Zugang zum Netz, aber sie können helfen, gegenwärtig vorhandene Engpässe zu überwinden und Homeoffice auch in Gegenden zu praktizieren, in denen die Versorgung mit schnellem Internet immer noch prekär ist. Sie können dazu beitragen, die Zahl der Pendler:innen zu reduzieren, die Vereinbarkeit von Familie und Beruf zu erleichtern und abgelegene Gegenden zu revitalisieren.

Durch freies WLAN und digitale Multifunktionshäuser kann die einkommensbedingte Kluft zwischen On- und Offlinern überbrückt und beispielsweise auch Kindern aus einkommensschwächeren Schichten der Zugang zum digitalen Leben ermöglicht werden. Einen Nukleus für solche Multifunktionshäuser können öffentliche Bibliotheken bilden, die dann nicht mehr nur Bücher ausleihen, sondern zu Orten der Begegnung, Zusammenarbeit und Kommunikation werden (Thiele 2020).

Was die *Inhalte der digitalen Daseinsvorsorge* betrifft, so wird unter anderem über das Streaming der digitalen Ratsarbeit und von Veranstaltungen, die für das Gemeinwesen von Relevanz sind, nachgedacht (z. B. Mitgliederversammlungen der örtlichen Vereine und Verbände). Darüber beinhaltet die Diskussion über die Inhalte der digitalen Daseinsvorsorge insbesondere Open Data, d. h. (tendenziell) unentgeltlich bereitgestellte Daten der öffentlichen Verwaltungen, die beliebig weiterverarbeitet werden können. Open Data werden sowohl von zivilgesellschaftlichen Organisationen als auch von Internetunternehmen gefordert, die sich davon ein Mehr an Transparenz und Partizipation, neue bürgerrelevante digitale Verwaltungsdienste, aber auch neue Geschäftsmodelle versprechen (Kubicek/Jarke 2019).

Mit der ersten Änderung des E-Government-Gesetzes im Juli 2017 wurden für die Bereitstellung von Open Public Data wichtige Weichen gestellt: Bundesbehörden haben nun die Aufgabe, ihre Daten als Open Data zu veröffentlichen (vgl. § 12a EGovG); ein beim Bundesverwaltungsamt neu eingerichtetes »Kompetenzzentrum Open Data« (CCOP) unterstützt sie dabei. Allerdings betreffen diese Vorgaben nur Behörden der unmittelbaren Bundesverwaltung. Auf kommunaler Ebene – wo Daseinsvorsorge faktisch stattfindet – ist der Umsetzungsstand noch sehr gering: Im Juni 2020 haben von den ca. 11.000 deutschen Kommunen nur etwa 90 Open-Data-Portale zur Verfügung gestellt (Schweigel et al. 2020).

3. Stand und Perspektiven der digitalen Daseinsvorsorge

3.1 Status quo – von löchrigen Netzen und weißen Flecken

Dass gesellschaftliche Teilhabe im 21. Jahrhundert Zugang zu digitaler Infrastruktur und ein Angebot an digital erbrachten Leistungen voraussetzt, dürfte – insbesondere nach den Erfahrungen der Coronapandemie – unstrittig sein. Allerdings klaffen gesellschaftlicher Anspruch und Realität weit auseinander. Gemäß dem Index für die digitale Wirtschaft und Gesellschaft der EU (DESI; vgl. European Commission 2019) stand Deutschland 2019, im Jahr vor der Coronapandemie, auf Platz 20 von 28 Ländern, was den Bereich der Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung angeht. Im Bereich der Konnektivität schneidet Deutschland mit Platz 12 etwas besser ab – wobei diese mittlere Position auch erst in den vorangehenden Jahren erarbeitet wurde.

Eine vom Deutschen Städte- und Gemeindebund und dem Branchenverband Bitkom gemeinsam durchgeführte Umfrage aus dem Herbst 2020 zeigt,

dass trotz – oder gerade wegen – der Coronapandemie Digitalisierung eines der drängendsten Themen der Städte und Gemeinden bleibt und sich 61 Prozent der 623 befragten Kommunen als Nachzügler im Bereich der Digitalisierung begreifen (Landsberg/Rohleder 2020).

Über die Gründe für die im internationalen Vergleich schleppende Digitalisierung von Staat und Verwaltung wurde in jüngster Zeit viel diskutiert (Lühr 2020). Als einer der hemmenden Faktoren gilt dabei die Governance und Organisation von Digitalisierungsprojekten im öffentlichen Sektor. So hat die stark vertikal über die verschiedenen Politikebenen und horizontal über Politikfelder segmentierte Verwaltungsstruktur im deutschen Exekutivföderalismus bislang die Digitalisierung von Staat und öffentlicher Verwaltung eher gebremst denn vorangetrieben (Kuhlmann/Kühn/Danken 2020, S. 131). Fehlende zentrale Koordination, unterschiedliche Innovationsdynamiken und ungleiche Ressourcenausstattung haben den *digital divide* zwischen wirtschaftlich prosperierenden und strukturschwachen Bundesländern bzw. zwischen urbanen Ballungszentren und ländlichen Regionen weiter verschärft und Insellösungen mit Interoperabilitätsproblemen erzeugt.

Dass Aspekte der Governance und der Organisation rückständige und gleiche Entwicklungen maßgeblich erklären können, gilt auch und gerade für den Ausbau der digitalen Daseinsvorsorge (Ilgmann/Störr 2020, S. 617; Kersting/Graubner 2020, S. 233). Galt bis weit in die 1980er-Jahre hinein der Bau und Betrieb von leitungsgebundenen Infrastrukturen in Deutschland als eine staatliche Kernaufgabe, so änderte sich dies im Verlauf der 1990er-Jahre grundlegend. Vor dem Hintergrund einer öffentlichen Debatte, die immer stärker die Grenzen staatlicher Ressourcen betonte, vollzog sich ein doppelter Paradigmenwechsel, der bis heute die Strukturen der (digitalen) Daseinsvorsorge nachhaltig prägt.

Zum einen wurde die *Aufgabenteilung zwischen öffentlichen und privaten Akteuren* neu gestaltet: In einer Privatisierungswelle wurden im Verlauf der 1990er-Jahre zahlreiche öffentliche Aufgabenfelder an private Akteure überantwortet, so auch der Telekommunikationssektor. Die Auflösung des Post- und Telekommunikationsministeriums fiel jedoch 1997 zeitlich in eine Phase, in der auch wichtige Grundsatzentscheidungen über den Ausbau der digitalen Infrastruktur zu treffen waren, etwa Investitionen in Glasfaser- und Mobilfunknetze, für die nun aber private Akteure verantwortlich waren (Kersting/Graubner 2020, S. 235).

Zwar weist der im Zug der Post- und Telekommunikationsprivatisierung 1992 neu geschaffene Artikel 87f des Grundgesetzes dem Bund eindeutig eine Gewährleistungsverantwortung für Telekommunikationsleistungen zu, in den vergangenen drei Dekaden wurde diese allerdings sehr restriktiv ausgelegt. So

gibt es in Deutschland heute zwar einen individuellen Rechtsanspruch auf einen Telekommunikationsanschluss, ein Zugang zum Glasfasernetz für schnelles Internet ist in der Grundversorgung jedoch nicht enthalten (Hofmann 2019; Ilgmann/Störr 2020). Der Ausbau des Glasfasernetzes ist – ebenso wie das Mobilfunknetz – wettbewerblich organisiert; den Zugang der Bürger:innen zum schnellen Internet soll also der Markt richten.

Ein zweiter Paradigmenwechsel, der sich im Laufe der 1990er-Jahre vollzog, betrifft das *grundgesetzlich verankerte Gleichheitsversprechen* (Hofmann 2019): Statt »einheitlicher Lebensverhältnisse« – jahrzehntelang das übergeordnete Prinzip der Infrastrukturpolitik – wurden ab 1994 nur noch »gleichwertige Lebensverhältnisse« angestrebt. Der doppelte Paradigmenwechsel hatte zur Folge, dass Infrastruktur vor allem dort ausgebaut wurde, wo es für private Akteure ökonomisch rational erschien.

So kommt es, dass in Ballungszentren oftmals Doppelstrukturen aufgebaut wurden und werden: Unternehmen setzen auf eigene Übertragungswege, um sich strategische Wettbewerbsvorsteile zu sichern, während die Erschließung von dünn besiedelten Gebieten der Gewährleistungsverantwortung des Staates anheimfällt (Ilgmann/Störr 2020, S. 617). So muss auch das Bundesverkehrsministerium in seinem Breitbandatlas konstatieren, dass »bei der Breitbandverfügbarkeit [...] sich weiterhin ein Stadt-Land-Gefälle erkennen« lässt (Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur 2020, S. 6).

Die Verfügbarkeit von Gigabitanschlüssen ist mit 74,6 Prozent in städtischen Gebieten besonders hoch; in ländlichen Regionen lag sie Mitte 2020 bei 16,7 Prozent der Haushalte (Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur 2020, S. 56). Ein ähnliches Bild zeigt sich beim Mobilfunkausbau, wie sich aus der Funklochkarte der Bundesnetzagentur (o.J.) erkennen lässt.

3.2 Perspektiven: Auf dem Weg zur Daseinsvorsorge 4.0?

Schon im Koalitionsvertrag von 2013 (!) wurde die Sorge über ein zunehmendes Auseinanderdriften von smarten Städten und digital abgehängten ländlichen Gegenden geäußert, dem man durch eine detaillierte Breitbandstrategie entgegenwirken wollte (CDU/CSU/SPD 2013, S. 34–36). Auch im Koalitionsvertrag von 2018 nahm die digitale Daseinsvorsorge einen wichtigen Stellenwert ein. So setzte sich die schwarz-rote Koalitionsregierung das Ziel, im Jahr 2025 in der Gigabitgesellschaft angekommen zu sein, in der ein flächendeckendes Glasfasernetz möglichst direkt bis zu jedem Haus besteht, bestehende Funklöcher beseitigt sind und es freies WLAN in allen öffentlichen Einrichtungen, Zügen der Deutschen Bahn und Bahnhöfen gibt (CDU/CSU/SPD 2018, S. 12).

In keiner der beiden Regierungsperioden wurden jedoch die Privatisierungsentscheidungen der 1990er-Jahre kritisch überdacht und neue Governance-Modelle entwickelt; stattdessen wurde am Grundprinzip der wettbewerblichen Organisation der digitalen Daseinsvorsorge festgehalten. Maßnahmen, die zu deren Förderung bereitgestellt wurden, wurden in die wettbewerbliche Logik eingefügt. So werden Fördermittel des Bundes wie etwa aus dem Breitbandförderprogramm über den Weg der wettbewerblichen Ausschreibung auf Ebene der Kommunen organisiert und als Zuwendungen an Unternehmen vergeben.

Die Transaktionskosten dieser Vorgehensweise sind hoch; zudem überfordert diese Vorgehensweise regelmäßig die Kommunen, denen es an Personal und fachlichem bzw. technischem Know-how fehlt, um das Ausschreibungsverfahren adäquat zu organisieren. Berichte über nicht abgerufene Fördermittel sind daher regelmäßig in den öffentlichen Medien zu lesen.

Die zum Zeitpunkt des Verfassens dieses Beitrags jüngste Regierungsaktivität in Sachen digitale Daseinsvorsorge ist die Verabschiedung eines Referentenentwurfs des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie und des Bundesministeriums für Verkehr und digitale Infrastruktur für ein Telekommunikationsmodernisierungsgesetz. Buchstäblich in letzter Sekunde wurde damit dem Europäischen Kodex für die elektronische Kommunikation (Europäische Union 2018) entsprochen, der am 20. Dezember 2018 in Kraft getreten ist und bis Ende 2020 in nationales Recht zu übersetzen war. Der Gesetzentwurf sieht unter anderem die bereits im Koalitionsvertrag 2018 angekündigte Gründung einer Mobilfunkinfrastrukturgesellschaft vor, die vor allem bei der Suche nach neuen Standorten für Mobilfunkmasten unterstützen und für die Verteilung der Fördermittel verantwortlich sein soll.

Die Idee der Gründung einer Mobilfunkinfrastrukturgesellschaft stößt aber auf Kritik beim Bundesrechnungshof, den Oppositionsparteien und selbst beim Koalitionspartner SPD, weil die geplante Gesellschaft die Ursache des Problems nicht löst, nämlich die wettbewerbliche Organisation des Netzausbaus und fehlende Anreize für die Erschließung dünn besiedelter Gegenden. Zudem überschneiden sich ihre Aufgabenbereiche mit anderen Gesellschaften des Bundes, z. B. dem Gigabitbüro, der Autobahn GmbH und der Deutschen Bahn AG, was hinsichtlich der Effizienz der Aufgabenerfüllung als fragwürdig erscheint (Bundesrechnungshof 2020).

Wie sehen also politische Gestaltungsalternativen aus, um der Problematik der Parallelität von zeitgleicher Über- und Unterversorgung zu begegnen? Im politischen und wissenschaftlichen Diskurs werden unter anderem drei Handlungsmöglichkeiten genannt, die im Folgenden skizziert werden.

Märkte der digitalen Daseinsvorsorge besser regulieren

Grundsätzlich können Leistungen der digitalen Daseinsvorsorge sowohl von öffentlichen, privat-gemeinnützigen oder privat-gewinnorientierten Akteuren erbracht werden, sofern Finanzierungsfragen und Zugangsrechte so gestaltet sind, dass alle Bürger:innen die Dienste und Leistungen tatsächlich nutzen können. Eine marktliche Erbringung von Gütern und Diensten der Daseinsvorsorge muss also entsprechenden reguliert werden.

Dass ein gleicher Zugang zur technischen Infrastruktur der digitalen Daseinsvorsorge (Glasfaser- und Mobilfunknetz) gegenwärtig nicht gegeben ist, liegt auch daran, dass Mechanismen zur Marktregulation nicht genutzt bzw. nicht effektiv durchgesetzt werden. Um ein Beispiel zu nennen: Um Unterversorgung zu vermeiden (und keine Überversorgung entstehen zu lassen), könnten Mobilfunkanbieter beispielsweise zum Roaming verpflichtet werden, also zur Möglichkeit für Mobilfunkteilnehmer:innen, auf ein anderes Netz ausweichen, wenn das Heimnetz nicht zur Verfügung steht. Bei der Versteigerung der Frequenzen für den Mobilfunkstandard 5G wurde es aber versäumt, eine verpflichtende Roaming-Regelung als Auflage durchzusetzen. Auch das 2021 verabschiedete Telekommunikationsmodernisierungsgesetz enthält Roaming nur als schwache Kann-Regelung (§ 106 Telekommunikationsmodernisierungsgesetz).

Recht auf digitale Daseinsvorsorge stärken

Die regionalen Disparitäten beim Zugang zur digitalen Infrastruktur liegen zudem auch darin begründet, dass es bislang kein umfassendes Recht auf *schnelles* Internet gibt. Mit dem Europäischen Kodex für die elektronische Kommunikation wurde der Breitband-Internetzugang zwar 2018 in die Universaldienstverpflichtung aufgenommen. Die EU-Richtlinie ist positiv zu bewerten, weil sie das individuelle Recht auf digitale Daseinsvorsorge stärkt; zugleich greift der Kodex aber zu kurz und bietet nur eine Teillösung, weil er nur eine stationäre und keine mobile Breitbandversorgung umfasst.

So können Bürger:innen im ländlichen Raum zwar darauf hoffen, dass sie in ihrer Wohnung künftig auf schnelles Internet zugreifen können; sobald sie die Wohnung jedoch verlassen, stehen sie mit hoher Wahrscheinlichkeit wieder im Funkloch. Damit verschafft die Umsetzung des Europäischen Kodex Linderung, aber keine Heilung der diagnostizierten Ungleichheiten in der digitalen Daseinsvorsorge. Der Entwurf für ein Telekommunikationsmodernisierungsgesetz wiederum begnügt sich mit den europäischen Mindestvorgaben, kann damit aber das im Koalitionsvertrag 2018 gegebene Versprechen, der Gigabitgesellschaft einen größeren Schritt näherzukommen, nicht einlösen.

Öffentlicher statt privater Ausbau der technischen Infrastruktur

Schließlich wird als Alternative zum kompetitiv organisierten Netzausbau die Errichtung der physischen Infrastruktur durch eine öffentliche Organisation diskutiert, die vom Bund bereitgestellte Fördermittel erhält.

Während die ersten beiden Handlungsalternativen die bestehende Governance des Netzausbaus inkrementell weiterentwickeln würden, kommt diese dritte Reformoption einem erneuten Paradigmenwechsel gleich und stellt die vor gut dreißig Jahren getroffenen Privatisierungsentscheidungen infrage. Der Netzausbau und -betrieb würde wieder in die Verantwortung der öffentlichen Hand fallen, die Inhalte und Dienste hingegen könnten weiterhin wettbewerblich angeboten werden.

Es ist umstritten, ob eine solches Modell im Einklang mit den wettbewerbsrechtlichen Vorgaben der Europäischen Union stünde (Ilgmann/Störr 2020, S. 620). Zudem müsste durch eine agile und responsive Organisationsgestaltung sichergestellt werden, dass der Netzausbau und -betrieb für Innovationen offenbleibt und nicht bürokratisch wie zu Zeiten der Deutschen Bundespost erfolgt. In Anbetracht der Chance auf Realisierung eines gleichwertigen Zugangs zum schnellen Internet, die dieses Modell mit sich brächte, würde sich jedoch eine intensivere politische Auseinandersetzung lohnen.

Der Vorteil des Modells liegt zum einen in der Ressourcenallokation: Gewinne, die aus der Infrastrukturnutzung in Ballungsgebieten resultieren, fließen nicht privaten Akteuren zu, sondern können direkt für den Ausbau der Infrastruktur in ländlichen Räumen genutzt werden. Zum anderen entfallen die hohen Transaktionskosten für die Vergabe von Fördermitteln für den strukturschwachen Raum. Insgesamt könnte also mit vorhandenen Mitteln das Ziel einer gleichwertigen digitalen Daseinsvorsorge effektiver erreicht werden.

Ist der Ausbau der physischen Infrastruktur für einen gleichwertigen Zugang zum schnellen Internet gesichert, können neue Dienste und digitale Inhalte entwickelt werden. Auch hier ist kritisch darüber nachzudenken, wie viel Markt bei der Erbringung digitaler Dienste und Inhalte dem Gemeinwohl zuträglich bzw. an welcher Stelle Regulation notwendig ist.

Damit sich Bürger:innen im virtuellen Raum frei entfalten können, darf der virtuelle Marktplatz nicht durch ein Oligopol großer privater Anbieter beherrscht werden, die jeweils mit einer eigenen technischen Infrastruktur arbeiten und deren Dienste nicht interoperabel sind, weil dies kleinere, gerade auch von öffentlichen Organisationen entwickelte Online-Service-Plattformen verschwinden ließe (Bizer 2020, S. 144).

Schließlich ist auch darüber nachzudenken, wie viel Zentralität und Dezentralität bei der Entwicklung von Diensten und Inhalten der digitalen Daseinsvorsorge sinnvoll ist. Auch wenn deren Dienste und Inhalte auf Ebene der Kommunen erbracht werden, ergeben sich die Vorteile der digitalen Daseinsvorsorge insbesondere dann, wenn sie quer zu bestehenden territorialen und funktionalen Verwaltungsstrukturen gedacht werden. Eine App für den ÖPNV beispielsweise ist für die Nutzer:innen am attraktivsten, wenn sie die Dienstleistungen mehrerer Anbieter (Bahn, Bus, Car- und Bikesharing) über mehrere Verwaltungsbezirke hinweg integriert.

4. Fazit

Im digitalen Zeitalter muss sich die Staatstätigkeit verändern: Die Gewährleistung des Zugangs zur digitalen Infrastruktur und zu digitalen Diensten und Inhalten gehört zur Kernaufgabe eines Staates, der gleichwertige Lebensverhältnisse als Staatsziel anerkennt. Gegenwärtig wird dieses Ziel nicht erreicht, und eine Ursache hierfür liegt in der wettbewerblichen Organisation der digitalen Daseinsvorsorge, durch die Ungleichheiten perpetuiert statt abgebaut werden.

Um diesen Ungleichheitsstrukturen zu begegnen, bedarf es einer stärkeren Regulation des Marktes für die digitale Daseinsvorsorge, einer Stärkung des Rechts auf digitale Daseinsvorsorge und der Überlegung, ob eine grundsätzliche Reform der Governance der digitalen Daseinsvorsorge – z. B. Ausbau der physischen Infrastruktur durch öffentliche Organisationen – nicht effektiver zum Staatsziel beiträgt. Mit der durch das Coronavirus ausgelösten Pandemie hat sich ein politisches Gelegenheitsfenster für grundlegende Reformen geöffnet. Auch das Superwahljahr 2021 bietet viele Anlässe, um öffentlich zu debattieren, wie ein gleichwertiger Zugang zur digitalen Daseinsvorsorge realisiert werden kann.

Es bleibt zu hoffen, dass diese Gelegenheitsfenster genutzt werden, um darüber nachzudenken, welche Güter der Daseinsvorsorge marktförmig erbracht und welche durch die öffentliche Hand garantiert werden müssen, damit sich das Potenzial einer sozialen Marktwirtschaft entfalten kann, die Innovationen schafft und freien Austausch ermöglicht.

Literatur

- Bizer, J. (2020): Digitale Daseinsvorsorge – Aufgabenfelder, in: Lühr, H. (Hrsg.): Digitale Daseinsvorsorge. Bremer Gespräche zur digitalen Staatskunst, Bremen, S. 141–147.
- Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (2020): Breitbandatlas Langbericht (Stand Mitte 2020), Berlin, www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Artikel/ZukunftBreitband/breitbandatlas-langbericht.html (Abruf am 7.7.2021).
- Bundesnetzagentur (o.J.): Breitbandmessung/Funkloch-App, <https://breitbandmessung.de/kartenansicht-funkloch> (Abruf am 26.7.2021).
- Bundesrechnungshof (2020): Bereitstellen einer Mobilfunkinfrastruktur des Bundes Gründung einer bundeseigenen Mobilfunkinfrastrukturgesellschaft (MIG). Bericht an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages nach § 88 Abs. 2 BHO, Bonn, www.bundesrechnungshof.de/de/veroeffentlichungen/produkte/beratungsberichte/2020/bereitstellen-einer-mobilfunkinfrastruktur-des-bundes-gruendung-einer-bundeseigenen-mobilfunkinfrastrukturgesellschaft-mig (Abruf am 7.7.2021).
- Bundesverfassungsgericht (1959): Beschluss vom 22. Januar 1959, Az. 1 BvR 154/55, in: BVerfGE 9, 124.
- Bundesverfassungsgericht (2013): Urteil vom 17. Dezember 2013, Az. 1 BvR 3139/08 und 1 BvR 3386/08, in: BVerfGE 134, 242.
- CDU/CSU/SPD (2013): Deutschlands Zukunft gestalten. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD. 18. Legislaturperiode, Rheinbach.
- CDU/CSU/SPD (2018): Ein neuer Aufbruch für Europa. Eine neue Dynamik für Deutschland. Ein neuer Zusammenhalt für unser Land. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD. 19. Legislaturperiode, Berlin.
- Deppisch, L. (2020): ›Gefühle des Abgehängtseins‹ – ein Angstdiskurs, in: Martin, S./Linpinsel, T. (Hrsg.): Angst in Kultur und Politik der Gegenwart, Wiesbaden, S. 179–203.
- Diermeier, M. (2020): Ist mehr besser? Politische Implikationen der disparaten Daseinsvorsorge in Deutschland, in: Zeitschrift für Politikwissenschaft 30(4), S. 539–568, DOI: 10.1007/s41358-020-00239-y.
- Dümke, C. (2015): Daseinsvorsorge, Wettbewerb und kommunale Selbstverwaltung im Bereich der liberalisierten Energiewirtschaft, KWI-Gutachten 10, Potsdam.
- Europäische Union (2018): Richtlinie (EU) 2018/922 des Europäischen Parlaments und des Europäischen Rates vom 11. Dezember 2018 über den Euro-

- päischen Kodex für die elektronische Kommunikation (Neufassung), Amtsblatt der Europäischen Union vom 17.12.2018.
- European Commission (2019): The Digital Economy and Society Index (DESI), <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/digital-economy-and-society-index-desi> (Abruf am 7.7.2021).
- Forsthoﬀ, E. (1938): Die Verwaltung als Leistungsträger, Stuttgart.
- Forsthoﬀ, E. (1959): Rechtsfragen der leistenden Verwaltung. Res Publica 1, Stuttgart.
- Gröttrup H. (1984): Daseinsvorsorge (DVS), in: Voigt, R. (Hrsg.): Handwörterbuch zur Kommunalpolitik. Studienbücher zur Sozialwissenschaft, Wiesbaden, S. 94–97.
- Hofmann, J. (2019): Digitale Kommunikationsinfrastrukturen, in: Klenk, T./Nullmeier, F./Wewer G. (Hrsg.): Handbuch Digitalisierung in Staat und Verwaltung, Wiesbaden, <https://link.springer.com/referencework/10.1007/978-3-658-23669-4> (Abruf am 7.7.2021).
- Ilgmann, C./Störr, A. (2020): Telekommunikationsnetze in Deutschland – mit einem öffentlichen Unternehmen ausbauen, in: Wirtschaftsdienst 100(8), S. 614–621, DOI: 10.1007/s10273-020-2720-5.
- Isensee, J. (2006): Staatsaufgaben, in: Isensee, J./Kirchhof, P. (Hrsg.): Handbuch des Staatsrechts, Band IV: Aufgaben des Staates, Heidelberg, § 73.
- Kersten, J. (2005): Die Entwicklung der Daseinsvorsorge im Werk von Ernst Forsthoﬀ, in: Der Staat 44(4), S. 543–569.
- Kersting, N./Graubner, D. (2020): Die digitale Transformation der deutschen Verwaltung. Analysen zu Marktversagen und Daseinsvorsorge in Zeiten der Covid-19-Pandemie, in: Wolfgang, R./Gräf, H./Wollmann, H. (Hrsg.): Zukunft denken und verantworten, Wiesbaden, S. 231–252.
- Kingreen, T. (2002): Die sozialen Sicherungssysteme als Elemente der Daseinsvorsorge in Europa, in: Hrbek, R./Nettesheim, M. (Hrsg.): Europäische Union und mitgliedstaatliche Daseinsvorsorge, Baden-Baden, S. 96–117.
- Kubicek, H./Jarke, J. (2019): Offene Daten (Open Data), in: Klenk, T./Nullmeier, F./Wewer, G. (Hrsg.): Handbuch Digitalisierung in Staat und Verwaltung, Wiesbaden, <https://link.springer.com/referencework/10.1007/978-3-658-23669-4> (Abruf am 7.7.2021).
- Kuhlmann, S./Kühn, H./Danken, T. (2020): Digitale Governance im Bundesstaat: föderale Architektur, kommunale Umsetzung und Perspektiven einer neuen Staatskunst, in: Lühr, H. (Hrsg.): Digitale Daseinsvorsorge. Bremer Gespräche zur digitalen Staatskunst, Bremen, S. 131–140.
- Landsberg, G./Rohleder, B. (2020): Kommunen und Corona – digitaler nach der Pandemie?, www.bitkom.org/sites/default/files/2020-12/präsentation-bit

- kom-dstgb-pk-kommunen-corona-digitalisierung-02-12-2020_final.pdf (Abruf am 7.7.2021).
- Leisner, W.G. (2011): Daseinsvorsorge: Begriff, Bedeutung, Grenzen: Von existenziellen Leistungen zu infrastruktureller Gewährleistung, in: *Wirtschaft und Verwaltung* 57(2), S. 55–77.
- Luch, A.D./Schulz, S.E. (2011): Die E-Daseinsvorsorge als Grundlage der Online-Handlungsfreiheit und »Eintrittskarte« zur Digitalen Agora, in: *Verwaltung und Management* 17(2), S. 104–112, DOI: 10.5771/0947-9856-2011-2-104.
- Lühr, H. (Hrsg.) (2020): *Digitale Daseinsvorsorge. Bremer Gespräche zur digitalen Staatskunst*, Bremen.
- Roth, I. (2018): *Digitalisierung in der Energiewirtschaft. Technologische Trends und ihre Auswirkungen auf Arbeit und Qualifizierung*, Working Paper Forschungsförderung 73 der Hans-Böckler-Stiftung, Düsseldorf, www.boeckler.de/pdf/p_fofoe_WP_073_2018.pdf (Abruf am 7.7.2021).
- Schallbruch, M. (2020): Wir brauchen eine Plattformökonomie, die zum Gemeinwohl beiträgt, in: Lühr, H. (Hrsg.): *Digitale Daseinsvorsorge. Bremer Gespräche zur digitalen Staatskunst*, Bremen, S. 156–167.
- Schulz, S.E. (2019): *Digitale Daseinsvorsorge*, in: Klenk, T./Nullmeier, F./Wewer G. (Hrsg.): *Handbuch Digitalisierung in Staat und Verwaltung*, Wiesbaden, <https://link.springer.com/referencework/10.1007/978-3-658-23669-4> (Abruf am 7.7.2021).
- Schweigel, H./Lindner, M./Mock, J./Straub, S./Zinke, G. (2020): *Open Public Data in Deutschland. Rahmenbedingungen und Potenziale der Bereitstellung und Nutzung von Daten des öffentlichen Sektors*, Berlin.
- Thiele, K. (2020): Daseinsvorsorge in Gefahr: öffentliche Bibliotheken zwischen Digitalisierung und Austerität, in: *Geographica Helvetica* 75(2), S. 107–122, DOI: 10.5194/gh-75-107-2020.