



Ausarbeitung

Internet als Teil der staatlichen Daseinsvorsorge



Internet als Teil der staatlichen Daseinsvorsorge

Verfasser/in: [REDACTED]
Aktenzeichen: WD 10 – 3000/115-11
Abschluss der Arbeit: 3. Februar 2012
Fachbereich: WD 10: Kultur, Medien und Sport
Telefon: [REDACTED]

Inhaltsverzeichnis

1.	Einleitung	4
2.	Zum Begriff „Daseinsvorsorge“	4
2.1.	Rechtsqualität	5
2.2.	Bedeutungsgehalt	6
2.2.1.	Daseinsvorsorge als Infrastrukturversorgung	7
2.2.2.	Gleichwertige Lebensverhältnisse als Staatsziel	7
2.3.	Zugrunde liegendes Staatsverständnis	9
2.4.	Verwandte Begriffe	10
3.	Ergebnis: Internet und Daseinsvorsorge	11
4.	Quellenverzeichnis	13

1. Einleitung

Gemäß der ARD/ZDF-Online-Studie 2011 sind mittlerweile 73,3 % der über 14-jährigen Menschen in Deutschland online (ARD/ZDF 2011). Ein großer Teil des sozialen Lebens, aber auch Bildungs-, Informations- sowie Unterhaltungsbedürfnisse werden vor allem von jüngeren Menschen inzwischen weitgehend über das Internet gedeckt. Auch Unternehmen, Handel und Banken wickeln einen großen Teil ihrer Geschäfte auf digitalem Wege ab. Der Dienstleistungssektor hat seine Marketing- und Akquise-Strategien bereits seit Jahren den digitalen Möglichkeiten angepasst und auch die öffentliche Verwaltung verlegt einen zunehmenden Teil ihrer Dienstleistungsangebote in das Internet. Um auch in Bereichen, die eine hohe Vertraulichkeit und Datensicherheit erfordern (z.B. Gesundheitssektor, Rechtsgeschäfte), digitale Kommunikationswege zu ermöglichen, wurden im Mai 2011 mit dem DE-Mail-Gesetz vom deutschen Bundestag die rechtlichen Voraussetzungen für die Errichtung einer Infrastruktur für eine sichere elektronische Kommunikation geschaffen.¹

Vor dem Hintergrund dieser Entwicklungen stellt sich die Frage, ob nicht ein Zugang zum Internet mittlerweile für alle Bürger zu einer wichtigen Voraussetzung für eine gleichberechtigte Teilnahme am gesellschaftlichen Leben und zum bürgerschaftlichen Engagement geworden ist: „Gehört neben dem Strom- und einem (herkömmlichen) Telefonanschluss auch der Zugang zum Internet, gegebenenfalls sogar die Breitbandversorgung zu den für ein sinnvolles menschliches Dasein notwendigen Gütern und Leistungen?“ (LUCH/SCHULZ 2009 A: 22). Zentral für die aktuelle Diskussion dieser Fragen ist der aus dem Bereich der öffentlichen Leistungsverwaltung stammende Begriff der staatlichen „Daseinsvorsorge“.

2. Zum Begriff „Daseinsvorsorge“

Der Begriff „Daseinsvorsorge“ wurde im Jahr 1938 zum ersten Mal von Ernst Forsthoff in seinem Buch „Die Verwaltung als Leistungsträger“ verwendet. Ausgehend von einer für die damalige Zeit neuen Verwaltungswirklichkeit versuchte er hier, die Aufgaben des Staates bzw. der öffentlichen Verwaltung für die Versorgung der Bürger in rechtlichen Kategorien zu umschreiben. Dabei waren die äußeren Bedingungen unter anderem geprägt von einer zunehmenden Industrialisierung und Technisierung des Lebens, einer zunehmend starken Bevölkerungskonzentration in den Städten und der Verarmung weiter Teile der Bevölkerung in den Jahren nach dem Ersten Weltkrieg und der Weimarer Republik. Ausgehend von dem damals vorherrschenden autoritären und paternalistischen Staatsverständnis (LUCH / SCHULZ 2009 b: 308) sah Forsthoff die Rolle der öffentlichen Verwaltung in dieser Situation als eine der umfassenden Befriedigung der Grundbedürfnisse der Bürger an. In späteren Büchern entwickelte er das Konzept vom „Lebensnotwendigen“ weiter zu den „für ein sinnvolles menschliches Dasein notwendigen oder nützlichen Leistungen und Gütern“, worunter nach seiner Auffassung alles falle, was „nach den technischen und finanziellen Möglichkeiten zur normalen Ausstattung des modernen Daseins gehört“ (LEISNER 2011: 66).

¹ Vgl. Horvath 2011.

Dieser Satz umschreibt auch nach modernem Verständnis den Kernbereich des Konzepts der Daseinsvorsorge. Über diese zentrale Aussage hinaus sind jedoch sowohl die genaue Definition wie auch die Klassifizierung des Begriffs und sein Bedeutungsumfang umstritten.

2.1. Rechtsqualität

Die Daseinsvorsorge wird seit Bestehen der Bundesrepublik selbstverständlich zu den staatlichen Aufgaben gezählt. Der Begriff findet sich in Gesetzestexten unterschiedlicher Ebenen² und wird auch von obersten deutschen Gerichten regelmäßig verwendet.³ Jedoch findet sich an keiner Stelle eine offizielle und allgemeingültige Definition des Begriffs. Ebenso ist unklar, ob „Daseinsvorsorge“ als Begriff überhaupt eine Rechtsqualität hat oder möglicherweise nur als „Sammelbegriff des öffentlichen Rechts“ zu bezeichnen wäre (LEISNER 2011: 63; LUCH / SCHULZ 2009B: 307). Er lässt keine klaren Konturen und auch nicht die zentralen Charakteristika eines klassischen Rechtsbegriffs erkennen, mit dem immer gleiche konkrete Rechtsfolgen verbunden wären (LUCH / SCHULZ 2009B: 309).

Dennoch ist das Konzept als Verantwortung des Staates für das „Dasein“ bzw. die Grundversorgung seiner Bürgerinnen und Bürger aus dem Grundgesetz ableitbar. Es ergibt sich insbesondere aus dem Sozialstaatsprinzip und aus den „grundrechtlichen Schutzpflichten“ (SCHULZ 2010: 109). Wie SCHULZ darlegt, stellt sich „die Frage nach der Freiheit des Einzelnen“ nicht allein „im Sinne der primären Abwehrfunktion der Grundrechte“. Der Einzelne verfügt nicht immer über die für eine freie und autonome Lebensgestaltung erforderlichen Mittel, daher sind „individuelle Freiheiten (...) nur wahrnehmbar, wenn hierfür die entsprechenden wirtschaftlichen und infrastrukturellen Voraussetzungen bestehen. (...) Grundlage der Daseinsvorsorge ist also die Leistungs-, Teilhabe- und Schutzpflichtdimension der Grundrechte.“⁴ Zudem ergibt sich die „Staatsaufgabe Daseinsvorsorge“ aus dem Sozialstaatsprinzip des Grundgesetzes (SCHULZ 2010: 109).

Der Bezug auf das menschliche „Dasein“ in dem hier untersuchten Begriff weist auf eine existenzielle Dimension hin und spricht eher für eine Begrenzung auf das für das Leben unbedingt Notwendige. Dass damit jedoch keine „Minimalgarantie“ des für das nackte Überleben Notwendigen gemeint sein kann, hat das Bundesverfassungsgericht im Jahr 2010 in einer Entscheidung über die Regelleistungen nach SGB 2 („Hartz IV“) dargelegt. Darin heißt es: „Der unmittelbar verfassungsrechtliche Leistungsanspruch auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums erstreckt sich nur auf diejenigen Mittel, die zur Aufrechterhaltung eines menschenwürdigen Daseins unbedingt erforderlich sind. Er gewährleistet das gesamte Existenzminimum durch eine einheitliche grundrechtliche Garantie, die sowohl die physische Existenz des Menschen (...), als auch die Sicherung der Möglichkeit zur Pflege zwischenmenschlicher Beziehungen und

² Vgl. Raumordnungsgesetz vom 22.12.2008, § 2 Abs. 2.1. oder die Gemeindeordnung für Baden-Württemberg in der Fassung vom 24. Juli 2000, § 102 (Zulässigkeit wirtschaftlicher Unternehmen).

³ Gemäß einer Jurisrecherche vom 31. Januar 2012 wurde der Begriff Daseinsvorsorge seit 1959 in insgesamt 78 Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts und seit 1957 in 167 Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts erwähnt.

⁴ SCHULZ 2010: 109. In diesem Sinne auch STIELIKE 2011: 131.

zu einem Mindestmaß an Teilhabe am gesellschaftlichen, kulturellen und politischen Leben umfasst, denn der Mensch als Person existiert notwendig in sozialen Bezügen.“ (BVerfG 2010: Rn 135).

Zwar ist der Begriff „Dasein“ nicht deckungsgleich mit dem des „Existenzminimums“. Während es beim Existenzminimum um individuelle Bedürfnisse geht, bezieht sich die Daseinsvorsorge auf die Bereitstellung der für ein sinnvolles menschliches Dasein notwendigen Güter und Leistungen in der Breite und wurde traditionell überwiegend auf technische Infrastrukturleistungen bezogen. Jedoch kann die Daseinsvorsorge ebenso wie das subjektive Leistungsrecht auf Gewährleistung des Existenzminimums als „zivilisatorische Grundversorgung“ verstanden werden.

Wenn das Bundesverfassungsgericht in der bereits zitierten Entscheidung ausführt, „(d)er Umfang dieses Anspruchs kann nicht unmittelbar aus der Verfassung abgeleitet werden, sondern hängt von den gesellschaftlichen Anschauungen über das für ein menschenwürdiges Dasein Erforderliche (...) ab,“⁵ so gilt auch dies für die Daseinsvorsorge. Sie kann „als Pflicht des Staates verstanden werden, eine angemessene, d.h. den jeweiligen zeitlichen und örtlichen Gegebenheiten angepasste, Bedürfnisbefriedigung der Bürger zu garantieren.“ (SCHULZ 2010: 105). Wie diese Verpflichtung erfüllt wird, d.h. welche Leistungen im Einzelnen dem Bereich der Daseinsvorsorge zugeordnet werden, ist nicht festgelegt.

Bezüglich der konkreten Ausgestaltung seiner grundsätzlichen Verpflichtung zur Daseinsvorsorge kann der Staat über einen „weiten Gestaltungsspielraum“ verfügen, wie das Bundesverfassungsgericht mehrfach festgestellt hat.⁶ Wie der folgende Abschnitt zeigt, hat sich jedoch nicht nur im Laufe der Zeit die Praxis der Daseinsvorsorge verändert. Vielmehr unterliegt selbst die Auslegung des Begriffs bezogen auf die Gegenwart sehr unterschiedlichen Interpretationen.

2.2. Bedeutungsgehalt

Der Versuch, die Begriffsdefinition der Daseinsvorsorge über den Bereich ihrer praktischen Anwendung einzugrenzen, begegnet großen Schwierigkeiten. So kritisiert LEISNER, dass sich der Begriff „vollends in dem einer ‚öffentlichen Aufgabe‘ verliere“, wenn einmal Sozialleistungen, dann wieder Polizeiaufgaben oder (wie in einer Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts von 2009) sogar Weihnachtsmärkte und Traditionsveranstaltungen dazugerechnet werden (LEISNER 2011: 69 / 70). In seiner Untersuchung von „Begriff, Bedeutung, Grenzen“ der Daseinsvorsorge versucht dieser Autor, inhaltliche Konturen aus einem eng auf einrichtungsgebundene infrastrukturelle Dienstleistungen begrenzten Verständnis zu gewinnen. Hierzu würde er hauptsächlich die klassischen Bereiche der Daseinsvorsorge wie Energie-, Wasser-, Abfallversorgung und –entsorgung sowie Feuerwehr und Verkehrsdienste (Schiene, Straße, Luft) zählen (LEISNER 2011: 70). Ausgeschlossen wären nach dieser Auffassung u.a. soziale Leistungen, öffentlich geförderte kulturelle oder sportliche Aktivitäten sowie öffentlich geförderte Kreditversorgungsmaßnahmen.

Zwar räumt auch LEISNER ein, dass eine allgemeingültige Definition der Daseinsvorsorge eine „hinreichende Flexibilität“ aufweisen müsse, „um neue Entwicklungen sachgerecht aufnehmen

⁵ BVerfG 2010: Orientierungssatz 2d.)

⁶ Siehe beispielsweise BVerfG 2001.

und einordnen zu können“. So müsse auch das Verständnis von „Einrichtungen“ gegenüber klassischen Formen von Infrastruktur so erweitert werden, dass moderne Leitungsnetze im Telekommunikationsbereich einbezogen werden könnten. Insgesamt jedoch plädiert Leisner für ein begrenztes Konzept der Daseinsvorsorge, weil damit der „Gefahr entgegengewirkt (werde), mit einer – vielleicht ‚global verstandenen‘ – Daseinsvorsorge einem ‚Vorsorgestaat‘, einem État-Providence, neue Räume und vor allem Rechtfertigungen zu bieten.“ (LEISNER 2011: 72).

Andere Autoren würden schon den traditionellen Bedeutungsgehalt der Daseinsvorsorge weiter fassen und auch „kommunale Schwimmbäder und Kultureinrichtungen“ wie auch „Rundfunk- und Telekommunikation nach klassischem Verständnis“ mit dazurechnen (SCHULZ 2010: 105; EINIG 2008: 17).

Auch die bereits heute bestehende Praxis der Daseinsvorsorge zeugt von dem weiter gefassten Verständnis des Konzepts. Zentral jedoch ist in jedem Fall der Bezug auf eine Versorgung der Bevölkerung mit Infrastruktur – wobei dieser Begriff, anders als Leisner postuliert, keineswegs nur auf feste Einrichtungen (z.B. Leitungsnetze) bezogen verstanden wird.

2.2.1. Daseinsvorsorge als Infrastrukturversorgung

Aufschlussreich ist in diesem Zusammenhang die Behandlung des Themas im Bereich der Raumordnung. Hier werden die verschiedenen Arten von Infrastrukturen, die als Teil von Daseinsvorsorge angesehen werden könnten, in drei Kategorien aufgeteilt, nämlich technische und soziale Infrastruktur sowie „Erreichbarkeitsinfrastruktur“ (MORO 2010: 35 / 36). In einer insbesondere unter der Kategorie „soziale Infrastruktur“ umfangreichen Liste werden hier zahlreiche Punkte aufgezählt, wobei einleitend betont wird: „Die Auswahl bleibt immer korrigierbar und erweiterbar.“ (MORO 2010: 34). Unter raumplanerischen Gesichtspunkten ist eine solche Aufteilung sinnvoll, weil der entscheidende Unterschied zwischen technischen und sozialen Infrastrukturen darin besteht, dass erstere „mit ihren Nutzern physisch verbunden“ sind und letztere nicht. Daraus folgt, dass soziale Infrastrukturen wesentlich flexibler eingesetzt und damit auch veränderten demografischen Gegebenheiten oder immer dünner besiedelten Regionen angepasst werden können. Auch auf die Planung technischer Infrastrukturen haben solche Veränderungsprozesse jedoch Einfluss, denn hier muss eine Planung im Einzelfall noch sorgfältiger erfolgen, weil „solche Anpassungen im Regelfall nicht möglich (sind), wenn sie einmal gebaut sind.“ (MORO 2010: 35). Das heißt, dass sinnvollerweise die Kommunen oder Regionen jeweils die für sie stimmigen Angebote im Rahmen der Daseinsvorsorge bestimmen oder jedenfalls örtliche Gegebenheiten auch bei großräumigen Planungen zu berücksichtigen sind.

2.2.2. Gleichwertige Lebensverhältnisse als Staatsziel

Eine weitere Möglichkeit der Betrachtung von Daseinsvorsorge bietet STIELIKE an, wenn er sie in seinem Aufsatz „Wieviel Gleichheit erfordert Gleichwertigkeit? – Folgerungen einer Neuinterpretation des Gleichwertigkeitsziels für die Daseinsvorsorge“ (STIELIKE 2011) mit dem Verfassungsauftrag der Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse⁷ in Beziehung setzt. Als „räumliche Komponente des Sozialstaatsprinzips“ (STIELIKE 2011: 129) bildet das Ziel der Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse seit jeher ein zentrales Leitbild der Raumordnungspolitik in der

⁷ HAHNE bezeichnet das Gleichwertigkeitsziel als „abgeleitetes Staatsziel“ des Grundgesetzes (HAHNE 2005: 259).

Bundesrepublik. Dies kommt in Satz 1 der im Raumordnungsgesetz (ROG) vom 22.12.2008 formulierten Grundsätze zum Ausdruck: „Im Gesamtraum der Bundesrepublik Deutschland und in seinen Teilräumen sind ausgeglichene soziale, infrastrukturelle, wirtschaftliche, ökologische und kulturelle Verhältnisse anzustreben. Dabei ist die nachhaltige Daseinsvorsorge zu sichern, nachhaltiges Wirtschaftswachstum und Innovation sind zu unterstützen, Entwicklungspotentiale sind zu sichern und Ressourcen nachhaltig zu schützen.“ (ROG §2 Abs. 2 Nr. 1).

Angesichts von Veränderungsprozessen auf ökonomischem, sozialem, technologischem und politischem Gebiet waren immer wieder Anpassungen der raumordnerischen Ziele und Maßnahmen notwendig (HAHNE 2005: 259). Dennoch bestehen nach wie vor deutliche Unterschiede in den Lebensverhältnissen verschiedener Regionen in Deutschland.⁸ Inzwischen jedoch haben sich aufgrund der demografischen Entwicklung die Rahmenbedingungen in einigen Regionen Deutschlands derart verändert, dass sich die öffentliche Infrastrukturversorgung in einem „Planungsparadigmenwechsel“ befindet. Statt um Leistungsausbau, der die Infrastrukturversorgung als wesentliches Aktionsfeld staatlicher Daseinsvorsorge traditionell bestimmte, geht es inzwischen angesichts der Schrumpfungsprozesse in vielen Kommunen um Leistungsrückbau bzw. Schließung von Einrichtungen (WINKEL 2008: 41).

Vor diesem Hintergrund hat seit einiger Zeit eine Diskussion über die Folgen dieser Situation für das Ziel der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse eingesetzt, bei der STIELIKE zufolge die Auffassung überwiegt, „dass zwar eine grundlegende Neuinterpretation notwendig ist, das Gleichwertigkeitsziel als solches jedoch beibehalten werden sollte.“ (STIELIKE 2011: 130). Weitgehende Einigkeit herrscht dabei darüber, dass Gleichwertigkeit in diesem Zusammenhang nicht mit „Gleichheit“ oder einer „Einebnung“ der Lebensverhältnisse im ganzen Land gleichgesetzt werden darf (HAHNE 2005: 259). So gilt es unter Raumordnungsexperten wohl inzwischen als selbstverständlich, dass „in dünnst besiedelten peripheren Regionen (...) die Standards einer leistungsfähigen Siedlungs- und Wirtschaftsstruktur nicht in demselben Maße wie in den anderen Regionen des Bundesgebiets aufrechterhalten werden“ können. Dennoch könne eine Aufgabe dieser Regionen „weder aus sozialen noch aus ökonomischen Gründen“ hingenommen werden (HAHNE 2005: 262).

Gerade der regionalen Daseinsvorsorge wird in diesem Zusammenhang eine große Bedeutung beigemessen, weil deren flächendeckende Sicherstellung eine zwar „keineswegs hinreichende, aber notwendige Bedingung für die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse“ sei. STIELIKES These zufolge müsse jedoch gefragt werden, welche Zweige der Daseinsvorsorge auch unter erschwerten Rahmenbedingungen flächendeckend vorgehalten werden sollten. (STIELIKE 2011: 130). Er plädiert dafür, diese Differenzierung eher nach Funktionen anstelle von Einrichtungen oder Strukturen von bestimmten Dienstleistungen bzw. Infrastrukturen vorzunehmen und bildet, orientiert an ihrem Nutzen für die „Wahrung von Chancengleichheit“ drei Gruppen:

„Eine erste Gruppe bilden jene Zweige der Daseinsvorsorge, die für die Wahrung der Chancengleichheit unverzichtbar sind, sowie jene, bei denen ein bestimmter Versorgungsstandard aus zwingenden Gründen (...) erforderlich ist. Diese Kernbereiche der Daseinsvorsorge müssen trotz erschwelter Rahmenbedingungen in allen Teilräumen in ähnlicher Qualität vorgehalten werden.

⁸ In einem vielbeachteten Interview mit der Zeitschrift Focus hat der damalige Bundespräsident KÖHLER im Jahr 2004 diese regionalen Unterschiede offen benannt (KÖHLER 2004). Eine umfassende wissenschaftliche Untersuchung der realen Situation anhand zahlreicher Einzelindikatoren findet sich bei ENIG / JONAS 2009.

Eine zweite Gruppe bilden die Zweige der Daseinsvorsorge, die eine flächendeckende Basisversorgung bilden. Diese sollen in allen Teilräumen in angemessener Qualität vorgehalten werden; Unterschiede im Versorgungsniveau können jedoch in gewissen Grenzen akzeptiert werden. Eine dritte Gruppe umfasst solche Bereiche, in denen eine noch weitergehende Differenzierung des Versorgungsniveaus unproblematisch ist.“ (STIELIKE 2011: 133).

Für die hier untersuchte Frage einer Einbeziehung des Internets in den Katalog der Daseinsvorsorgeleistungen sind die raumordnerischen Erörterungen deshalb von besonderer Relevanz, weil gerade im Zusammenhang mit den großen regionalen Ungleichheiten, die sich durch demografische Entwicklungen in den kommenden Jahren den Prognosen zufolge noch verschärfen werden, den „Techniken der Distanzüberwindung“ eine zentrale Bedeutung zukommen wird. Post, Telekommunikation und öffentlicher Verkehr können lokale Verschlechterungen der Versorgungsniveaus kompensieren. „Eine auf diese Art und Weise physisch und virtuell mobilere Gesellschaft wird eher gewillt sein, räumliche Disparitäten hinzunehmen.“ (STIELIKE 2005: 135).

Auch HAHNE plädiert dafür, die Möglichkeiten zu telekommunikationsgestützten Lösungen weiterzuentwickeln, weil sie bis in den medizinischen Bereich hinein viele physische Funktionen und Mobilitätsnotwendigkeiten ersetzen könnten (HAHNE 2005: 263). Leistungsfähige Internetverbindungen durch den Zugang zu schnellen Breitbandanschlüssen werden mittlerweile als wichtiger Standortfaktor nicht nur für Unternehmen, sondern auch für Bürgerinnen und Bürger angesehen.⁹ Ganz unabhängig von etwaigen „Leistungspflichten“ bei einer möglichen Einbeziehung des Internets in einen „Katalog von Daseinsvorsorgemaßnahmen“, forcieren daher viele Kommunen zur Steigerung ihrer Attraktivität von sich aus den Ausbau von Breitbandinternetverbindungen.¹⁰

2.3. Zugrunde liegendes Staatsverständnis

Wie das inhaltliche Verständnis des Begriffs Daseinsvorsorge, so hat sich seit der ersten Entwicklung des Konzepts durch Ernst Forsthoff das zugrundeliegende Staatsbild geändert. Forsthoff hatte ursprünglich auf die Herausbildung der Leistungsverwaltung aufmerksam machen wollen und dabei eine „staatliche Allzuständigkeit für die Bereitstellung [der] gemeinwohlorientierten und lebenswichtigen Leistungen“ der Daseinsvorsorge gesehen (EINIG 2008: 17). Obwohl diese „paternalistische Allzuständigkeitsvorstellung“ immer wieder kritisiert wurde, wurde der Ausbau des modernen Wohlfahrtsstaates in Deutschland dennoch geprägt von der Grundidee der Daseinsvorsorge als einer inhaltlichen Beschränkung auf lebensnotwendige Leistungen, gekoppelt mit weitgehender Erfüllungsverantwortung des Staates (EINIG 2008: 18). Das bedeutete praktisch, dass der Staat ursprünglich oftmals selbst die entsprechende Infrastruktur zur Verfügung stellte – so wie es heute noch z.B. im Bereich des Straßenbaus, der Verkehrswege, der Wasserversorgung oder dem öffentlichen Gesundheitswesen teilweise der Fall ist.

Mittlerweile entwickelt sich die staatliche Rolle mehr und mehr zu einer Infrastruktur- bzw. Gewährleistungsverantwortung, wo der Staat „zum Zwecke der Sicherstellung gewisser Mindest-

⁹ Vgl. hierzu die Broschüre des BEAUFTRAGTEN DER BUNDESREGIERUNG FÜR DIE NEUEN BUNDESLÄNDER: „Daseinsvorsorge im demografischen Wandel zukunftsfähig gestalten“, Berlin: 2011, besonders S. 14f.

¹⁰ In diesem Sinne auch KNAUFF 2011: 88.

standards in den Markt [eingreift] und gesetzlich definierte Grundversorgungsaufträge an die Anbieter mit beträchtlicher Marktmacht“ richtet (LUCH / SCHULZ 2009 A: 21). Demnach garantiert die öffentliche Hand im Gewährleistungsstaat nicht mehr selbst die eigentliche Leistungsproduktion. Vielmehr beschränkt sie sich darauf, eine „Grundversorgung mit gemeinwohlrelevanten Dienstleistungen zu vereinbarten Qualitäts- und Preisstandards an bestimmten Standorten“ zu gewährleisten. Somit weicht die ursprüngliche staatliche Erfüllungsverantwortung einer Verantwortung, die nur noch die Gewährleistung der Dienste umfasst. Dieses Modell des Gewährleistungsstaates gilt mittlerweile als „modernes Leitbild der Daseinsvorsorge“ – und es entspricht, wie EINIG darlegt, auch dem Dienstleistungskonzept der Europäischen Kommission. In beiden Fällen werde versucht, „eine intensiviertere Einbeziehung Privater mit einer fortbestehenden staatlichen Gemeinwohlverantwortung in Einklang zu bringen“¹¹ (EINIG 2008: 17).

2.4. Verwandte Begriffe

Wie unter 2.1 dargelegt wurde, ist **Daseinsvorsorge** kein klar definierter Rechtsbegriff. Er hat sich nicht nur über die Zeit hin (gemäß der technologischen und gesellschaftlichen Entwicklung) als inhaltlich wandlungsfähig erwiesen, sondern unterliegt auch wegen des Fehlens einer allgemeingültigen Definition sehr unterschiedlichen Auslegungen. Ebenso verhält es sich mit dem Begriff der **Infrastruktur**, der, wie unter 2.2. gezeigt wurde, eng mit dem der Daseinsvorsorge in Verbindung steht, jedoch nicht deckungsgleich ist. Ebenso wie die Daseinsvorsorge findet auch der Begriff Infrastruktur in Rechtsnormen Verwendung, ohne sich bisher zu einem Rechtsbegriff verdichtet zu haben (SCHULZ 2010: 107).

Inhaltliche Parallelen zur Daseinsvorsorge bestehen auch bei dem Begriff der **Grundversorgung**. Sie bezeichnet „die Bereitstellung wichtiger Infrastrukturen und Dienstleistungen für die gesamte Bevölkerung zu einem angemessenen Preis“ und hat deshalb gerade in solchen Situationen eine Bedeutung, wo nach rein betriebswirtschaftlichen Kriterien eine Aufrechterhaltung bestimmter Dienstleistungen nicht rentabel wäre (SCHULZ 2010: 106). Auf europäischer Ebene korrespondiert dieses Modell mit dem des „**Universaldienstes**“. Durch die Festlegung von Mindeststandards (Güter / Dienstleistungen, Preise, Qualität, Quantität) soll er gewährleisten, dass die Öffnung der Märkte für private Unternehmen nicht die flächendeckende Grundversorgung torpediert (EINIG 2008: 20).¹²

Im Unterschied zu den drei vorgenannten Begriffen ist der des Universaldienstes ein klar definierter Rechtsbegriff, der sich in der deutschen Rechtsordnung insbesondere im Telekommunikationsrecht findet (§§ 78 ff. TKG). Mit der Verwendung dieses Begriffs sind auch konkrete Folgen verknüpft, während die Daseinsvorsorge „hinsichtlich der Erfüllungsmodalitäten neutral“ ist. Im

¹¹ Freilich ist dies nicht ausschließlich gemeint. Derzeit existieren beide Modelle staatlicher Verantwortung (Erfüllungsverantwortung und Gewährleistungsverantwortung) nebeneinander. Gerade im Bereich der Daseinsvorsorge wird nach wie vor der größte Teil durch den Staat selbst produziert (EINIG 2008: 21).

¹² Das Konzept der Universaldienste war auf europäischer Ebene ursprünglich nur für netzgebundene Wirtschaftszweige entwickelt worden, die überwiegend mit dem Bereich der „Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse (DAWI)“ übereinstimmen – der wiederum den klassischen Bereichen der deutschen Daseinsvorsorge (einrichtungsgebundene Infrastruktur) entsprach. Zwischenzeitlich interpretiert die EU-Kommission die Universaldienste in einem weiteren Verständnis jedoch auch bezogen auf die „Dienstleistungen von allgemeinem Interesse“ (EINIG 2008: 20).

Gegensatz dazu geht mit dem Begriff des Universaldienstes bereits ein konkretes Realisierungskonzept einher (SCHULZ 2010: 106). Während mit der Aufgabendurchführung private Unternehmen beauftragt werden, obliegt die Aufgabenverantwortung weiterhin dem Staat, der für eine erfolgreiche Aufgabenerledigung im Interesse des Gemeinwohls Sorge zu tragen hat (GREIVING 2008: 83).

3. Ergebnis: Internet und Daseinsvorsorge

Angesichts der eminenten und weiter wachsenden Bedeutung des Internets für Wirtschaft, Politik, Verwaltung und Gesellschaft rückt immer dringlicher die Frage in den Mittelpunkt des Interesses, wie die Nutzung des digitalen Netzwerks möglichst allen Menschen überall in Deutschland ermöglicht werden kann. Ziel ist es, die heute noch vorhandene Spaltung der Gesellschaft in „Onliner¹³“ und „Offliner¹⁴“, die auch „Digital Divide¹⁵“ genannt wird, zu überwinden.

Von den 21,9 % der deutschen Bevölkerung, die im Jahr 2011 noch nicht über einen Internetzugang verfügten, waren die unterschiedlichsten Gründe hierfür maßgebend: Alter, Bildungsstand oder auch soziale Faktoren können dazu führen, dass trotz vorhandener technischer Voraussetzungen (Netzzugang) die digitalen Kommunikationsmöglichkeiten nicht genutzt wurden.¹⁶ Andererseits gibt es nach wie vor ländliche Regionen, wo der nichtvorhandene Zugang zu Breitbandverbindungen einer intendierten Internetnutzung im Wege steht und wo diese fehlende Infrastrukturversorgung inzwischen als bedeutsamer Standortnachteil bewertet wird.

Die vorangegangene Untersuchung ging der Frage nach, ob das Internet künftig als Leistung der staatlichen Daseinsvorsorge anerkannt werden sollte. Offen blieb dabei, ob alle oder nur einzelne Aspekte des Internetzugangs in diesem Sinne berücksichtigt werden sollten.¹⁷ Nach näherer Betrachtung des Konzeptes der Daseinsvorsorge zeigte sich im Ergebnis, dass es sich hierbei nicht um einen klar definierten Rechtsbegriff handelt, der bezüglich seines Inhalts entwicklungs offen ist. Wenn Daseinsvorsorge die „Bereitstellung der für ein sinnvolles menschliches Dasein notwendigen Güter und Leistungen“ bedeutet (LUCH / SCHULZ 2009 A: 20), dann ergibt sich daraus, dass ihr tatsächlicher Gehalt sich den realen Veränderungen der Lebenswirklichkeit anpassen muss. Zu diesen gehört die technologische Entwicklung zweifellos.

Ob neben der bereits bestehenden wirtschaftspolitischen Schwerpunktsetzung für den Breitbandausbau (Koalitionsvertrag 2009: 100ff) eine offizielle Anerkennung des Internets als Teil der staatlichen Daseinsvorsorge erfolgen sollte, wäre eine politische Entscheidung, die ihrerseits die

¹³ Menschen mit Internetzugang.

¹⁴ Menschen ohne Internetzugang.

¹⁵ „Digitaler Graben“.

¹⁶ Vgl. hierzu die verschiedenen Angaben und Untersuchungen im (N)Onliner-Atlas 2011 der Initiative D21.

¹⁷ Eine Nutzung des Internets bedarf mehrerer Voraussetzungen: neben der vorhandenen (i. d. R. Breitband-) Infrastruktur ist ein mobiles oder ortsgebundenes Zugangsggerät, ein Vertrag mit einem Provider und schließlich das notwendige Know-How zur Bedienung von Gerät und Software von Nöten.

Frage voraussetzen würde, auf welche Weise, „d.h. mit welchen Mitteln der Staat seiner Infrastruktur- und Informationsvorsorgeverantwortung in diesem Bereich nachkommen will.“ (LUCH / SCHULZ 2009 B: 329). Denn die konkrete Ausgestaltung könnte über die Infrastrukturversorgung mit Breitbandnetzen hinaus sehr verschieden ausfallen, wie LUCH und SCHULZ beschreiben: „Muss jeder Bürger einen marktüblichen PC, einen Laptop, ein Handy oder einen Organizer (PDA) besitzen, um an der „Gesellschaft der Zukunft“ teilzuhaben? Begriffe wie ‚Volkscomputer‘ und ‚Volkshandy‘ schienen dies abgesehen von der Werbewirksamkeit derartiger Aussagen nahe zu legen. Bedarf es vergleichbar dem ‚Sozial-Konto‘, welches vor allem von den (...) Sparkassen zur Verfügung gestellt wird, eines ‚Sozial-E-Mailkontos‘ und der Nutzungsmöglichkeit von ePaymentsystemen, um bestimmte Bevölkerungsschichten nicht vom eCommerce abzuschneiden?“ (LUCH / SCHULZ 2009 B: 326). Weiterhin sind in diesem Zusammenhang die Bereiche Sicherheit und Bildung bedeutsam, wo es bereits zahlreiche Aktivitäten staatlicher Stellen gibt.¹⁸

Angesichts der definitorischen Unschärfe von Begriff und Konzept der Daseinsvorsorge sollte allerdings auch kritisch gefragt werden, ob dies der beste Weg für eine verbindlichere Inpflichtnahme des Staates für die weitere gesellschaftliche Akzeptanz und Verbreitung des Internets wäre.¹⁹ Zu einer konkreten Verpflichtung würde sie erst durch eine rechtlich bindende Umsetzung in einer „weitergehenden Gewährleistungs- und Regulierungsgesetzgebung.“ (LUCH / SCHULZ 2009 B: 329).

¹⁸ Im Bereich Sicherheit wäre zum Beispiel die Gründung des Bundesamtes für Sicherheit in der Informationstechnik zu nennen, dessen Kompetenzen mit dem Gesetz zur Stärkung der Sicherheit in der Informationstechnik des Bundes vom 14. August 2009 deutlich erweitert wurden. Eine Verbesserung der Sicherheit der digitalen Übertragungswege war das Ziel des De-Mail-Gesetzes vom 3. Mai 2011 (vgl. Horvath 2011). Im Bereich Bildung gibt es auf allen Ebenen des Gemeinwesens inzwischen zahlreiche Angebote zur Steigerung der Medienkompetenz.

¹⁹ Gewisse Widerstände dagegen gibt es zum Teil von kommunaler Ebene. Dies brachte ein Vertreter des Gemeindetages Baden-Württemberg in einem Vortrag deutlich zum Ausdruck: „Daseinsvorsorge ist keine gesetzlich definierte Aufgabe. Daseinsvorsorge ist kein Einstieg für eine Pflichtaufgabe. Daseinsvorsorge ist die Beschreibung einer Handlungsmöglichkeit – einer freiwilligen Aufgabe – auch für die Breitbandversorgung.“ (Ruf 2010: 23).

4. Quellenverzeichnis

ARD / ZDF 2011. Pressemitteilung zur ARD / ZDF – Onlinestudie 2011. Im Internet unter: <http://www.ard-zdf-onlinestudie.de/> (Stand: 31.1.2012).

BEAUFTRAGTER DER BUNDESREGIERUNG FÜR DIE NEUEN BUNDESLÄNDER: „Daseinsvorsorge im demografischen Wandel zukunftsfähig gestalten“, Berlin: 2011.

Bundesverfassungsgericht (2010). Unvereinbarkeit der Regelleistungen nach SGB 2 („Hartz IV“) mit [Art 1 Abs 1 GG](#) iVm [Art 20 Abs 1 GG](#). Zu den Anforderungen an die Ermittlung des Anspruchsumfangs zur Deckung des Existenzminimums. Bundesverfassungsgericht, 1. Senat. Urteil vom 09.02.2010. Im Internet unter: http://www.bundesverfassungsgericht.de/entscheidungen/ls20100209_1bvl000109.html (31.1.2012).

EINIG, KLAUS (2008). Regulierung der Daseinsvorsorge als Aufgabe der Raumordnung im Gewährleistungsstaat. In: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 1-2 / 2008, S. 17 – 40.

EINIG, KLAUS / JONAS, ANDREA (2009). Ungleichwertige Lebensverhältnisse in Deutschland. In: Europa Regional: Zeitschrift des Leibniz-Instituts für Länderkunde e.V., Heft 3 / 2009, S. 130 – 146.

GREIVING, STEFAN (2008). Räumliche Verteilung von Postdiensten im Umbruch. In: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 1-2 / 2008, S. 81 – 90.

HAHNE, ULF (2005). Zur Neuinterpretation des Gleichwertigkeitsziels. In: Raumforschung und Raumordnung, Heft 4 / 2005, S. 257 – 265.

HORVATH, SABINE (2011). De-Mail. Aktueller Begriff der Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages Nr. 32/11 vom 03.11.2011.

KNAUFF, MATTHIAS (2011). Die Kommunen als Träger der Daseinsvorsorge. In: Wirtschaft und Verwaltung Nr. 2/2011, S. 79 – 89.

WACHSTUM. BILDUNG. ZUSAMMENHALT. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und FDP, 17. Legislaturperiode. Berlin 2009. Im Internet unter: <http://www.cdu.de/doc/pdf/091026-koalitionsvertrag-cducsu-fdp.pdf> (31.01.2012).

KÖHLER, HORST (2004). „Jeder ist gefordert“. Interview mit dem „Focus“ vom 13. September 2004. Im Internet unter: http://www.bundespraesident.de/SharedDocs/Reden/DE/Horst-Koehler/Interviews/2004/20040913_Rede.html (01.02.2012).

LEISNER, WALTER GEORG (2011). Daseinsvorsorge: Begriff, Bedeutung, Grenzen: Von existenziellen Leistungen zu infrastruktureller Gewährleistung. In: Wirtschaft und Verwaltung Nr. 2/2011, S. 55- 77.

LUCH, ANIKA D. & SÖNKE E. SCHULZ (2009A). eDaseinsvorsorge: Neuorientierung des überkommenen (Rechts-)Begriffs „Daseinsvorsorge“ im Zuge technischer Entwicklungen? In: Multimedia & Recht 2009, S. 19 – 24.

LUCH, ANIKA D. & SÖNKE E. SCHULZ (2009B). „E-Daseinsvorsorge staatliche Schutzpflichten und Sozialstaatsprinzip im Lichte der Virtualisierung des Lebens“, in: Hill/Schliesky (Hrsg.), Herausforderung E-Government: E-Volution des Rechts- und Verwaltungssystems, Baden-Baden 2009, S. 305-335.

MORO (2010). Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) (Hrsg.). Regionale Daseinsvorsorgeplanung. Ein Leitfaden zur Anpassung der öffentlichen Daseinsvorsorge an den demografischen Wandel. Ein Projekt des Forschungsprogramms „Modellvorhaben der Raumordnung (MORO)“ des BMVBS, betreut vom Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung, Werkstatt: Praxis Heft 64, Berlin 2010. Im Internet unter: <http://d-nb.info/100340751X/34/> (01.02.2012).

(N)Onliner Atlas 2011. Eine Topographie des digitalen Grabens durch Deutschland. Nutzung und Nichtnutzung des Internets, Strukturen und regionale Verteilung. Eine Studie der Initiative D21, durchgeführt von DNS Infratest. Im Internet unter: <http://www.nonliner-atlas.de/> (01.02.2012).

RUF, DIETMAR (2010). „Breitbandversorgung als Maßnahme kommunaler Daseinsvorsorge“. Powerpoint-Vortrag bei der Landesvertretung Baden-Württemberg in Berlin am 15.6.2010. Im Internet unter: http://www.landwirtschaft-mlr.baden-wuerttemberg.de/servelet/PB/show/1308906/Ruf_Daseinsvorsorge.pdf (26.01.2012).

SCHULZ, SÖNKE E. (2010). E-Daseinsvorsorge – der staatliche und kommunale Grundversorgungsauftrag in einer technisierten Informationsgesellschaft. In: Schliesky (Hrsg.), Selbstverwaltung im Staat der Informationsgesellschaft. Dokumentation des Gedächtnissymposiums zu Ehren von Prof. Dr. Georg-Christoph von Unruh am 29. Juni 2010 in Kiel. Arbeitspapier Nr. 94 des Lorenz-von-Stein-Instituts Kiel: 2010.

STIELIKE, JAN M. (2011). Wieviel Gleichheit erfordert Gleichwertigkeit? – Folgerungen einer Neuinterpretation des Gleichwertigkeitsziels für die Daseinsvorsorge. In: Wirtschaft und Verwaltung Nr. 2/2011, S. 129 – 137.

WINKEL, RAINER (2008). Öffentliche Infrastrukturversorgung im Planungsparadigmenwandel. In: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 1-2 / 2008, S. 41 – 47.