



Bundesinstitut
für Bau-, Stadt- und
Raumforschung

im Bundesamt für Bauwesen
und Raumordnung



Smart Cities gestalten



Daseinsvorsorge und
digitale Teilhabe sichern

Smart Cities gestalten

Daseinsvorsorge und digitale Teilhabe sichern

Das Projekt des Forschungsprogramms „Experimenteller Wohnungs- und Städtebau“ (ExWoSt) wurde vom Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Auftrag des Bundesministeriums des Innern, für Bau und Heimat (BMI) durchgeführt.



Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung

im Bundesamt für Bauwesen
und Raumordnung



IMPRESSUM

Herausgeber

Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR)
im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR)
Deichmanns Aue 31–37
53179 Bonn

Wissenschaftliche Begleitung

Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR)
Eva Schweitzer
eva.schweitzer@bbr.bund.de

Auftragnehmer

Becker Büttner Held PartGmbH, Berlin
Autoren: Dr. Roman Ringwald/Thomas Schneider/Tom-Philipp Cagan
Redaktion: Eva Schwarz

Bezugsquelle

gabriele.bohm@bbr.bund.de
Stichwort: Smart Cities gestalten. Daseinsvorsorge und digitale Teilhabe sichern

Stand

Mai 2019

Druck

Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung

Satz und Gestaltung

DIZEO, Potsdam

Bildnachweis

Titel: iStock.com/Zinkevych
S. 5: iStock.com/SilviaJansen
S. 8: iStock.com/Hajakely
S. 12: iStock.com/PeopleImages
S. 16-17: iStock.com/balipadma

Nachdruck und Vervielfältigung

Alle Rechte vorbehalten.
Nachdruck nur mit genauer Quellenangabe gestattet.
Bitte senden Sie uns zwei Belegexemplare zu.

Die vom Auftragnehmer vertretene Auffassung ist
nicht unbedingt mit der des Herausgebers identisch.

Vorwort

Liebe Leserinnen und Leser,

das BBSR beschäftigt sich in seinem Forschungscluster „Smart Cities“ seit 2014 mit den Auswirkungen der Digitalisierung auf die Entwicklung der Städte. Wie können die Kommunen die mit der Digitalisierung verbundenen Chancen nutzen und dabei die Risiken so gering wie möglich halten? Wie können neue Technologien zu einer nachhaltigen und am Gemeinwohl orientierten Stadtentwicklung beitragen? Die vorliegende, vom BBSR beauftragte Studie befasst sich mit rechtlichen Fragen der digitalen Stadt. Die Schwerpunkte sind das Kommunalwirtschaftsrecht, die Rechtsformwahl bei Digitalprojekten, das Vergaberecht sowie die Datenweitergabe und die Daseinsvorsorge. Die Themen-Dossiers analysieren mögliche rechtliche Hemmnisse und zeigen Handlungsspielräume und Lösungen für die Kommunen auf, um sie auf ihrem Weg zu einer Smart City zu unterstützen. Die Themen-Dossiers sind auch ein Beitrag zum Smart-City-Dialog der Bundesregierung, der in der nationalen Dialogplattform Smart Cities fortgeführt und durch die Förderung von Modellprojekten Smart Cities weiter fundiert und verbreitert werden soll.

Die Daseinsvorsorge steht für die öffentliche Gewährleistung eines Angebots ausgewählter, als lebensnotwendig eingestufte Güter und Dienstleistungen. Dazu zählen etwa Brand- und Katastrophenschutz, Gesundheitsversorgung, Bildung, Post und Telekommunikation, Nahversorgung, Mobilität und Rettungsdienst.



© Schafganz DGPh

Diese sollten in einer akzeptablen Mindestqualität zu sozialverträglichen Preisen und flächendeckend in zumutbarer Entfernung erreichbar angeboten werden. Die öffentliche Hand hat dabei die Aufgabe, die Funktionalität der Daseinsvorsorge zu gewährleisten.

Der Begriff der Daseinsvorsorge wandelt sich und ist „entwicklungsoffen“. Neben klassischen Bereichen setzt sich z. B. immer mehr die Ansicht durch, den Breitbandausbau als Teil der „modernen“ Daseinsvorsorge zu verstehen. Ist sogar in Zukunft ein Recht auf digitale Teilhabe denkbar? Diesen Fragen der Rechtsentwicklung widmet sich die vorliegende Studie.

Ich wünsche Ihnen eine erkenntnisreiche Lektüre.



Dr. Markus Eltges

Leiter des Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung

Inhalt

1	Einleitung	5
2	Verwirklichung der Grundrechte durch Leistungen der Daseinsvorsorge	6
3	Einordnung	7
3.1	Teilhaberechte	7
3.2	Leistungen der sozialen Sicherung	7
3.3	Leistungen der Daseinsvorsorge	8
4	Daseinsvorsorge und Aufgabenerfüllung durch Kommunen	9
4.1	Daseinsvorsorge	9
4.2	Dynamisches Begriffsverständnis	9
4.3	Aufgabenerfüllung durch Kommunen	9
4.3.1	Aufgabenerfüllung durch die Kommune und Gewährleistungsverantwortung	10
4.3.2	Pflicht zur Aufgabenerfüllung und Anspruch des Bürgers?	11
4.4	Beachtung öffentlich-rechtlicher Grundsätze	11
5	Recht auf digitale Teilhabe als Daseinsvorsorge?	13
5.1	Anwendungsfälle	13
5.1.1	Digitale Dimension der Grundrechte	13
5.1.2	Gewährleistungspflicht für eine ausreichende Versorgung mit Telekommunikationsdiensten	13
5.1.3	Recht auf Internet?	13
5.1.4	Zwischenergebnis	14
5.2	Auswirkungen auf die Kommunen	14
6	Sicherung von Integration und (analoge) Teilhabe	15
6.1	Kommunikation zwischen Bürger und Verwaltung	15
6.2	Bedeutung des Urteils	16
7	Fazit	17
	Literaturverzeichnis	18
	Anhang	19
	Rechtsquellenverzeichnis	19
	Abkürzungsverzeichnis	19

1 Einleitung

Um die Gestaltung des digitalen Wandels in und mit den Kommunen zu unterstützen, hat die Bundesregierung die nationale Dialogplattform Smart Cities eingerichtet und in einem knapp einjährigen, moderierten Prozess (2016–2017) mit ca. 70 Experten an drei wesentlichen Aufgabenstellungen gearbeitet:

- Entwicklung eines gemeinsamen Ziele- und Werteverständnisses bzw. Handlungsrahmens
- Bewertung von Chancen und Risiken von Smart Cities
- Erarbeitung von Lösungsansätzen und Empfehlungen für eine nachhaltige Stadtentwicklung

Ziel war zum einen, die zentralen Akteure aus Städten und Gemeinden, Bundesressorts, Zivilgesellschaft, Wissenschaft und Praxis zu vernetzen so-

wie eine gesellschaftspolitische Debatte zur Digitalisierung der Städte anzustoßen, zum anderen eine Orientierung für die Gestaltung intelligenter Städte für die verschiedenen Akteure zu geben und die Chancen und Risiken der Digitalisierung im Sinne einer nachhaltigen Stadtentwicklung zu erkennen und Fehlentwicklungen möglichst frühzeitig zu vermeiden.

Ein zentrales Ergebnis dieses Dialogprozesses ist die Smart City Charta, mit der sich Smart Cities einer nachhaltigen und integrierten Stadtentwicklung verpflichten (vgl. BBSR 2017). Die Charta enthält normative Leitlinien und Empfehlungen, wie die digitale Transformation in den Kommunen zukunftsfähig gestaltet werden kann.



2 Verwirklichung der Grundrechte durch Leistungen der Daseinsvorsorge

Die Digitalisierung wirkt vielfach auf alle Lebensbereiche ein. Dies führt dazu, dass bereits heute einige staatliche Dienste und Leistungen, Einrichtungen und Prozesse nicht mehr „analog“ zugänglich sind. Schon heute gibt es eine Spaltung der Gesellschaft in „Onliner“ und „Offliner“. Um zu gewährleisten, dass diese Spaltung nicht weiter vertieft wird und alle Bürger am gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und politischen Leben teilnehmen können, gilt es auch, die digitale Teilhabe abzusichern. Dies gilt gerade im Hinblick auf den Bereich der Daseinsvorsorge, der grundrechtliche Freiheiten erst ermöglichen soll.

Die im Jahr 2017 veröffentlichte Smart City Charta stellt die Bürger in den Mittelpunkt kommunaler Entwicklungen im Bereich Digitalisierung, wenn es heißt:

[Eine Smart City] stellt die Bedarfe der Menschen in den Mittelpunkt des Handelns und unterstützt im Sinne des Allgemeinwohls lokale Initiativen, Eigenart, Kreativität und Selbstorganisation [...]

sie verwirklicht integrative Konzepte zur umfassenden und selbstbestimmten Teilhabe aller Menschen am gesellschaftlichen Leben und macht ihnen barrierefreie digitale und analoge Angebote [...] (BBSR 2017: 10).

Auch der Koalitionsvertrag der aktuellen Bundesregierung zwischen CDU, CSU und SPD verstärkt den Fokus auf das Thema „Digitalisierung“ und betont die Bedeutung der Teilhabe der Bevölkerung an der Digitalisierung. Darin heißt es:

Die Digitalisierung bietet große Chancen für unser Land und seine Menschen. Chancen für Wohlstand und sozialen Fortschritt. Unsere Aufgabe ist es, die richtigen Rahmenbedingungen zu schaffen, damit jeder daran teilhaben kann (CDU/CSU/SPD 2018: 37).

Die Überlegungen laufen auf ein „Recht auf digitale Teilhabe“ als Teil der Daseinsvorsorge hinaus, das den Anspruch auf Teilhabe an die Gegebenheiten in der digitalisierten Gesellschaft anpasst.

Daseinsvorsorge beruht auf dem Gedanken, dass die Rahmenbedingungen geschaffen werden müssen, um dem Einzelnen die Teilhabe am gesellschaftlichen Leben zu ermöglichen und seine Grundrechte zu verwirklichen. Adressat ist damit der Einzelne, der grundsätzlich zur selbstständigen Lebensführung in der Lage ist, aber einzelne

Bedürfnisse weder eigenhändig noch am Markt befriedigen kann. Wer sich die im Rahmen der Daseinsvorsorge angebotenen Leistungen nicht leisten kann, erhält Unterstützung in Form von Sozialleistungen, wodurch die Unterschiede im Zugang zu Dienstleistungen ausgeglichen werden sollen.

Aufgrund des Tätigkeitsbereichs von Kommunen werden Leistungen der Daseinsvorsorge regelmäßig auf kommunaler Ebene wahrgenommen. Daher spielen Kommunen auch bei der Umsetzung des Rechts auf digitale Teilhabe als Teil der Daseinsvorsorge eine entscheidende Rolle.

Leistungen der Daseinsvorsorge, Teilhaberechte und Leistungen der sozialen Sicherungen ermöglichen dem Einzelnen, von seinen grundgesetzlich gewährten Rechten Gebrauch zu machen.

Bevor darauf eingegangen wird, welchen Umfang Leistungen der Daseinsvorsorge haben und welche Rolle Kommunen hierbei spielen, erfolgt zunächst eine generelle Einordnung der Leistungen der Daseinsvorsorge in den Kontext von Daseinsvorsorge, Teilhaberechten und Sozialleistungen.

Aus der Einordnung ergibt sich, dass Daseinsvorsorge in einem engen Zusammenhang zu Teilhaberechten steht. Daraus folgt, dass hinsichtlich der Erfüllung von Leistungen der Daseinsvorsorge öffentlich-rechtliche Grundsätze gelten. Dazu gehört, dass die Erbringung flächendeckend, diskriminierungsfrei und für jedermann zugänglich sein muss. Daraus folgt jedoch nicht, dass Kommunen eine generelle Pflicht haben, Leistungen der Daseinsvorsorge zu erbringen. Vielmehr führt die Einordnung einer bestimmten Aufgabe als Aufgabe der Daseinsvorsorge unter anderem dazu, dass es den Kommunen erleichtert wird, sich auf diesem Gebiet wirtschaftlich zu betätigen.

3 Einordnung

Im Prinzip ist die Versorgung in einer freiheitlichen Ordnung nicht Aufgabe des Staates, sondern eine Aufgabe der Bürger. Der Bürger sorgt selbständig für seinen Unterhalt. Im Regelfall wird der Staat seiner Verantwortung dadurch gerecht, dass er Rahmenbedingungen schafft, welche die Erfüllung der Bedürfnisse durch Private ermöglichen. Allerdings genügen die Ergebnisse Privater nicht immer, um eine angemessene Versorgung der Bürger zu gewährleisten. Deshalb gehört es zur Staatsaufgabe, Leistungen der öffentlichen Hand anzubieten (vgl. Ringwald 2008: 136).

Ausgangspunkt hierbei bilden die Grundrechte. Die Grundrechte des Grundgesetzes enthalten konkrete Begünstigungen für den einzelnen Grundrechtsträger. Davon sind die meisten als Freiheitsrechte ausgestaltet. Dennoch sind Grundrechte nicht nur als Freiheitsrechte ausgestaltet, sondern auch als Leistungsrechte. Denn es gibt Lebensbereiche, in denen der Bürger auf ein Tätigwerden des Staates angewiesen ist, um von seinem Freiheitsrecht Gebrauch machen zu können. Von Leistungsrechten ist dann die Rede, wenn der Einzelne Ansprüche gegen den Staat geltend macht, etwa den Zugang zu Einrichtungen oder auch, wenn er staatliche Leistungen begehrt.

3.1 Teilhaberechte

Im Allgemeinen bezeichnet der Begriff Teilhabe die Partizipation des Einzelnen am sozialen Ganzen. Verstanden wird darunter die Inanspruchnahme von Leistungen, Einrichtungen und Veranstaltungen des Staates sowie die Teilnahme an Verfahren. Das Recht auf Teilhabe an Leistungen, Einrichtungen und Veranstaltungen des Staates soll als „Freiheit durch Teilhabe“ (Murswiek 2011: Rn. 32) sicherstellen, dass der Einzelne seine grundrechtlich gewährten Rechte auch tatsächlich wahrnehmen kann.

Teilhaberechte folgen nicht alleine aus dem einschlägigen Grundrecht, sondern immer in Verbindung mit dem allgemeinen Gleichbehandlungsgebot aus Art. 3 Abs. 1 GG und dem Sozialstaatsprinzip aus Art. 20 GG.

Auch wenn dem Einzelnen ein Recht auf Teilhabe zusteht, ergibt sich daraus nicht automatisch der Anspruch auf eine bestimmte konkrete Leistung. Denn das Bundesverfassungsgericht hat in seinen Entscheidungen, insbesondere zum Hochschulzugang, den Umfang solcher Teilhaberechte festgelegt:

- Beschränkungen sind zulässig, soweit es sich um relative Beschränkungen handelt und diese sachlich gerechtfertigt sind (BVerfGE 33, 30, Rn. 60).
- Den Staat trifft die Pflicht, ein Mindestmaß an Teilhabe zu ermöglichen. Ein Beispiel hierfür ist das Recht auf ein Existenzminimum.
- Bei begrenzten Kapazitäten hat der Einzelne ein Recht darauf, dass diese gleichheitsgerecht ausgestaltet werden (BVerfG, Urt. v. 19.12.2017, Az. 1 BvL 3/14, Rn. 103).
- Das Recht auf Teilhabe steht unter dem „Vorbehalt des Möglichen“ (BVerfG, Urt. v. 19.12.2017, Az. 1 BvL 3/14, Rn. 63). Das bedeutet, es besteht kein Anspruch darauf, dass Einrichtungen geschaffen werden, soweit dies etwa der Haushalt oder die gesamtwirtschaftliche Lage nicht ermöglichen (vgl. BVerfG, Urt. v. 19.12.2017, Az. 1 BvL 3/14, Rn. 105).

Daraus wird deutlich, dass dem Einzelnen Teilhaberechte an etwas Bestehendem zustehen. Im Rahmen dessen ist der Staat zur Gleichbehandlung der Anspruchsteller verpflichtet und darf einen Anspruchsteller nicht ohne sachlichen Grund von der Teilnahme ausschließen. Dabei steht der Teilhabeanspruch jedem Bürger unabhängig von seiner finanziellen Leistungsfähigkeit zu.

3.2 Leistungen der sozialen Sicherung

Sozialleistungen werden aufgrund der sozialen Bedürftigkeit des Einzelnen gewährt. Unter Sozialleistungen sind Leistungen an Bürgern zu verstehen, denen aufgrund ihrer finanziellen Leistungskraft der Ausschluss aus der Gesellschaft droht (vgl. Ringwald 2008: 136). Das Sozialstaatsprinzip des Art. 20 Abs. 1 und Art. 28 Abs. 1 GG verpflichtet den Staat, soziale Solidarität zu verwirklichen, also einzugreifen, wenn sich der Mensch bemüht, zu seinem Recht zu kommen (vgl. BVerfGE 35, 348, 356). Die Rechtsprechung erkennt beispielsweise das Recht auf ein Existenzminimum an, das zu gewährleisten Aufgabe des Staates ist (vgl. BVerfG, Beschl. v. 23.7.2014, Az. 1 BvL 10/12; Beschl. v. 29.5.1990, Az. 1 BvL 20/84; Beschl. v. 10.11.1998, Az. 2 BvL 42/93). Das Existenzminimum gewährt ein Mindestmaß des Anspruchs auf Teilhabe am soziokulturellen Leben und folgt aus Art. 2 Abs. 1 i. V. m. Art. 1 Abs. 1 GG (vgl. BVerfG, Urt. v. 9.2.2010, Az. 1 BvL 1/09). Die Einzelheiten regelt das Sozialrecht (dort insbesondere in SGB II und X).

3.3 Leistungen der Daseinsvorsorge

Leistungen der Daseinsvorsorge werden unabhängig von der finanziellen Leistungsfähigkeit und individuellen Bedürftigkeit des Einzelnen gewährt. Darin liegt der entscheidende Unterschied zwischen Daseinsvorsorge und Sozialleistungen.

Daseinsvorsorge steht in einem engen Zusammenhang zu Teilhaberechten. Sie zielt darauf ab, dass grundrechtlich verbürgte Freiheiten nicht inhaltsleer bleiben und das grundgesetzlich verankerte Recht auf Teilhabe zu ermöglichen, indem die dafür notwendigen Rahmenbedingungen geschaffen werden.



4 Daseinsvorsorge und Aufgabenerfüllung durch Kommunen

4.1 Daseinsvorsorge

Der Begriff „Daseinsvorsorge“ wurde in der rechtswissenschaftlichen Literatur entwickelt und wird seitdem von den obersten Gerichten weiter ausgestaltet. Das Grundgesetz selbst verwendet den Begriff Daseinsvorsorge nicht. Dennoch folgt er aus den Rechten, die das Grundgesetz dem Einzelnen zubilligt und den Pflichten, die es der öffentlichen Gewalt auferlegt.

Daseinsvorsorge bezeichnet Leistungen, die allen Bürgern unabhängig von ihrem persönlichen Leistungsvermögen gewährt werden (vgl. Ringwald 2008: 136). Sie richten sich an alle Bürger und sind grundsätzlich unabhängig von deren Einkommen, sodass auch einkommensschwache Bevölkerungsschichten davon profitieren können. Dies gilt z. B. im Bereich der Telekommunikations- oder Energieversorgungsnetze. Diese werden jedem Bürger zur Verfügung gestellt, unabhängig davon, ob er finanziell wohlhabend ist oder nicht.

Im Rahmen der Daseinsvorsorge kommt es zu einer Durchbrechung des Prinzips, wonach alle Bürger grundsätzlich selbst für ihren Lebensunterhalt aus eigener Kraft zu sorgen haben. Denn Ziel der Daseinsvorsorge ist es, dem Einzelnen die Inanspruchnahme seiner Grundrechte zu ermöglichen und ihn so am gesellschaftlichen Leben teilnehmen zu lassen. Folglich treffen der Staat oder andere Träger öffentlicher Verwaltung besondere Vorkehrungen, weil der nach allgemeinen Regeln geordnete Markt die Versorgung der Bürger nicht ausreichend gewährleistet (vgl. Rüfner 2006: Rn. 6). Andernfalls besteht die Gefahr, dass die grundgesetzlich gewährten Rechte ins Leere laufen.

4.2 Dynamisches Begriffsverständnis

Ebenso wie der im kommunalwirtschaftsrechtlichen Kontext gebrauchte Begriff „öffentlicher Zweck“ orientiert sich der Begriff „Daseinsvorsorge“ an den Bedürfnissen und Belangen der Bevölkerung und unterliegt daher einem ständigen Wandel. Die Digitalisierung stellt momentan einen der wichtigsten Faktoren für diese Veränderung dar.

Was der Daseinsvorsorge zuzuordnen ist, ist immer abhängig von den Voraussetzungen, die sich für das Zusammenleben zu einer bestimmten Zeit an einem bestimmten Ort ergeben. Dabei müssen die von der Daseinsvorsorge umfassten Bereiche

regelmäßig den aktuellen wirtschaftlichen, technischen und sozialen Bedürfnissen der Bevölkerung angepasst werden. Letztendlich hängt es von der Frage ab, welche Güter oder Leistungen für ein menschliches Dasein notwendig sind.

Das Versorgungsbedürfnis der Bevölkerung richtet sich nach dem allgemeinen Lebensstandard (vgl. Forsthoff 1956: 12). Dieser wiederum ist abhängig von der wirtschaftlichen und technischen Entwicklung ebenso wie von regionalen Gegebenheiten. Die Digitalisierung aller Lebensbereiche beeinflusst auch den allgemeinen Lebensstandard und die Voraussetzungen, die zur Ausübung grundrechtlich gewährter privater Freiheiten und zum Funktionieren von Staat und Gesellschaft nötig sind.

Die Entwicklung eines neuen Standards kann sich durch gesellschaftliche Nachfrage bzw. Nachfrage an den Märkten ergeben. Ein Beispiel hierfür ist der Bedarf nach schnellem Internet und verlässlichen Telekommunikationsnetzen. Die Nachfrage kann sowohl von Privaten kommen, die ihre Freizeit im Internet verbringen (beispielsweise Nutzer von Streamingdiensten), als auch von Unternehmen, die nicht mehr in lokalen Netzwerken, sondern auf externen Servern arbeiten oder datenintensive Dienste anbieten. Darüber hinaus kann die Entwicklung durch rechtliche Regelungen zementiert werden. Ein Beispiel hierfür ist die Verpflichtung zur Einführung von intelligenten Zählersystemen im Rahmen des Messstellenbetriebsgesetzes. Der intelligente Zähler empfängt und sendet Daten und ist in ein Kommunikationsnetz eingebunden.

All diese Neuerungen erfordern verlässliche und leistungsstarke Telekommunikationsnetze, die in der Lage sind, sämtliche Daten sicher und schnell zu transportieren.

4.3 Aufgabenerfüllung durch Kommunen

Daseinsvorsorge ist eine wichtige Aufgabe im Interesse der Allgemeinheit, aber die Zuordnung einer Aufgabe zu dieser Kategorie sagt nicht, dass sie unmittelbar vom Staat erfüllt werden muss (vgl. Rüfner 2006: Rn. 22). Die Qualifikation einer Aufgabe als eine solche der Daseinsvorsorge bedeutet nur, dass der Staat für die Befriedigung der entsprechenden Bedürfnisse zu sorgen hat, nicht, dass er die notwendigen Dienste und Leistungen selbst anbieten muss.

Grundsätzlich haben die Länder die umfassende Verwaltungszuständigkeit (Art. 30 GG). Der Bund ist in der Regel nur in dem ihm durch das Grundgesetz vorgegebenen Aufgabenbereich zuständig (z. B. Auswärtige Angelegenheiten, Verteidigung).

Gerade im Bereich der Daseinsvorsorge spielen die Kommunen eine bedeutende Rolle, denn Kommunen erfüllen auf örtlicher Ebene lebenswichtige öffentliche Aufgaben zugunsten ihrer Bürger (vgl. Püttner 2006: Rn. 80).

Das Grundgesetz verleiht den Kommunen in Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG das Recht zur Erfüllung aller Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft. Daraus folgt eine Allzuständigkeit der Kommune für die Aufgaben der örtlichen Gemeinschaft (vgl. Burghart 2018: Rn. 236). Als Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft sind diejenigen Bedürfnisse und Interessen definiert, die in der örtlichen Gemeinschaft wurzeln.

Zu den typischen Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft gehört die sogenannte öffentliche Daseinsvorsorge (vgl. Fraunhofer FOKUS 2018: 137). Aus diesem Grund erfolgt die Erfüllung der Daseinsvorsorge in erster Linie auf kommunaler Ebene.

Allerdings erfolgt keine Aufgabenmonopolisierung beim Staat selbst (vgl. Ringwald 2008: 140). Zum Recht der kommunalen Selbstverwaltung gehört auch, zu bestimmen, mit welchen Mitteln die Aufgabe erfüllt wird.

Dies hat für Kommunen zur Folge, dass ihnen eine Wahlfreiheit zusteht, Aufgaben der Daseinsvorsorge selbst zu erfüllen, einer juristischen Person des öffentlichen Rechts zu übertragen oder einer von ihr beherrschten juristischen Person des Privatrechts anzuvertrauen (vgl. BVerfGE 38, 326, Rn. 64). Auch die Aufgabenerfüllung durch Private ist möglich, sodass die öffentliche Hand nur die Voraussetzungen zur Aufgabendurchführung schafft (vgl. BVerfGE 74, 264, 286) oder in einem Konkurrenzverhältnis mit Privaten steht (vgl. Ringwald 2008: 140). Die Entscheidung steht im Ermessen der öffentlichen Stelle und hängt davon ab, mit welcher Art der Durchführung sie die Aufgaben am besten bewältigen kann.

Im Mittelpunkt der Daseinsvorsorge steht der Gedanke der Teilhabe des Einzelnen. Um dieses Ziel zu erreichen sind öffentlich-rechtliche Grundsätze zu beachten – unabhängig davon, ob die Erfüllung der Aufgabe „Daseinsvorsorge“ ganz oder teilweise in öffentlicher oder privater Hand liegt.

4.3.1 Aufgabenerfüllung durch die Kommune und Gewährleistungsverantwortung

Gemeinden und Landkreise können als Gebietskörperschaft des öffentlichen Rechts im Bereich der Daseinsvorsorge öffentliche Aufgaben wahrnehmen (vgl. BVerfG, Beschl. v. 7.6.1977, Az. 1 BvR 108/73). Ihre Zuständigkeit folgt aus der Kompetenzverteilung des Art. 30 GG und der kommunalen Allzuständigkeit aus Art. 28 Abs. 2 GG. Zu den klassischen kommunalen Aufgaben gehören daher insbesondere die Wasser- und Energieversorgung, die Müllabfuhr, die Kanalisation, das Meldewesen, die Kindergärten, der Schulbau und der öffentliche Nahverkehr.

Im Anwendungsbereich der Daseinsvorsorge haben Kommunen zwar die Wahl, in welcher Form sie tätig werden, dennoch trifft sie eine Gewährleistungspflicht. Zunächst ist von ihnen zu prüfen, ob ein bestehendes System der Waren- oder Leistungserbringung funktioniert. Es muss ein Mindestmaß an Versorgung sichergestellt sein, das den Bürgern im Gemeindegebiet die Verwirklichung grundrechtlich gewährter Freiheiten ermöglicht.

Bei einem negativen Ergebnis ergeben sich für die öffentliche Hand verschiedene Handlungsoptionen:

- regulierendes Eingreifen
- Aufgabenübertragung an Private
- selbstständiges Tätigwerden der Kommune

Scheint weder ein regulierendes Eingreifen noch eine Aufgabenübertragung an Private effektiv und effizient, kann die öffentliche Hand auch selbst tätig werden. Dabei hat die Kommune insbesondere die Vorgaben des Kommunalwirtschaftsrechts zu beachten. In den Kommunalgesetzen wird die Gemeindegewirtschaft auf die Erfüllung eines öffentlichen Zwecks begrenzt, verbunden mit einfachen oder strengen Subsidiaritätsklauseln zugunsten der Privatwirtschaft.

Ein kommunales Tätigwerden kann dann notwendig sein, wenn das Gemeindegebiet durch Angebote am Markt nicht ausreichend versorgt wird. Ein Beispiel hierfür ist der Breitbandausbau in ländlichen Gegenden, wo Kommunen eine Marktlücke füllen und die Versorgung ihrer Einwohner sicherstellen. So finden sich mehrere Kommunen, die sich zu Zweckverbänden zusammengeschlossen haben, um Maßnahmen im Bereich des Breitbandausbaus gemeinsam umzusetzen (z. B. der Zweckverband High-Speed-Netz Rhein-Neckar, der Zweckverband Altmark, der Zweckverband Breitbandversorgung Schwarzwald-Baar, der Zweckverband Breitbandversorgung im Landkreis Lörrach oder auch der Zweckverband Breitbandversorgung im Landkreis Ravensburg). Organisiert sind diese

Breitband-Zweckverbände dergestalt, dass jede Gemeinde in der Verbandsversammlung durch den Bürgermeister bzw. der Landkreis durch den Landrat vertreten wird. Auch in anderen „klassischen“ Bereichen der Daseinsvorsorge ist der Zusammenschluss zu einem Zweckverband typisch, etwa bei der Wasserversorgung und Abwasserentsorgung (so etwa im Fall des Zweckverbands Wasser/Abwasser Mittleres Elstertal).

Aus der beschriebenen Grundkonzeption zur Daseinsvorsorge folgt, dass das, was zur digitalen Infrastruktur gehört, keinem statischen Begriffsverständnis unterliegt. Daher wird etwa zu überlegen sein, ob nicht die Vermittlung von digitaler Kompetenz als Teilbereich eines Rechts auf digitale Teilhabe mitumfasst sein muss.

Auch ist die Sorge um eine preiswerte, sichere, flächendeckende und in der Tarifgestaltung Gemeinwohlbelange berücksichtigende Versorgung ein hinreichender Grund für eigene Einrichtungen der öffentlichen Hand, wenn eine gleichwertige Versorgung von privater Seite nicht zu erwarten ist (vgl. Rüfner 2006: Rn. 30).

4.3.2 Pflicht zur Aufgabenerfüllung und Anspruch des Bürgers?

Ist also ein kommunales Tätigwerden auf dem Gebiet der Daseinsvorsorge grundsätzlich möglich, stellt sich die Frage, ob eine kommunale Rechtspflicht zur Daseinsvorsorge besteht.

Aus der Staatsaufgabe Daseinsvorsorge folgt nicht automatisch eine Rechtspflicht zur Erbringung von Leistungen der Daseinsvorsorge, denn Staatsaufgaben sind weiter als Rechtspflichten gefasst (vgl. Rüfner 2006: Rn. 35). Unter Staatsaufgaben versteht man Aufgaben, derer sich der Staat annimmt und auch annehmen soll (vgl. ebd.). Welche Staatsaufgabe die öffentliche Hand erfüllt, entscheidet sich anhand politischer Gesichtspunkte und der gesellschaftlichen Lage. Zur Rechtspflicht wird die Staatsaufgabe der Daseinsvorsorge mit eigenen Einrichtungen und staatlicher Erfüllungsverantwortung nur dann, wenn sich anderenfalls unerträgliche Zustände einstellen müssten (vgl. ebd.).

Darüber hinaus steht auch dem Bürger kein einklagbarer Anspruch auf eine konkrete Leistung der Daseinsvorsorge, sondern ein Teilhabeanspruch zu, denn Daseinsvorsorge beruht auf dem Gedanken, dass die Rahmenbedingungen geschaffen werden müssen, um dem Einzelnen die Teilhabe am gesellschaftlichen Leben zu ermöglichen.

Auch wenn die Breitbandversorgung dem Bereich der kommunalen Daseinsvorsorge zugerechnet wird, führt dies nicht dazu, dass dem Bürger ge-

genüber dem Staat ein einklagbarer Anspruch zu steht. Denn dies ist gerade nicht die Konzeption der Daseinsvorsorge. Ob sich aufgrund der Pläne der Bundesregierung, bis zum 1. Januar 2025 einen rechtlich abgesicherten Anspruch auf flächendeckenden Zugang zum schnellen Internet zu schaffen, daran etwas ändert, hängt letztendlich davon ab, wie dieser Anspruch ausgestaltet werden soll (vgl. CDU/CSU/SPD 2018: 38). Richtet sich der Anspruch gegen den Anbieter von Telekommunikationsdienstleistungen, ist alleine der Telekommunikationsdienstleister Anspruchsgegner – dies führt nicht dazu, dass daraus ein einklagbarer Anspruch gegenüber dem Staat abgeleitet werden kann.

4.4 Beachtung öffentlich-rechtlicher Grundsätze

Bei der Erbringung von Leistungen der Daseinsvorsorge gelten neben den allgemeinen Regeln des Privatrechts (z. B. den Regeln des Wettbewerbsrechts) die allgemeinen öffentlich-rechtlichen Grundsätze.

Dazu zählt zunächst der Teilhabeanspruch. Auf Versorgungsleistungen, welche von staatlichen und kommunalen Einrichtungen als Daseinsvorsorge erbracht werden, hat der Bürger auch ohne eine besondere gesetzliche Grundlage einen Teilhabeanspruch (vgl. Rüfner 2006: Rn. 64). Dies folgt schon aus dem Begriff der Daseinsvorsorge, wonach sich Leistungen der Daseinsvorsorge an alle Bürger unabhängig von ihrer persönlichen Leistungsfähigkeit richten. Konkretisiert wird das Diskriminierungsverbot in liberalisierten Märkten durch regulatorische Rahmenbedingungen: Im Personenbeförderungsgesetz besteht für den ÖPNV eine Beförderungspflicht (§ 22 PBefG); das Energiewirtschaftsgesetz sieht eine Pflicht zur Grundversorgung mit Strom auf Grundlage transparenter Preise vor (§ 36 EnWG).

Daneben hat der Bürger einen Anspruch auf Preis- und Leistungskonditionen, die den Gleichheitssatz wahren (vgl. Rüfner 2006: Rn. 65). Denn die Träger öffentlicher Gewalt sind bei der Aufgabenwahrnehmung durchgängig grundrechtsgebunden und genießen auch bei privatrechtlichem Handeln keine Privatautonomie. Dies hat zur Folge, dass gleichheitswidrige Begünstigungen einzelner Gruppen weder bei öffentlich-rechtlicher noch bei privatrechtlicher Ausgestaltung zulässig sind (im Bereich kommunaler Datenplattformen wird sich dies dergestalt auswirken, dass die Kommune als Betreiber nicht sachgrundlos einzelne Gruppen oder Personen bevorzugen bzw. benachteiligen darf). Daher scheidet die Möglichkeit aus, Preisreduzierungen zu gewähren, wenn der Bürger mehrere Leistungen des gleichen Leistungserbringers in Anspruch nimmt (bspw. Vergünstigung für die Nutzung des

durch die Stadtwerke betriebenen ÖPNV bei gleichzeitigem Bezug der Stromversorgung).

Wird die Kommune selbständig auf dem Gebiet der Daseinsvorsorge tätig, hat sie grundsätzlich die Wahlfreiheit zwischen öffentlich-rechtlicher und privatrechtlicher Gestaltung des Leistungsverhältnisses. Dabei erweist sich die Wahl des öffentlichen Rechts dann als zweckmäßig, wenn eine Leistung um der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung willen regelmäßig von der öffentlichen Verwaltung erbracht wird (vgl. Rüfner 2006: Rn. 68).

Die Sicherung der Beachtung öffentlich-rechtlicher Grundsätze kann bei der Leistungserbringung durch Unternehmen der Privatwirtschaft im zugrundeliegenden Vertrag erfolgen, etwa durch Konkretisierung des Unternehmensgegenstands im Gesellschaftsvertrag einer GmbH. Im Rahmen dessen besteht auch die Möglichkeit, Zielvorgaben der Smart

City Charta in den Gesellschaftsvertrag einfließen zu lassen, denn auch die Smart City Charta sieht vor, dass die Teilhabe aller Menschen am gesellschaftlichen Leben gefördert werden soll. Als Formulierung käme folgende Bestimmung in Betracht:

Zweck der Gesellschaft bzw. Gegenstand der Gesellschaft ist die nachhaltige Wahrnehmung und Erfüllung der kommunalen Aufgaben. Ziel soll die Verbesserung der Lebensqualität der Bürgerinnen und Bürger und die Teilhabe aller Bürgerinnen und Bürger am gesellschaftlichen Leben sein.

Die Gesellschaftsorgane sind im Rahmen der Gesetze in besonderer Weise dem Gesellschaftszweck und dem Unternehmensgegenstand verpflichtet.



5 Recht auf digitale Teilhabe als Daseinsvorsorge?

In den vorangegangenen Abschnitten wurden die verfassungsrechtlichen Grundlagen der Daseinsvorsorge aufgezeigt und deutlich gemacht, welche Pflichten sich daraus für Kommunen ergeben.

Werden Leistungen der Daseinsvorsorge erbracht, müssen die oben beschriebenen öffentlich-rechtlichen Grundsätze beachtet werden, insbesondere das Gleichbehandlungsgebot. Daraus folgt, dass jedem Bürger ein Teilhabeanspruch zusteht. Andernfalls würde die Zielrichtung der Daseinsvorsorge, Leistungen an alle Bürger unabhängig von ihrer persönlichen Leistungsfähigkeit zu richten, nicht erreicht werden. Jedoch folgt daraus nicht, dass dem Einzelnen ein Anspruch auf eine bestimmte Leistung zusteht.

Werden Kommunen auf dem Gebiet der Digitalisierung tätig, sind sie an die Grundrechte und die sich daraus ergebenden Gewährleistungspflichten gebunden.

5.1 Anwendungsfälle

5.1.1 Digitale Dimension der Grundrechte

Grundrechte haben auch eine „digitale Dimension“ (vgl. Hoffmann et al. 2015). Dies gilt nicht nur für das IT-Grundrecht (vgl. BVerfG, Urt. v. 27.2.2008, Az. 1 BvR 370/07) oder das Recht auf informationelle Selbstbestimmung (vgl. BVerfG, Urt. v. 24.1.2012, Az. 1 BvR 1299/05). Das Recht auf Informationsfreiheit (Art. 5 Abs. 1 Satz 1 Halbsatz 2 GG) ermöglicht den freien Zugang der Bürger zu Informationen und verschafft ihnen die Voraussetzungen zur Ausübung ihrer persönlichen und politischen Freiheiten und Pflichten (vgl. Lindner 2014: 14). Dies wiederum ist eine Voraussetzung für freiheitliche Demokratie (vgl. BVerfGE 27, 71, 81). Zugang zu Informationen wird zur Bedingung für die Freiheitsverwirklichung in der Informationsgesellschaft (vgl. Lindner 2014: 16). Der Zugriff erfolgt typischerweise über das Internet. Folglich kann der Zugang zum Internet als Voraussetzung für Teilhabe an digitalen Diensten verstanden werden. Die Infrastrukturverantwortung des Staates ist als Weiterentwicklung zum Schutzgehalt der Grundrechte zu verstehen (vgl. Hoffmann et al. 2015: 18).

5.1.2 Gewährleistungspflicht für eine ausreichende Versorgung mit Telekommunikationsdiensten

Eine Gewährleistungspflicht für eine ausreichende Versorgung mit Telekommunikationsdiensten ist im Grundgesetz in Art. 87f GG verankert und einfachgesetzlich in § 78 Abs. 1 TKG niedergelegt. Danach ist eine hinreichende Versorgung der Bevölkerung durch einen Universaldienst als Mindestangebot festgeschrieben, zu dem alle Endnutzer unabhängig von Wohn- oder Geschäftsstandort zu einem erschwinglichen Preis Zugang haben müssen. Dem Gewährleistungsauftrag liegt eine dynamische Konzeption zugrunde, welche die Grundversorgung an dem jeweiligen technologischen Entwicklungsstand ausrichtet und auf diesem Wege eine auch für künftige Innovationen offene, hinreichende Versorgung mit Telekommunikationsdiensten garantiert (vgl. Lindner 2014: 5).

5.1.3 Recht auf Internet?

Der Internetzugang hat sich zu der zentralen Schnittstelle für die Teilhabe des Individuums an der (Informations-)Gesellschaft entwickelt (vgl. ebd.: 3). Seine Bedeutung als Voraussetzung für Teilhabe am sozialen und politischen Leben (vgl. Baer 2011: 90, 97; Hoffman et al. 2015: 23) kann im System der sozialen Sicherung einen inhaltsneutralen Leistungsanspruch auf Zugang zum Netz, eine modalitätsneutrale Absicherung der soziokulturellen Teilhabe, die auch im Netz realisiert werden kann (vgl. Hoffman et al. 2015: 101), begründen. Umgesetzt werden könnte er durch Subventionierung von Telekommunikationsanbietern (vgl. ebd.: 106) ähnlich dem System der Ausgleichszahlungen, die es im Bereich des ÖPNV gibt (§ 45a PBefG).

In der sozialrechtlichen Rechtsprechung ist ein „Recht auf Internet“ noch nicht angekommen. In Entscheidungen wird die Notwendigkeit eines internetfähigen Geräts verneint (vgl. LSG Nordrhein-Westfalen, Beschl. v. 23.4.2010, Az. L 6 AS 297/10 B).

2013 entschied der Bundesgerichtshof, dass Kunden einen Schadensersatzanspruch wegen entgangener Gebrauchsvorteile beim Ausfall des Internets haben können (vgl. BGH, Urt. v. 24.1.2013, Az. III ZR 98/12). Auch wenn der Bundesgerichtshof in der Entscheidung das Internet nicht explizit als Grundrecht anerkannte – im Gegensatz zu Medien, die das Urteil in diese Richtung interpretieren (vgl. Wunsch 2013) – wird aus der Entscheidung deutlich, dass das Gericht dem Internet einen

hohen Stellenwert beimisst. Der Bundesgerichtshof begründet seine Entscheidung damit, dass die Nutzbarkeit des Internets ein Wirtschaftsgut sei, dessen ständige Verfügbarkeit seit längerer Zeit auch im privaten Bereich für die eigenwirtschaftliche Lebenserhaltung typischerweise von zentraler Bedeutung sei und bei dem sich eine Funktionsstörung als solche auf die materielle Grundlage der Lebenshaltung signifikant auswirke. Zudem ermögliche der Internetzugang neben der Informationsbeschaffung den weltweiten Austausch zwischen Nutzern (vgl. BGH, Urt. v.24.1.2013, Az. III ZR 98/12).

5.1.4 Zwischenergebnis

Im Rahmen der Staatsaufgabe Daseinsvorsorge ist der Staat verpflichtet, sicherzustellen, dass jeder Bürger unabhängig von seiner persönlichen finanziellen Situation die Möglichkeit hat, am gesellschaftlichen Leben teilzunehmen. Ob der Staat dabei die Aufgabe selbst ausführt oder durch Private ausführen lässt, ist dabei gleichgültig, soweit er einerseits die Erbringung gewährleistet und andererseits sicherstellt, dass ein diskriminierungsfreier Teilhabeanspruch für jeden Bürger besteht.

5.2 Auswirkungen auf die Kommunen

Die Smart City Charta hat sich unter anderem zum Ziel gesetzt, dass die Digitalisierung die Teilhabe aller Menschen am gesellschaftlichen Leben fördern soll und nicht zum Ausschluss einzelner Personen führen darf.

Die Anerkennung eines Rechts auf digitale Teilhabe als Teil der Daseinsvorsorge kann für Kommunen in vielerlei Hinsicht Auswirkungen haben. Zum Beispiel in Bereichen der „klassischen“ Daseinsvorsorge, die digitalisiert werden, wie etwa smarte Straßenbeleuchtung, die nur dann heller wird, wenn sich Fußgänger nähern, oder im Rahmen des digitalen Ausbaus des öffentlichen Personenverkehrs durch die zunehmende Echtzeitvernetzung und die Entwicklung nachfragebasierter Mitfahr- und Mitnahmesysteme („on demand sharing mobility“), die Apps zur Ortung und Kommunikation nutzen.

Zum anderen bringt die Anerkennung eines Rechts auf digitale Teilhabe neue Tätigkeitsfelder für die Kommunen. Dazu gehört etwa kostenloses WLAN im Gemeindegebiet. Öffentlich zugängliches WLAN im Gemeindegebiet kann beispielsweise den Tourismus fördern (etwa durch digitale Stadtführungen), zur Quartiersentwicklung beitragen oder im Rahmen der Wirtschaftsförderung zum Einsatz kommen. Entscheidet sich die Kommune, kostenloses WLAN im Gemeindegebiet bereitzustellen, so hat sie die damit verbundenen rechtlichen Vorgaben zu beachten. Rechtliche Anforderungen können sich zu-

nächst aus dem Vergaberecht ergeben, wenn Software und Hardware angeschafft werden soll. Zusätzlich muss die Kommune auch datenschutzrechtliche und haftungsrechtliche Vorgaben beachten. Erleichterungen, gerade im Hinblick auf die Störerhaftung im Telemediengesetz, brachte die am 13. Oktober 2017 in Kraft getretene Gesetzesänderung. Diese sieht unter anderem vor, dass die Störerhaftung auf Unterlassung für Internetzugangsanbieter im Gesetzestext abgeschafft wird und dementsprechend auch keine mit der Störerhaftung in Zusammenhang stehenden Kosten geltend gemacht werden können (vgl. Deutscher Bundestag 2017: 13).

Das kostenlose Bereitstellen von WLAN-Angeboten im Gemeindegebiet kann von den Kommunen auch dazu genutzt werden, um eine Kluft in der Bevölkerung zwischen „Onlinern“ und „Offlinern“ zu verringern. In New York z. B. wird das öffentliche WLAN auch als soziale Maßnahme (zur Sicherung der Teilhabe) eingesetzt, da sich viele Haushalte selbst keinen Festnetzanschluss und damit Internet mehr leisten können, wohl aber noch ein Smartphone besitzen.

Des Weiteren können Maßnahmen zur Stärkung der Medienkompetenz von Jugendlichen und Erwachsenen dazu genutzt werden, um zu erreichen, dass möglichst viele Bürger von den Chancen der Digitalisierung profitieren. So wurden etwa im Rahmen des Projekts „Smarter Together“ in München spielerische Schulungsmaßnahmen für Jugendliche angeboten, die auch neu geschaffene digitale Infrastrukturen, wie z. B. smarte Straßenbeleuchtungsanlagen, miteinbeziehen. Auch die Städte Hannover und Regensburg fördern die Medienkompetenz ihrer Einwohner mit Hilfe spezieller Angebote. So gibt es in Hannover Medien- und Techniklotsen, die Schulkinder und ältere Menschen beim Erwerb von IT-Fähigkeiten unterstützen. Im Seniorenbüro werden ältere Menschen im Umgang mit dem Internet geschult.

Zusätzlich ist der Breitbandausbau eine unabdingbare Voraussetzung, damit die Bevölkerung von ihrem Recht auf digitale Teilhabe Gebrauch machen kann. Die Befugnisse der kommunalen Gebietskörperschaften zur Förderung der Breitbandversorgung ergeben sich insbesondere aus den Gemeindeordnungen. Aus der schriftlichen Antwort des Bayerischen Staatsministeriums des Innern wird deutlich, dass sich in Bayern die Ansicht durchgesetzt hat, dass der Breitbandausbau Teil der Daseinsvorsorge ist (vgl. Bayerischer Landestag 2013). Um die Bedeutung von Breitbandinfrastruktur für die Kommunen hervorzuheben, könnten auch die Gemeindeordnungen der Länder um einen Passus hinsichtlich des Breitbandausbaus ergänzt werden. Rheinland-Pfalz hat eine solche Änderung aufgenommen, um dem Stellenwert, den ein leistungsfähiger Internetzugang für den Einzelnen vermittelt, gerecht zu werden (vgl. Landtag Rheinland-Pfalz 2013: 4).

6 Sicherung von Integration und (analoge) Teilhabe

Bei fortschreitender Digitalisierung darf die Kommune nicht diejenigen Teile der Gesellschaft aus den Augen verlieren, die digital unerfahren sind. Als Gegenstück zum Recht auf digitale Teilhabe könnte sich daher die Frage stellen, ob es eine Art negatives Recht auf digitale Teilhabe gibt, im Sinne der Freiheit des Einzelnen, nicht an der kommunalen Digitalisierung teilhaben zu müssen.

So heißt es in der Smart City Charta:

Niemand soll zur Nutzung digitaler Strukturen gezwungen werden. Kommunen müssen ihren Einwohnerinnen und Einwohnern und Unternehmen ermöglichen, auch auf nicht-digitalen Wege mit ihnen zu kommunizieren, und daher zusätzlich analoge Strukturen anbieten (BBSR 2017: 12).

Bei einer näheren Betrachtung des einzelnen Bürgers könnte sich etwa die Frage stellen, wann die Grenzen der Digitalisierung erreicht sein können. Gerade im Hinblick auf die Spaltung zwischen digital affinen und digital unerfahrenen Gesellschaftsschichten dürfte diese Frage eine Rolle spielen. Diese Spaltung kann sich etwa zwischen Generationen auf tun, aber auch geografisch oder kulturell begründet sein.

Relevant werden könnte diese Frage etwa dann, wenn die Kommunikation zwischen Verwaltung und Bürger nicht mehr analog, sondern (ausschließlich) digital stattfindet.

6.1 Kommunikation zwischen Bürger und Verwaltung

Das Prinzip der Volkssouveränität bestimmt das Volk zum Substrat aller Staatsgewalt. Dies folgt aus Art. 20 Abs. 2 GG und gilt für Kommunen gleichermaßen über Art. 28 Abs. 1 GG. Volkssouveränität setzt ein informiertes Volk voraus. Der Bürger muss sich über Hintergründe und politische Entscheidungen informieren können. Dazu führt das Bundesverfassungsgericht aus:

Eine verantwortliche Teilhabe der Bürger an der politischen Willensbildung des Volkes setzt voraus, daß der Einzelne von den zu entscheidenden Sachfragen, von den durch die verfaßten Staatsorgane getroffenen Entscheidungen, Maßnahmen und Lösungsvorschlägen genügend weiß, um sie beurteilen, billi-

gen oder verwerfen zu können (BVerfG, Urt. v. 2.3.1977, Az. 2 BvE 1/76).

Eng damit verbunden ist die Öffentlichkeitsarbeit der Regierung und gesetzgebender Körperschaften. Öffentlichkeitsarbeit von Regierung und gesetzgebenden Körperschaften ist notwendig. Die Demokratie des Grundgesetzes bedarf in Einzelfragen eines weitgehenden Einverständnisses der Bürger mit der vom Grundgesetz geschaffenen Staatsordnung (vgl. Hesselberger 2017: Rn. 401). Diesen Grundkonsens zu erhalten, ist Aufgabe staatlicher Öffentlichkeitsarbeit.

Auf kommunaler Ebene findet dies seinen Niederschlag etwa in den Kommunalverfassungen, wonach Sitzungen des Gemeinderats grundsätzlich öffentlich sind.

In einer neueren Entscheidung des Verwaltungsgerichtshofs Baden-Württemberg ging es um die Frage, ob die Gemeinde ihrer Pflicht der ortsüblichen Bekanntgabe der Gemeinderatssitzungen auch dann genügt, wenn die Bekanntgabe über die städtische Internetseite erfolgt und ergänzend als „freiwilliges Serviceangebot“ die Tagesordnungen der öffentlichen Ausschuss- und Gemeinderatssitzungen im Rathausschaukasten ausgehängt werden (vgl. VGH Baden-Württemberg, Beschl. v. 20.2.2018, Az. 1 S 2146/17).

Der Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg entschied, dass aufgrund der neuen technischen Möglichkeiten und deren Nutzung durch große Teile der Bevölkerung mittlerweile grundsätzlich auch die Bekanntgabe im Internet eine Möglichkeit der Bekanntgabe sei. Jede Form der öffentlichen Bekanntgabe setzt – um den Zweck zu erreichen, die Einwohner der Gemeinde über die Sitzungen des Gemeinderats zu informieren – voraus, dass mit ihr für die Einwohner eine zumutbare Möglichkeit der Kenntnisnahme eröffnet wird. Die Tatsache, dass der Aushang im Rathausschaukasten lediglich ein „freiwilliges Serviceangebot“ ist, sei unschädlich. Denn die Gemeinde werde, wenn sie dieses „freiwillige Serviceangebot“ in Zukunft aufgeben sollte, zu prüfen haben, ob nach den dann bestehenden tatsächlichen Verhältnissen die Bekanntgabe allein im Internet eine ausreichende, zumutbare Kenntnisnahmemöglichkeit für die Bürgerschaft eröffnet. Dazu führt das Gericht aus:

Bei einer Bekanntgabe allein im Internet könne eine zumutbare Kenntnisnahmemöglichkeit z. B. auch dadurch hergestellt werden, dass die Gemeinde für ihre Bürger die Möglichkeit

der Nutzung eines Computers mit Internetzugang im Rathaus oder der gemeindlichen Bibliothek zur Verfügung stellt (VGH Baden-Württemberg, Beschl. v. 20.2.2018, Az. 1 S 2146/17).

6.2 Bedeutung des Urteils

Aus der Entscheidung wird deutlich, dass zumindest die baden-württembergische Rechtsprechung einem Ausbau von digitalen Kommunikationswegen zwischen Bürger und Verwaltung offen gegenübersteht, sofern weiterhin eine zumutbare Kenntnisnahmemöglichkeit durch die Bevölkerung gewährleistet ist. Allerdings sind diese auferlegten Hürden für eine zumutbare Kenntnisnahmemöglichkeit eher als gering einzuschätzen, denn die meisten Rathäuser werden in der Lage sein, einen internetfähigen Computer zur Verfügung zu stellen.

Einem Zwang zur Teilnahme am ausschließlich digitalen Kommunikationsverkehr dürfte allerdings das grundrechtlich abgesicherte Gleichbehandlungsverbot entgegenstehen. Es könnte allerdings die Frage aufgeworfen werden, inwieweit ein Zwang zur Nutzung von digitalen Kommunikationswegen zwischen der Bevölkerung und der Verwaltung gerechtfertigt sein kann, je mehr der Staat unternimmt, um die digitalen Fähigkeiten seiner Bürger zu stärken. Unter diesem Gesichtspunkt ist es also primär eine kommunalpolitische Entscheidung, in welchem Umfang die digitale Kommunikation mit der Verwaltung für die Bürger zur Regel werden soll.



7 Fazit

Gewisse Bereiche werden der Daseinsvorsorge immer zugehörig sein, andere wiederum werden abgelöst und neue kommen hinzu. Die zunehmende Digitalisierung der Bevölkerung erfordert eine Erweiterung des bisherigen Verständnisses dessen, was man unter Daseinsvorsorge versteht. Da es sich bei dem Begriff Daseinsvorsorge um einen dynamischen und entwicklungsoffenen Begriff handelt, ist eine Entwicklung hin zu einem Recht auf digitale Teilhabe als Teil der Daseinsvorsorge möglich, ohne dass es zu einem Bruch mit dem tradierten Verständnis von Daseinsvorsorge kommt.

Damit jeder von seinem Recht auf digitale Teilhabe Gebrauch machen kann, ist es notwendig, für eine generationengerechte Entwicklung der Digitalisierung in den Kommunen zu sorgen. Eine größere und positive Resonanz in der Bevölkerung kann dadurch erreicht werden, dass Digitalisierung vor Ort in der Kommune spürbar ist und für die Bevölkerung einen echten Nutzen hat.

Mit der Anerkennung eines Rechts auf digitale Teilhabe als Teil der Daseinsvorsorge wird es Kommunen erleichtert, sich auf diesem Gebiet wirtschaftlich zu betätigen. Zum einen liegt ein öffentlicher Zweck nach den Gemeindeordnungen der Länder dann vor, wenn eine Tätigkeit der kommunalen Daseinsvorsorge übernommen wird und zum anderen schließen etwa die Kommunalordnungen der Länder Baden-Württemberg, Bayern, Niedersachsen und Thüringen den Vorrang der Subsidiaritätsklausel aus, sofern die Kommune auf dem Gebiet der Daseinsvorsorge tätig wird. Welche Bereiche dann der kommunalen Daseinsvorsorge zuzuordnen sind, bestimmt sich dabei in erster Linie anhand des Versorgungsbedürfnisses der Bevölkerung. Gerade der Bereich Medienkompetenz wird eine bedeutende Rolle dabei spielen, nicht zuletzt deshalb, weil durch ihn ein Grundstein für die Integration breiter Teile der Bevölkerung gelegt werden kann.



Literaturverzeichnis

Baer, Susanne, 2011: Braucht das Grundgesetz ein Update? In: Blätter für deutsche und internationale Politik, 2011 (1), S. 90–100.

Bayerischer Landtag, 2013: Landtags-Drucksache 16/18211.

BBSR Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (Hrsg.), 2017: Smart City Charta – Digitale Transformation in den Kommunen nachhaltig gestalten. Bonn.

Burghart, Axel, 2018: Art. 28 GG. In: Leibholz, Gerhard; Rinck, Hans-Justus (Hrsg.): Grundgesetz. Köln.

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. Zugriff: https://www.cdu.de/system/tdf/media/dokumente/koalitionsvertrag_2018.pdf [abgerufen am 04.12.2018].

Deutscher Bundestag, 2017: Bundestags-Drucksache 18/12202.

Forsthoff, Ernst, 1956: Rechtsfragen der leistenden Verwaltung. Stuttgart.

Fraunhofer FOKUS (Hrsg.), 2018: Urbane Datenräume – Möglichkeiten von Datenaustausch und Zusammenarbeit im urbanen Raum. Berlin. Zugriff: <urn:nbn:de:0011-n-5000216> [abgerufen am 04.12.2018].

Hesselberger, Dieter, 2017: Art. 20 GG. In: Leibholz, Gerhard; Rinck, Hans-Justus (Hrsg.): Grundgesetz. 75. EL. Köln.

Hoffmann, Christian; Luch, Anika; Schulz, Sönke; Borchers, Kim Corinna, 2015: Die digitale Dimension der Grundrechte. Baden-Baden.

Landtag Rheinland-Pfalz, 2013: Landtags-Drucksache 16/2382.

Lindner, Carsten, 2014: Die Gewährleistung des Internetzugangs im Grundgesetz. Frankfurt am Main.

Murswiek, Dietrich, 2011: § 192 Grundrechte als Teilhaberechte, Soziale Grundrechte. In: Isensee, Josef; Kirchhof, Paul (Hrsg.): Handbuch des Staatsrechts. 3. Auflage. München.

Püttner, Günter, 2008: § 144 Kommunale Selbstverwaltung. In: Isensee, Josef; Kirchhof, Paul (Hrsg.): Handbuch des Staatsrechts. 3. Auflage. München.

Ringwald, Roman, 2008: Daseinsvorsorge als Rechtsbegriff. Frankfurt am Main.

Rüfner, Wolfgang, 2006: § 96 Daseinsvorsorge und soziale Sicherheit. In: Isensee, Josef; Kirchhof, Paul (Hrsg.): Handbuch des Staatsrechts. 3. Auflage. München.

Wünsch, Silke, 15.02.2013: BGH: Internet ist ein Grundrecht. Zugriff: <https://www.dw.com>, Themen, Kultur, Digitales Leben, BGH: Internet ist ein Grundrecht [abgerufen am 04.12.2018].

Anhang

Rechtsquellenverzeichnis

Nationale Vorschriften

Gesetz über die Elektrizitäts- und Gasversorgung (Energiewirtschaftsgesetz – EnWG) vom 7. Juli 2005 (BGBl. I S. 1970, 3621)

Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 100-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 13. Juli 2017 (BGBl. I S. 2347) geändert worden ist

Personenbeförderungsgesetz (PBefG) vom 8. August 1990 (BGBl. I S. 1690)

Telekommunikationsgesetz (TKG) vom 22. Juni 2004 (BGBl. I S. 1190)

Zehntes Buch Sozialgesetzbuch – Sozialverwaltungsverfahren und Sozialdatenschutz – (SGB X) vom 18. Januar 2001 (BGBl. I S. 130)

Zweites Buch Sozialgesetzbuch – Grundsicherung für Arbeitsuchende – (SGB II) vom 13. Mai 2011 (BGBl. I S. 850, 2094)

Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
App	Application
Art.	Artikel
Az.	Aktenzeichen
BBSR	Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung
Beschl. v.	Beschluss vom
BGH	Bundesgerichtshof
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
CDU	Christlich Demokratische Union
CSU	Christlich-Soziale Union
EnWG	Energiewirtschaftsgesetz
GG	Grundgesetz
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
i. V. m.	in Verbindung mit
IT	Informationstechnik
LSG	Landessozialgericht
ÖPNV	öffentlicher Personennahverkehr
PBefG	Personenbeförderungsgesetz
Rn.	Randnummer
SGB	Sozialgesetzbuch
SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschlands
TKG	Telekommunikationsgesetz
Urt. v.	Urteil vom
VGH	Verwaltungsgerichtshof
WLAN	Wireless Local Area Network

