

*Prof. Dr. Dr. Martin Will, M.A., LL.M. (Cambridge), EBS Universität für Wirtschaft und Recht
Dr. Benedikt M. Quarch, M.A., RightNow Group*

White Paper
(Stand: 2. Januar 2025)

**Deutschlands Zukunft sichern: Digitale Infrastruktur und
Recht auf Digitalisierung als neues Staatsziel ins Grundgesetz**

1. Einleitung

Die Digitalisierung ist eine der strukturell wichtigsten Entwicklungen des 21. Jahrhunderts. Sie beeinflusst nahezu jeden Bereich des persönlichen, gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und politischen Lebens. Ob wir dies persönlich gut finden oder nicht, die Digitalisierung wird unaufhaltsam voranschreiten, und es stellt sich nur die Frage, in welchem Maße wir dabei proaktiv mitwirken, um ihre Rahmenbedingungen und Inhalte nach unseren Wertvorstellungen zu gestalten.

Unzweifelhaft gerät Deutschland hierbei zunehmend ins Hintertreffen. So zeigen beispielsweise Auswertungen der G20 und der EU regelmäßig, dass Deutschland im internationalen Vergleich des Digitalisierungsfortschritts weit zurückliegt.¹ Dies beeinträchtigt vor allem die Chancen heranwachsender und zukünftiger Generationen, die ohne einen nachhaltigen Digitalisierungsschub im internationalen Vergleich abgehängt und ihrer Lebenschancen beraubt zu werden drohen. Erheblicher Nachholbedarf besteht derzeit insbesondere bei der digitalen Infrastruktur, namentlich der Gewährleistung eines flächendeckenden Breitbandzugangs zur digitalen Welt, aber auch dem umfassenden Angebot digitaler Verwaltungsdienstleistungen und der Vermittlung adäquater digitaler Kompetenzen. Die aktuell stark zunehmende Verbreitung künstlicher Intelligenz in allen Lebens- und Arbeitsbereichen unserer Gesellschaft verstärkt die negativen Effekte dieser Lücken dramatisch. Angesichts dieser Herausforderungen ist es an der Zeit, das Grundgesetz, das bislang der analogen Ära verhaftet geblieben ist, um eine neue Staatszielbestimmung zur Digitalisierung zu erweitern. Ziel ist, eine umfassende Fokussierung des Staates auf eine qualitativ hochwertige digitale Infrastruktur und ein Recht auf verantwortungsvolle Digitalisierung verfassungsrechtlich nachhaltig abzusichern.

¹ Vgl. allgemein die Erhebungen unter <https://digital-decade-desi.digital-strategy.ec.europa.eu/datasets/desi/charts> und im Übrigen bspw. die Stellungnahme von *Vera Demary* (Institut der Deutschen Wirtschaft) vom 12.10.2023 mit Hinweisen auf diverse Studien und Berichte unter <https://www.bundestag.de/resource/blob/971118/9fff44d5b8345803b2bc093cb0bd401b/Stellungnahme-Demary.pdf>; zur geringen IT-Investitionsquote etwa: <https://www.faz.net/pro/digitalwirtschaft/transformation/deutschland-hinkt-bei-it-investitionen-hinterher-19960967.html>.

2. Warum ein neues Staatsziel?

2.1 Die Bedeutung digitaler Infrastruktur

Eine adäquate digitale Infrastruktur ist längst eine entscheidende Zukunftsfrage für wirtschaftliches Wachstum, gesellschaftliche Teilhabe und staatliche Leistungsfähigkeit. Der Zugang zu schnellen und sicheren digitalen Netzen entscheidet über die Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen und Staaten, die Innovationskraft von Forschung sowie die Chancengleichheit der Bevölkerung in einer zunehmend digital globalisierten Welt. Digitale behördliche Dienstleistungen erleichtern und beschleunigen Verfahren und tragen so effektiv zum allseits angestrebten und überfälligen Bürokratieabbau bei. Aktuell wird immer deutlicher, dass sich die Leistungsfähigkeit der deutschen Verwaltung angesichts der anstehenden Verrentungswelle überhaupt nur durch einen Digitalisierungsschub gewährleisten lässt.² Auch die Energiewende wird sich nur durch eine verstärkte Digitalisierung, welche ein intelligentes Management des Netzes sowie des Energieflusses gerade in Momenten wie den zuletzt intensiv diskutierten „Dunkelflauten“ ermöglicht, nachhaltig bewältigen lassen, ohne dass die Energiekosten explodieren.³ Auf einer sehr grundlegenden Ebene können die Menschen zentrale Grundrechte wie etwa die Meinungsfreiheit oder die Informationsfreiheit aus Art. 5 Abs. 1 S. 1 GG,⁴ aber auch die Berufsfreiheit aus Art. 12 Abs. 1 S. 1 GG bereits heute ohne adäquaten Zugang zur digitalen Welt vielfach nicht mehr angemessen verwirklichen. Insoweit besitzen die Megathemen Digitalisierung und digitale Infrastruktur auch eine stetig wachsende grundrechtsbezogene Dimension. Dabei geht es auch entscheidend um die proaktive Sicherung der Chancen heranwachsender sowie zukünftiger Generationen auf Selbstverwirklichung und Wohlstand in Freiheit und Sicherheit.

2.2 Ein Recht auf Digitalisierung

Digitalisierung hängt maßgeblich von einer adäquaten Infrastruktur ab, geht aber weit darüber hinaus: Von zentraler Bedeutung sind so etwa die Teilhabe aller Menschen an den Anwendungsmöglichkeiten digitaler Technologien, der Zugang zu effizienten digitalen Dienstleistungen und der Schutz der digitalen Dimension der Grundrechte. Ein Staatsziel Digitalisierung würde den Staat in all seinen Ausprägungen unter anderem dazu verpflichten, umfassend und nachhaltig dazu beizutragen, dass

- alle Menschen Zugang zu digitalen Bildungsangeboten erhalten.
- alle Menschen die nötigen Fähigkeiten erlangen, um digitale Angebote, insbesondere auch solche mit Einflüssen künstlicher Intelligenz, effektiv und verantwortungsvoll nutzen können.
- ein niedrighwelliger digitaler Zugang zu staatlichen Dienstleistungen geschaffen wird, der längst überfällig ist.
- die digitale Kluft zwischen urbanen und ländlichen Gebieten geschlossen wird.
- der Schutz der digitalen Privatsphäre und der informationellen Selbstbestimmung gestärkt wird.

2.3 Rechtliche Grundlage und Verpflichtung des Staates

Ein neues Staatsziel würde den Gesetzgeber und die Exekutive effektiv dazu verpflichten, nicht nur auf allen staatlichen Ebenen die digitale Infrastruktur stetig zu verbessern, sondern auch die gesetzlichen Rahmenbedingungen für eine effektive und verantwortungsvolle digitale Teilhabe zu schaffen.

² Vgl. etwa: <https://www.dstgb.de/themen/soziales/aktuelles/demografie-schleichenden-blackout-der-oeffentlichen-verwaltung-abwenden/>; zu den Herausforderungen bei der Verwaltungsdigitalisierungen bspw. auch <https://www.iwkoeln.de/studien/klaus-heiner-roehl-der-stand-zum-zielzeitpunkt-des-onlinezugangsgesetzes-anfang-2023.html>.

³ Dazu etwa: https://www.iee.fraunhofer.de/de/presse-infothek/Presse-Medien/2022/digitalisierung_als_schluesel_fuer_die_energiewende.html.

⁴ Nur exemplarisch sei auf das inzwischen dramatische Aussterben regionaler Zeitungen verwiesen, was dazu führt, dass eine angemessene Information bspw. über die lokalen Verhältnisse ohne digitalen Zugang häufig kaum mehr möglich ist.

3. Juristische Rahmenbedingungen des neues Staatsziels

3.1 Die Bedeutung von Staatszielen im Grundgesetz

Staatsziele formulieren nachhaltige Verpflichtungen des Staates und fokussieren diesen auf bestimmte Leitthemen. Anders als Grundrechte vermitteln sie grds. keine subjektiven Rechte und sind daher nicht unmittelbar einklagbar.⁵ Sie statuieren jedoch verfassungsrechtliche Leitbilder und Leitlinien, die von Gesetzgebung, Verwaltung und Rechtsprechung umfassend zu berücksichtigen sind. So hat bspw. die Einführung des ökologischen Staatsziels in Art. 20a GG in das lange „ökologieblinde“ Grundgesetz in der Staatspraxis entscheidend dazu beigetragen, dass Umweltbelange auf viel breiterer Basis als zuvor in die politische Entscheidungsfindung eingeflossen sind.⁶ Wie der Klimabeschluss des Ersten Senats des Bundesverfassungsgerichts vom 24. März 2021 exemplarisch demonstriert, hält auch die Judikative insbesondere konkrete Ausprägungen des ökologischen Staatsziels wie das Gebot des Klimaschutzes⁷ für justiziabel und zieht Art. 20a GG in folgedessen potentiell entscheidungstragend heran.⁸ Die Einfügung eines vergleichbaren Staatsziels für die Zukunftsfrage Digitalisierung in das bislang „digitalisierungsblinde“ Grundgesetz könnte insbesondere als Handlungsauftrag an den Gesetzgeber ähnliche nachhaltige Wirkungen vor allem auch zugunsten zukünftiger Generationen entfalten und damit zugleich die Wettbewerbsfähigkeit Deutschlands insgesamt stärken.

3.2 Vereinbarkeit mit der Verfassungsstruktur

Die Einführung eines Staatsziels für Digitalisierung würde keine bestehenden Grundrechte oder sonstige Regeln und Prinzipien des Grundgesetzes verletzen. Im Gegenteil: Wie das oben angeführte Beispiel zahlreicher Grundrechte, die ohne adäquaten Digitalzugang schon heute nicht mehr vollständig verwirklicht werden können, zeigt, würde das neue Staatsziel die Verwirklichung wichtiger bestehender grundgesetzlicher Rechte effektiv unterstützen. Wichtig ist, dass die Förderung digitaler Infrastruktur und der Digitalisierung als solcher durch eine Ermächtigung der Betroffenen zur verantwortungsvollen Nutzung der Angebote i.S.e. „digitalen Mündigkeit“ unterstützt wird. Dazu müssen insbesondere die digitale Bildung und zugleich das Niveau der Bildung über die Digitalisierung, auch und gerade in Bezug auf die aktuell disruptiven Entwicklungen im Bereich künstlicher Intelligenz, erheblich gestärkt werden.

3.3 Verpflichtung zu Investition und Innovation

Ein Staatsziel Digitalisierung würde den Staat auch verpflichten, Investitionen in digitale Infrastruktur und Technologien dauerhaft als Priorität zu betrachten. Gleichzeitig würde es ein Signal an Bürgerinnen und Bürgern sowie die Wirtschaft senden, dass Digitalisierung von nun an – rechtlich verbindlich – ein zentrales Anliegen des Staates sein muss – unabhängig von aktuellen Trends und Vorlieben der politischen Parteien sowie der politischen Entscheidungsträger.

⁵ BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 24.3.2021 – 1 BvR 2656/18 etc. (https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2021/03/rs20210324_1bvr265618.html) Rn. 112; *Murswiek*, in: *Sachs*, Grundgesetz, 10. Aufl. 2024, Art. 20a Rn. 17 ff.

⁶ Zur Entwicklung *Heckmann/Paschke*, in: *Stern/Sodan/Möstl*, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland im europäischen Staatenverbund, 2. Aufl. 2022, § 121 Rn. 50 ff.

⁷ BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 24.3.2021 – 1 BvR 2656/18 etc. Rn. 197 ff.

⁸ BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 24.3.2021 – 1 BvR 2656/18 etc. Rn. 197: „Art. 20a GG verpflichtet den Staat zum Klimaschutz. [...] Art. 20a GG ist eine justiziable Rechtsnorm, die den politischen Prozess zugunsten ökologischer Belange auch mit Blick auf die besonders betroffenen künftigen Generationen binden soll [...]“; a.a.O. Rn. 205: „[...] Art. 20a GG ist eine justiziable Rechtsnorm. Das gilt auch für das darin enthaltene Klimaschutzgebot. [...]“

4. Vorschlag der neuen Staatszielbestimmung

Wir rufen vor diesem Hintergrund die politischen Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger auf, Digitalisierung möglichst zügig im Grundgesetz zu verankern. Ein neu zu schaffender Artikel könnte wie folgt formuliert werden:

Art. 20b GG (neu):

„Der Staat fördert nachhaltig die Entwicklung und den Ausbau digitaler Infrastruktur sowie den Zugang aller Menschen zu digitalen Technologien und Diensten. Er gewährleistet die verantwortungsvolle Teilhabe an der Digitalisierung und den Schutz der digitalen Dimension der Grundrechte.“

5. Praktische Auswirkungen der neuen Staatszielbestimmung

Eine solche Staatszielbestimmung ist sicher kein Allheilmittel für die Digitalisierungsdefizite. Sie verspricht jedoch diverse vorteilhafte praktische Auswirkungen:

- **Investitionspflicht:** Verpflichtung des Staates, den Stand der Digitalisierung in Deutschland auf allen Ebenen fortlaufend zu überprüfen, Defizite zu identifizieren und zeitnah zu schließen. Dabei ist derzeit zukunftsorientiert insbesondere in den Ausbau von Breitbandnetzen sowie die Digitalisierung des Bildungsbereichs und der Verwaltung zu investieren.
- **Digitaler Zugang:** Sicherstellung eines flächendeckenden Breitband-Internetzugangs, auch in ländlichen und strukturschwachen Regionen. Die Digitalisierung bietet gerade bislang strukturschwächeren Gebieten immense, nie gekannte Entwicklungschancen, wenn erst die erforderliche Infrastruktur zur Verfügung steht.
- **Digitale Bildung:** Förderung digitaler Kompetenzen auf allen Bildungsstufen unter Berücksichtigung eines verantwortungsvollen Umgangs mit digitalen Angeboten, insbesondere mit Blick auf die Entwicklungen im Bereich künstlicher Intelligenz; Einrichtung zusätzlicher Angebote für alle auch jenseits der institutionalisierten Bildungssysteme.
- **Schutz der Privatsphäre:** Umfassende Berücksichtigung der Grundrechte wie etwa der informationellen Selbstbestimmung und des Rechts auf Gewährleistung der Vertraulichkeit und Integrität informationstechnischer Systeme (Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG). Der Staat ist dabei verpflichtet, bei allen seinen Maßnahmen den Schutz der Grundrechte gegenüber den Gefahren der Digitalisierung umfassend zu berücksichtigen.

Bei alledem darf die Förderung und Priorisierung der Digitalisierung nicht dazu führen, dass für die Bürgerinnen und Bürger eine Pflicht zur digitalen Teilhabe entsteht. Auch weiterhin muss die Möglichkeit zur analogen Teilhabe am gesellschaftlichen Leben und an staatlichen, insbes. administrativen, Dienstleistungen gewährleistet werden. Die neue Staatszielbestimmung verpflichtet den Staat also, die Digitalisierung in der Bundesrepublik Deutschland endlich umfassend, nachhaltig voranzubringen, ohne das Recht auf analoge Partizipation einzuschränken.

6. Gesellschaftliche und ökonomische Perspektiven

6.1 Gleichberechtigte gesellschaftliche Teilhabe

Ein Staatsziel Digitalisierung schafft eine objektive Rechtspflicht zur Optimierung der Digitalisierung. Dies kann maßgeblich dazu beitragen, dass alle Bürgerinnen und Bürger von der digitalen Transformation profitieren können. Die Verpflichtung zur Förderung der Teilhabe insoweit bislang benachteiligter gesellschaftlicher Gruppen und Regionen kann einen wichtigen Schritt zur Gleichstellung der Betroffenen und damit zur Überwindung sozialer und regionaler Disparitäten leisten. Dies gilt ganz besonders

für den Bildungssektor. Eine umfassende digitale Teilhabe setzt nämlich voraus, dass die erforderlichen Kompetenzen für einen verantwortungsvollen Umgang mit den digitalen Möglichkeiten i.S.e. „digitalen Mündigkeit“ bestehen. Ein Staatsziel Digitalisierung trägt dazu bei, dass diese bislang häufig stiefmütterlich behandelten Kompetenzen eine zentrale Rolle im formellen und informellen Bildungssektor spielen werden.

6.2 Wirtschaftliche Stärkung

Die Digitalisierung erweist sich weltweit immer stärker als *der* zentrale Treiber für wirtschaftliches Wachstum und Innovation. Jüngste Auswertungen, nach denen Deutschland das schwächste Wirtschaftswachstum der G7-Nationen in der postpandemischen Zeit hat,⁹ zeigen wie dringlich ein entschiedenes Gegensteuern inzwischen ist. Eine klare rechtliche Verpflichtung zur Förderung der digitalen Infrastruktur und digitalen Teilhabe im Grundgesetz könnte dazu beitragen, dass die Bundesrepublik Deutschland ihre aktuell in vielen Feldern bedrohte Wettbewerbsfähigkeit nachhaltig wiederherstellen kann.

6.3 Demokratie und Rechtsstaat

Wie bspw. aktuelle Wahlkampagnen im nationalen und internationalen Bereich eindrucksvoll belegen, sind eine adäquate digitale Infrastruktur und eine adäquate digitale Teilhabe aller Menschen im digitalen Zeitalter *conditio sine qua non* für eine funktionierende Demokratie. Ohne adäquaten Zugang zu verlässlichen digitalen Informationen und sicherer digitaler Kommunikation erscheint eine angemessene demokratische Partizipation zunehmend illusorisch. Die aktuellen Entwicklungen rund um die Präsidentenwahl im November und Dezember 2024 im EU-Mitgliedstaat Rumänien, die schließlich wegen massiver Einflussnahme von außen zum Eingreifen des dortigen Verfassungsgerichts geführt haben,¹⁰ machen exemplarisch deutlich, dass die Demokratie eine starke digitale Resilienz und Bildung benötigt, um sich gegen äußere Einflüsse zur Wehr setzen zu können. Auch dazu könnte ein Staatsziel Digitalisierung objektivrechtlich beitragen.

6.4 Verantwortungsvoller Umgang

Nicht nur die Demokratie, sondern auch das Wohlergehen der Menschen und der Gesellschaft insgesamt stehen heute in untrennbarer Verbindung mit der Digitalisierung. So haben Studien gezeigt, dass die rasante Verbreitung der sozialen Medien insbes. bei Jugendlichen zu einem enormen Anstieg an Depressionserkrankungen beigetragen hat.¹¹ Das Staatsziel Digitalisierung kann durch die Betonung einer Ermächtigung aller zur „verantwortungsvolle[n] Teilhabe an der Digitalisierung“ dazu beitragen, dass auch die negativen Begleiterscheinung der zunehmenden Verlagerung des persönlichen und gesellschaftlichen Lebens in die digitale Sphäre staatlicherseits endlich umfassend in den Blick genommen und adäquat adressiert werden.

7. Fazit und Handlungsaufforderung

Die Aufnahme eines Staatsziels digitale Infrastruktur und „Recht auf verantwortungsvolle Digitalisierung“ in das Grundgesetz (sowie parallel die Landesverfassungen) ist eine entscheidende Zukunftsfrage für die Menschen in der Bundesrepublik Deutschland. Ein neuer Art. 20b GG würde den Staat effektiv verpflichten, den digitalen Wandel endlich unabhängig von politischen Trends auf allen Ebenen nachhaltig zur Chefsache zu machen,¹² ihn proaktiv, vorausschauend zu gestalten sowie im Ergebnis

⁹ Bspw.: <https://www.statista.com/statistics/1392678/g7-gdp-growth-since-covid-19-pandemic/>.

¹⁰ Dazu etwa: <https://www.tagesschau.de/ausland/europa/wahl-rumaenien-annullierung-100.html>.

¹¹ Vgl. bspw.: <https://www.who.int/europe/de/news/item/25-09-2024-teens--screens-and-mental-health>; <https://www.journalmed.de/patientenbereich/lesen/soziale-medien-machen-viele-teens-depressiv>.

¹² Vgl. BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 24.3.2021 – 1 BvR 2656/18 etc. Rn. 206 (zu Art. 20a GG).

sicherzustellen, dass niemand mehr von dieser Entwicklung ausgeschlossen wird und diese ebenso nachhaltig wie verantwortungsbewusst gestaltet wird.

Wir fordern die politischen Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger in Deutschland daher auf, die einzigartigen Gestaltungspotentiale, die sich aufgrund der am 23. Februar 2025 anstehenden Bundestagswahlen und der sich anschließenden Regierungsbildung bieten, zu nutzen, um diese zukunftsweisende Reform zügig umzusetzen. Eine verfassungskräftige Priorisierung der Digitalisierung mittels des neuen Staatsziels kann nachhaltig dazu beitragen, dass die Bundesrepublik Deutschland auch in Zukunft eine führende Wirtschaftsnation bleibt, Wohlstand und Freiheit auch für heranwachsende und zukünftige Generationen gesichert werden und letztlich allen Menschen durch die Ermächtigung zur verantwortungsvollen Teilhabe an den Chancen der Digitalisierung adäquate Zukunftsaussichten geboten werden.

***Prof. Dr. Dr. Martin Will, M.A., LL.M. (Cambr.)** ist Inhaber des Lehrstuhls für Staatsrecht, Verwaltungsrecht, Europarecht, Recht der Neuen Technologien sowie Rechtsgeschichte an der EBS Universität für Wirtschaft und Recht, Oestrich-Winkel. Er ist Autor zahlreicher Lehrbücher und wissenschaftlicher Veröffentlichungen im Bereich des öffentlichen Rechts. Prof. Will war von 2015 –2017 sachverständiges Mitglied des Verfassungskonvents zur Reform der Verfassung des Landes Hessen. Dort hat er sich maßgeblich für die im Jahr 2018 erfolgte Einfügung des neuen Grundrechts auf Vertraulichkeit und Integrität informationstechnischer Systeme in Art. 12a Satz 2 Hessische Verfassung sowie des neuen Staatsziels zur Förderung der technischen, digitalen und sozialen Infrastruktur in Art. 26d Hessische Verfassung eingesetzt.*

***Dr. Benedikt Quarch, M.A.** ist Unternehmer und Jurist. Er gründete u.a. das auf die Durchsetzung von Verbraucherrechten spezialisierte LegalTech-Unternehmen RightNow, rief die im Nomos Verlag erscheinende LegalTech-Zeitschrift ins Leben und lehrt an verschiedenen Universitäten. Für seine Aktivitäten an der Schnittstelle von Recht, Technik und Unternehmertum wurde er u.a. als "Juve 40 unter 40" (2023), "Future Leader des Rechtsmarkts" (Wirtschaftswoche, 2023) und "Forbes 30 under 30" (2020) ausgezeichnet.*