



19.6.2017

## Fragenkatalog für das Fachgespräch „Moderner Staat – Chancen durch Digitalisierung“ am 21. Juni 2017<sup>1</sup>

- 1) ***Im Zuge der Digitalisierung ist es wichtig, dass auch Staat und Verwaltung ihre Aufgabenwahrnehmung modernisieren und die Chancen der Digitalisierung nutzen. Wie ist aus Ihrer Sicht der gegenwärtige Stand der Verwaltungsmodernisierung und wo werden die Potenziale der Digitalisierung wie genutzt? Wo liegen jetzt Erfolgsgeschichten in Deutschland? An welche Erfolge kann angeknüpft werden?***

Das Bild, das internationale Vergleichsstudien vom deutschen E-Government zeichnen, gibt wenig Anlass zur Selbstzufriedenheit. Im **Waseda-IAC International E-Government Ranking 2016** kommt die Bundesrepublik nicht über Rang 19 der 65 untersuchten Staaten hinaus – hinter Taiwan (10) und Island (16), knapp vor Thailand (21).<sup>2</sup> Der **UN-E-Government-Survey 2016** weist Deutschland unter 193 Staaten immerhin Rang 15 zu.<sup>3</sup>

Auch im **Vergleich zu den Mitgliedstaaten der Europäischen Union** hinkt Deutschland der digitalen Spitzengruppe merklich hinterher. Der jährliche „European Digital Progress Report“ der Europäischen Kommission sieht die stärkste Volkswirtschaft der Union in der Rubrik „Digital Public Services“<sup>4</sup> deutlich unterhalb des EU-Durchschnitts.<sup>5</sup> Anders als in den übrigen evaluierten Bewertungskategorien fährt Deutschland bei digitalen Verwaltungsangeboten mit Platz 18 sein schlechtestes Ergebnis ein.<sup>6</sup>

Klar ist aber auch: Solche Rankings vergleichen Äpfel mit Birnen (z. B. Flächenstaaten mit Stadtstaaten oder autokratische mit datenschutzsensiblen Regimen), bleiben in ihren Auswahl Faktoren (zumal bei einem komplexen Analysefeld wie dem E-Government) notwendig subjektiv – und können daher nur einen groben Gesamteindruck vermitteln.

<sup>1</sup> Solche Passagen der Stellungnahme, die mit bereits veröffentlichten Aussagen des Autors wörtlich übereinstimmen, sind zur besseren Erkennbarkeit (ebenso wie in dieser Fußnote statt in schwarzer) in etwas hellerer, dunkelgrauer Farbe gesetzt. Um die Stellungnahme knapp zu halten, beschränken sich die Nachweise weitgehend auf Eigenbelege.

<sup>2</sup> *Waseda University/International Academy of CIO, The 12th Waseda – IAC International e-Government Rankings Survey 2016, Juli 2016, S. 1.*

<sup>3</sup> *United Nations, UN E-Government Survey 2016, 2016, S. 111.*

<sup>4</sup> Nur 19 % der Deutschen bedienen sich digitaler Verwaltungsangebote (der EU-Schnitt liegt bei 32 %), siehe *Europäische Kommission, DESI-Länderprofil Deutschland, 2016, S. 6.*

<sup>5</sup> *Europäische Kommission (Fn. 4), S. 6.*

<sup>6</sup> *Europäische Kommission, European Digital Progress Report Germany, 2016, S. 3 f.*

Trotz der limitierten Aussagekraft internationaler Vergleiche bleibt als Erkenntnis jedoch, dass Deutschland als hoch entwickeltes Land mit einer hervorragenden Infrastruktur sein administratives Digitalisierungspotenzial (noch) nicht voll ausschöpft. (Nur) 45 % der Deutschen nutzen E-Government-Angebote.<sup>7</sup> Der Kontakt mit einer digitalen Verwaltung erschöpft sich weitgehend darin, Informationen einzuholen (z. B. Öffnungszeiten oder Checklisten), dient aber weniger dazu, konkrete Anträge zu stellen oder Verfahren vollständig abzuwickeln.<sup>8</sup>

Die deutsche Verwaltung hat in der jüngeren Vergangenheit zahlreiche mit Hingabe und Aufwand entwickelte Angebote platziert. Diese sind jedoch nicht gleichmäßig über alle Verwaltungsebenen verteilt. In der Gesamtschau präsentiert sich die deutsche Verwaltung bisher vielmehr als **umgekehrte Digital-Pyramide**: Das digitale Angebot ist tendenziell dort am schwächsten, wo der Leistungsbedarf am höchsten ist, namentlich in den Gemeinden und in den Ländern (dort aber wiederum jeweils in sehr unterschiedlichem Maße; vorbildlich sind bspw. Bayern und Hamburg). Der Bund ist zahlreichen Ländern und vor allem den Kommunen in vielen Bereichen um einige Längen voraus, z. B. bei der Umsetzung der E-Akte und der Implementierung der E-Rechnung.

Soweit digitale Angebote bestehen, zeichnet sich jedoch ein erfreulicher Trend ab: Immerhin 62 % der Bürger, denen die digitalen Angebote ihrer Kommune bekannt sind, sind mit ihnen auch zufrieden. Die Zustimmung ist höher als in den Vorjahren.<sup>9</sup> Viele Bürger wissen um die in der Zwischenzeit aufgebauten digitalen Angebote der Verwaltung aber nicht. Das überrascht nicht vollständig: Die Deutschen haben durchschnittlich **nur wenige Behördenkontakte** – ca. 1,7 sind es im Jahr.<sup>10</sup> Bis zum nächsten Behördenantrag haben Otto Normalbürger und Lieschen Müller den Namen der Webseite und das zugehörige Passwort (verständlicherweise) häufig wieder vergessen. Der Nutzen, sich in ein elektronisches System jeweils neu einzudenken, bewegt sich für zahlreiche Nutzer an der Effizienzgrenze.

Insbesondere die föderale Vielfalt disparater, nicht immer leicht auffindbarer Angebote mit jeweils unterschiedlichen Zugangskennungen streute in der Vergangenheit Sand in das Getriebe digitaler Umsetzungsbemühungen. Der ebenenübergreifende **Portalverbund**, den Art. 91c Abs. 5 GG kompetenziell möglich macht, setzt daher an der richtigen Stelle an.

Den normativen Bemühungen, den Bürgern einen einheitlichen Zugang zu allen digitalen Verwaltungsleistungen des Bundes und der Länder zu eröffnen, sollten möglichst bald **operative Schritte** folgen, um den Teufelskreis aus geringer Bekanntheit und verbesserungsfähiger Nutzerzufriedenheit zu durchbrechen. Eine gemeinsame föderale E-Government-Architektur mit interoperablen Lösungen und einem ausreichenden personellen Unterbau kann Synergien heben und den Anpassungsbedarf bis in die Anwendungsebene durchdeklinieren. Wenn alle Staatsebenen künftig an einem Strang ziehen, kann sich das Jahr 2017 für Deutschland als wichtiger Startpunkt für nutzerfreundliche, hochwertige und sichere E-Government-Angebote und die Anpassung behördeninterner Abläufe an veränderte Lebenswelten herauskristallisieren. Im Idealfall kann der Bürger seine Verwaltungsaufgaben dann in wenigen Klicks digital abwickeln.

---

<sup>7</sup> *Initiative D21*, D21-eGovernment Monitor 2016, 2016, S. 8, 12 f.

<sup>8</sup> *Martini*, Digitalisierung als Herausforderung und Chance für Staat und Verwaltung, 2016, S. 7.

<sup>9</sup> Knapp ein Viertel gibt jedoch an, unerschlossen zu sein, und 9 % sind unzufrieden. *Initiative D21* (Fn. 7), S. 10 f.

<sup>10</sup> Teilweise ist von fünf Behördenkontakten pro Jahr die Rede, siehe *Initiative D21*, D21-eGovernment Monitor 2014, 2014, S. 11. Dem liegt eine weite Definition des Wortes „Behördenkontakte“ zugrunde, die beispielsweise auch das Abrufen von Informationen auf der Homepage mitzählt, vgl. a. a. O., S. 22 f.

- 2) **Der Deutsche Bundestag hat durch zahlreiche Gesetze in dieser Legislaturperiode (z.B. das Open-Data-Gesetz, das eID-Gesetz und die Grundgesetzänderung zur Neuregelung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen) und mit dem Regierungsprogramm „Digitale Verwaltung 2020“ Optionen geschaffen, um die Verwaltung stärker zu Partnern von Bürgerinnen und Bürgern, Startups und KMU zu machen. Welche weiteren Vorschläge haben Sie? Wie könnte die Zivilgesellschaft in diesen Prozess eingebunden werden? Welche Empfehlungen haben Sie, um diesen Initiativen zum Erfolg zu verhelfen?**

Viele Handlungsempfehlungen der Wissenschaft und Praxis hat die Große Koalition in der laufenden Legislaturperiode umgesetzt.<sup>11</sup> Das hat dem nationalen E-Government nachhaltige Triebkraft verliehen. Die geleistete legislative Arbeit verdient großes Lob.

Darauf aufbauend empfehlen sich folgende Strategien:

**a) Offen kommuniziertes E-Government-Nudging<sup>12</sup>**

Kraft der gesetzlichen Freischaltung der eID-Funktion des neuen Personalausweises verfügt in Zukunft jeder Inhaber eines deutschen Personalausweises über eine rechtssichere Bordkarte, die ihm den Eintritt in die Welt des E-Government vermittelt. In einem nächsten Schritt sollte der Staat den Bürgern wirksame Anreize setzen, die digitalen Verwaltungsdienstleistungen auch tatsächlich zu nutzen. Dazu gehört nicht nur ein nachhaltiger und zeitnaher Ausbau des Leistungsangebots. Auch ein offen kommuniziertes E-Government-Nudging,<sup>13</sup> etwa durch eine bevorzugt schnelle Bearbeitung von Online-Anträgen und korrespondierende Serviceversprechen oder durch Kostennachlässe bei der Gebührenerhebung bis hin zu Genehmigungsfiktionen bei Online-Beantragungen,<sup>14</sup> kann ein Bestandteil dieses Maßnahmenbündels sein.

**b) Benutzerfreundlichkeit und Funktionalität der Dienste nach dem Vorbild der E-Commerce-Welt<sup>15</sup>**

Digitale Angebote der Verwaltung sollten Wiedererkennungseffekte etablierter Muster nutzen und das Potenzial ebenenübergreifender Standardisierung erschließen. Damit E-Government-Angebote auch in der Praxis eine durchschlagende Wirkung entfalten können, sollten die Dienste leicht auffindbar und auf der Grundlage eines durchgängigen Designs intuitiv erfass- und bedienbar sein. Niederschwellige mobile Zugangskanäle zu eröffnen, gehört zu einem gelungenen elektronischen Angebot ebenso wie Schnittstellen für automatisierte Prozesse und Wahlmöglichkeiten für den präferierten Zugangs- und Rückkanal (Anruf, Mail, Chat etc.). Automatisierte Bestätigungsmeldungen über abgeschlossene Verfahrensschritte oder anstehende Termine sowie eine konsequente Suchmaschinenoptimierung runden ein gutes Angebotsportfolio ab. Nicht zuletzt sollten die Dienste fehlertolerant ausgestaltet

---

<sup>11</sup> Das gilt außer für das Open-Data-Gesetz vor allem für Art. 91c Abs. 5 GG, das Online-Zugangsgesetz, die Zulassung automatisierter Verwaltungsverfahren (§ 155 Abs. 4 AO, § 31a SGB X und § 35a VwVfG)<sup>11</sup> und das Gesetz zur Umsetzung der Richtlinie 2014/55/EU über die elektronische Rechnungsstellung im öffentlichen Auftragswesen.

<sup>12</sup> Siehe dazu *Martini*, DÖV 2017, 443 (450).

<sup>13</sup> Nudging beschreibt ein – stark umstrittenes – Anwendungskonzept des liberalen Paternalismus, das darauf zielt, die Entscheidungsarchitekturen zu verändern, welche die Wahlhandlungen des Bürgers prägen. Dazu nutzt das Konzept das Wissen über die Entscheidungsmuster menschlichen Verhaltens – samt Verhaltensanomalien. Siehe *Thaler/Sunstein*, *Nudge*, 2009.

<sup>14</sup> *Martini* (Fn. 12), 450.

<sup>15</sup> Siehe dazu *Martini* (Fn. 12), 447.

sein, den Nutzer namentlich nicht in ein Zwangskorsett pressen, das ihm die anfängliche Freude an der digitalen Kommunikation mit der Verwaltung schnell wieder raubt.

Nicht nur für die Bürgerinnen und Bürger, sondern insbesondere auch für die **Mitarbeiter der Verwaltung** selbst müssen digitale Angebote verständlich und handhabbar sein. Denn von ihnen hängt es ab, ob sich in den Amtsstuben eine gelebte Kultur der Digitalisierung etabliert. Gerade für die Gruppe der „Digital Immigrants“, die noch nicht in eine digitalisierte Welt hineingeboren worden sind, müssen die Dienste so benutzerfreundlich sein, dass Berührungsängste<sup>16</sup> spürbar abnehmen. Darin liegt auch eine wichtige Aufgabe der **behördlichen Personalentwicklung**.

Empfehlenswert erscheint es auch, **Terminals für digitale Verwaltungsleistungen** in öffentlichen Einrichtungen aufzustellen – auch, um die Bürger auf die neuen Angebotsalternativen aufmerksam zu machen.

### c) Die Verwaltung als IT-Inkubator

In der digitalen Welt ist die Verwaltung im Idealfall auch eine digitale Brutstätte, die **Anreize für neue Geschäftsmodelle** setzt und **als Trust Center** Synergien für den E-Commerce vermittelt.<sup>17</sup> Authentifizierungsmechanismen (z. B. des neuen Personalausweises) und Standards (z. B. im E-Payment), welche die öffentliche Verwaltung entwickelt, können den digitalen Geschäftsverkehr der privaten Welt durch vertrauenswürdige Dienste inspirieren. Über **offene Verwaltungsdaten** kann der Staat eine Wiege der Wertschöpfung errichten sowie der Zusammenarbeit mit der Zivilgesellschaft und Wirtschaft eine neue Dynamik einhauchen.<sup>18</sup>

Die digitale Verwaltung braucht nicht nur Ressourcen und klare rechtliche Rahmenbedingungen, sondern auch **Experimentierspielräume**. Der Staat ist gut beraten, von App-Entwicklern zu lernen, wie sich Methoden der Visualisierung, Sprachsteuerung und Gamification sinnvoll nutzen lassen, um die Attraktivität und den Verbreitungsgrad eines Angebots zu steigern. **Entwicklerwettbewerbe** für neue Verwaltungsapps könnten den Schatz der Kreativität und die Kompetenz der Bürger zum Wohle des Gemeinwesens heben. Eine erfolgreiche digitale Transformation schließt auch organisatorische Ansätze zur **Etablierung und Förderung von Start-up-Strukturen** ein, die innovative IT-Lösungen für die öffentliche Verwaltung hervorbringen.<sup>19</sup> Dazu gehören insbesondere Kooperationsformen der Exekutive mit IT-Experten, Start-up-Akteuren und der Open-Source-Community.<sup>20</sup> Die US-Regierung hat bspw. Organisationseinheiten eingerichtet, die verwaltungsintern Strukturen für ein Corporate Entrepreneurship und Entwicklungen unter Start-up-Bedingungen schaffen sollen.<sup>21</sup> Estland hat gute Erfahrungen damit gesammelt, gezielt „ethische Hacker“ in die Entwicklung von Leistungsangeboten der Verwaltung zu integrieren, um die Sicherheitsanforderungen an den Stand der besten verfügbaren Technik anzupassen.<sup>22</sup>

---

<sup>16</sup> Nicht wenige Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Verwaltungen sehen die Digitalisierung insgesamt immer noch vergleichsweise kritisch, vgl. *Hammerschmid/Lorenz/Canzler et al.*, Zukunftspanel Staat & Verwaltung 2016, 2016 S. 6, Abbildung 6.

<sup>17</sup> Dazu auch *Martini* (Fn. 8), S. 69.

<sup>18</sup> Die Europäische Union erweist sich insoweit z. B. mit der INSPIRE-Richtlinie als Impulsgeber.

<sup>19</sup> Vgl. das Forschungsprojekt „IT-Inkubator öffentliche Verwaltung – Digital-Service-Teams in der öffentlichen Verwaltung“ im Programmbereich „Digitalisierung“ des FÖV Speyer, das *Ines Mergel* betreut; dazu *Martini* (Fn. 8), S. 76 f.

<sup>20</sup> Zu den Potenzialen des Open-Innovation-Ansatzes für den öffentlichen Sektor *Mergel/Desouza*, *Public Administration Review* 73 (2013), 882 ff.

<sup>21</sup> Bspw. das Beratungsteam „18F“ innerhalb der U.S. General Service Administration (<https://18f.gsa.gov/>, 30.11.2016).

<sup>22</sup> Zu den Erfolgen dieser Strategie in Estland *Kalvet*, *Electronic Government, An International Journal* 2012, 142, 150 ff.

**3) Wie sehen Sie die kurz-, mittel- und langfristigen Auswirkungen der Digitalisierung der Verwaltung auf das Staat-Bürger-Verhältnis? Welche Erwartungen haben Bürgerinnen und Bürger, und welche Erwartungen kann der Staat nicht erfüllen? Welche Interessenabwägungen werden hier in Zukunft relevant sein? Welche Strukturveränderungen könnten auf die Verwaltungen zukommen?**

Nutzungsgewohnheiten, welche die Bürger aus ihrem privaten Umfeld kennen, schlagen sich auch in ihrer Erwartungshaltung an das Leistungsangebot der öffentlichen Verwaltung nieder. In dem Maße, in dem das Smartphone zur Schaltzentrale des menschlichen Alltags avanciert, gehen die Bürger wie selbstverständlich davon aus, mit der Verwaltung in einer benutzerfreundlichen Weise digital – im Idealfall mobil – kommunizieren zu können. Vor diesem Hintergrund ist die Digitalisierung eine Herausforderung, aber vor allem eine Chance für den Staat, sein Beziehungsgeflecht zu Bürgern und Unternehmen transparenter, partizipativer und interaktiver zu gestalten.<sup>23</sup>

Mit ihrem **Erfolgsparadigma einfach zu bedienender Dienste** hat die digitale Wirtschaft die Messlatte der Funktionalität für Dienstleistungen des öffentlichen Sektors hoch gelegt. Unkompliziert wie ein Amazon-Einkauf soll die Wohnungsummeldung in den Augen der Bürger sein. Die erhöhten Sicherheitsanforderungen staatlicher Dienstleistungen lassen diesen Wunsch jedoch schnell wie eine Seifenblase zerplatzen.<sup>24</sup> Ein Personalausweis ist keine Payback-Karte – und die Verwaltung kein Versandhändler. Sie unterliegt einer strengen föderalen Zuständigkeitsordnung, die ihr ein – Opportunitätserwägungen verschriebenes – Handeln außerhalb ihrer Kompetenzgrenzen verwehrt. Dazu gesellen sich besondere Anforderungen an den Persönlichkeitsschutz und die IT-Sicherheit.

Der Bürger ist nicht bloß eine Retourennummer. Die Verwaltung ist das menschliche Antlitz des Staates.<sup>25</sup> Die Bürger erwarten von ihr, dass sie sich mit ihren Nöten und Sorgen **individuell und zugewandt** auseinandersetzt sowie ihre konkreten Bedürfnisse in die behördliche Beratung und Betreuung einfließen lässt. Das gilt insbesondere dort, wo die Gesellschaft – aufgrund mangelnden Breitbandausbaus oder demographischer Spaltung der Gesellschaft – digitale Gräben durchziehen. Eine enthumanisierte Verwaltung, die den Einzelnen ausschließlich zum Objekt eines vollautomatisierten Verwaltungsverfahrens und damit eines Programmcodes macht, ohne ihm die Möglichkeit zu eröffnen, ein persönliches Eingreifen eines Sachbearbeiters aus Fleisch und Blut zu verlangen und seinen eigenen Standpunkt darzulegen, ist mit unseren gesellschaftlichen Wertvorstellungen (und auch mit Art. 22 DSGVO) nicht vereinbar.<sup>26</sup>

So sinnvoll und notwendig eine Digitalisierung des Staates und der Verwaltung auch ist: Eine Verlagerung hoheitlicher Befugnisse auf technische Einrichtungen birgt zahlreiche Herausforderungen. Einer blinden Huldigung des technisch Möglichen sollte der digitale Staat nicht verfallen. Denn Persönlichkeitsschutz und digitale Sicherheit auf der einen Seite, Nutzerfreundlichkeit sowie Medienbruchfreiheit digitaler staatlicher Angebote auf der anderen Seite stehen in einer

---

<sup>23</sup> Europäische Kommission, EU-eGovernment-Aktionsplan 2016-2020, COM(2016) 179 final, 19.4.2016, S. 4; Martini (Fn. 12), 443.

<sup>24</sup> Martini (Fn. 12), 447.

<sup>25</sup> Martini (Fn. 12), 455.

<sup>26</sup> Martini/Nink, NVwZ-Extra 11/2017, 1, 4 ff.; Martini (Fn. 12), 455.

spannungsreichen Beziehung. Aufgabe des Staates ist es, die divergierenden Ziele durch konstruktive Lösungen zum gemeinsamen Vorteil miteinander zu versöhnen.

- 4) **Welche Grundzüge müssten kohärente Open-und E-Government-Strategien für die nächste Legislaturperiode haben? Wie kann es aus Ihrer Sicht gelingen, die Digitalisierung der Verwaltung in Deutschland zu beschleunigen und damit die Potenziale der Digitalisierung für die Verwaltung wie auch für die Bürgerinnen und Bürger schneller zu heben?**

Siehe dazu die Antworten zu den Fragen 1 und 2.

- 5) **Welche Möglichkeiten eröffnet die GG-Änderung zur Neuregelung des Länderfinanzausgleichs für flächendeckende IT-Lösungen in der Verwaltung? Wie bewerten Sie in diesem Zusammenhang das Online-Zugangs-Gesetz? Was sind Ihrer Meinung nach hier die wichtigsten beziehungsweise drängendsten Projekte?**

Zu den **Schattenseiten föderaler Staatsstrukturen** gehören Insellösungen, Sichtblenden und rollenbezogene Egoismen-Silos autonom handelnder Akteure. So verwundert es nicht, dass Bund, Länder und Kommunen ihre digitalen Strukturen bislang weitgehend in Eigenregie bauen: Entstanden sind viele gut gemeinte, aber nicht aufeinander abgestimmte Unikate einer heterogenen Komponentenflotte, die keine gemeinsame Schubkraft entfaltet.<sup>27</sup> Isolierte Plattformen, unterschiedliche Standards und inkompatible Softwarelösungen sind das Ergebnis und Sinnbild einer fehlenden Koordinierung im Bundesstaat.

**Art. 91c Abs. 5 GG** und das **Online-Zugangs-Gesetz** markieren daher einen Meilenstein in der digitalen Transformation der Verwaltung und im Idealfall einen Wendepunkt im Kampf gegen die föderale Zersplitterung: Sie eröffnen die **Chance zu epochalen Fortschritten** in der Vereinfachung der Verwaltungsbeziehungen zwischen Staat und Bürger. Diese Möglichkeit sollten alle staatlichen Stellen beim Schopf ergreifen und die damit verbundenen Herausforderungen annehmen. Das gilt insbesondere für die **Gemeinden**, welche die Hauptlast der Verwaltungsleistungen vor Ort tragen. Die Idee hinter dem Online-Zugangsgesetz wird nur dann zu vollem Leben erwachen, wenn sie vollständig in das Portal einbezogen und dort mit einem funktional gelungenen Leistungsangebot vertreten sind. Die **Länder** sollten ihnen die dafür notwendige Unterstützung angedeihen lassen. Darin liegt ein wichtiges Nadelöhr für den Erfolg des Projekts „Portalverbund“.

Entgegen ursprünglichen Entwürfen kennt das Online-Zugangsgesetz keinen Ausnahmevorbehalt mehr für Leistungen, die für eine Digitalisierung nicht „geeignet“ sind. Nicht wenige Kommunen wird die digitale Abbildung ihrer Verfahren finanziell und fachlich überfordern. Insbesondere können sie bei geringen Fallzahlen häufig keine Skaleneffekte für die Investitionen generieren, welche die Online-Dienstleistung ihnen abverlangt. Das Gesetz schießt insoweit etwas über das Ziel hinaus. Sinnvoll und erforderlich sind entweder Übergangsregelungen, Ausnahmeregelungen oder nachhaltig wirkende Förderprogramme.

Welche Rolle dem **IT-Planungsrat** in dem neuen föderalen Netzwerk im Einzelnen zukommen wird, ist bislang unklar. Das normative Geflecht bedarf einer harmonisierenden Abstimmung, um die neu

---

<sup>27</sup> Martini (Fn. 12), 447.

geschaffene Schlagkraft zur vollen Entfaltung zu bringen. Ein **organisatorisch verfestigter Unterbau** für das neue Portal, der die inhaltlichen Leistungen, insbesondere Standards und Anforderungen koordiniert sowie eine Harmonisierung der vielfältigen Leistungsangebote herstellt, ist sinnvoll und erforderlich. Ein föderales E-Government-Center könnte als innovative Ideenfabrik und Entwickler gemeinsamer IT-Komponenten zur Herzkammer der digitalen Verwaltung avancieren. Denkbar ist namentlich eine durch Staatsvertrag von Bund und Ländern geschaffene Einrichtung, welche die permanente Fortentwicklung der Standards und Leistungsangebote organisatorisch betreut und bündelt. Denn der Portalverbund wird nur so gut sein wie die Leistungen, die alle Beteiligten in ihn einspeisen.

Auf der einen Seite ist es bedeutsam, in diesem Entwicklungsprozess auf den bestehenden Leistungen der Portale aufzubauen, also die bestehenden E-Government-Portale reibungsfrei in die neue Infrastruktur zu integrieren: Nur so lässt sich bereits Erreichtes bewahren und ein digitaler Neuanfang vom Nullpunkt vermeiden. Auf der anderen Seite ist es unabdingbar, das Leistungsportfolio und die technischen Standards beständig fortzuentwickeln, um einerseits dem Bedürfnis nach einheitlichen Architekturen und andererseits der Dynamik der technischen Veränderungen gerecht zu werden, die sich mit dem digitalen Wandel verbinden.

Ein guter Schritt kann es sein, auf der Grundlage einer **Bestandsaufnahme der 100 wichtigsten Verwaltungsleistungen**<sup>28</sup> die administrativen Angebote entsprechend ihrer Bedeutung und Eignung für die digitale Abwicklung in chronologischer Reihenfolge online zugänglich zu machen.

**6) Welche Schritte sollte der Bund aus Ihrer Sicht gehen, um weitere Bürokratierleichterungen mit Hilfe digitaler Technologien zu regeln, z.B. durch weiteren Abbau der Schriftformerfordernisse und Regelungen zum persönlichen Vorsprechen? Welche administrativen und organisatorischen Schritte sind für einen kulturellen Wandel in den Verwaltungen hin zu einem modernen E-Government erforderlich (IT-Planungsrat; Beauftragte/r der Bundesregierung für die Umsetzung der Open- und E-Government-Strategien; Open- und E-Government-Beratungsbüros des Bundes, an die sich Länder und Kommunen im Vorfeld der Implementierung von Open- und E-Government-Angeboten richten können; etc.)?**

Das Bundesministerium des Innern hat ein lobenswertes, aufwändiges **Normenscreening** initiiert, aus dem umfangreiche Regelungsvorschläge hervorgegangen sind, Formvorschriften zu streichen oder zu ersetzen. Seine Ergebnisse haben Eingang in das Gesetz vom 5.4.2017 zum Abbau verzichtbarer Anordnungen der Schriftform im **Verwaltungsrecht** des Bundes gefunden. Formvorschriften auch in **anderen Rechtsbereichen** (z. B. im Zivilrecht) auf Erleichterungsmöglichkeiten zu prüfen, das Leistungspotenzial digitaler Verwaltungsangebote für den privaten Rechtsverkehr (z. B. für die praktisch bedeutsame Authentifizierung) fruchtbar zu machen sowie einem Abbau von Hemmnissen normativen Niederschlag zu verleihen, ist uneingeschränkt empfehlenswert.

---

<sup>28</sup> Empirisch unterfütterte Erhebungen zu den wichtigsten 100 Verwaltungsleistungen liegen bereits vor; vgl. Hunnius/Schuppan/Stocksmeier, Top 100 – Die wichtigsten und am häufigsten genutzten Verwaltungsleistungen für Bürger, 2015.

Auch der Aufbau eines **Mobile Government** sollte nachhaltige Fortschritte erzielen. In der digitalen Wirtschaft ist „mobile first“ die dominierende Strategie. Verwaltungsleistungen mobil in Anspruch nehmen zu können, senkt nicht nur Bürokratiekosten, sondern ist auch ein Beitrag zur Bürgernähe. Es überrascht daher nicht, dass führende E-Government-Länder über ein umfassendes und zugleich ausdifferenziertes Leistungsangebot des Mobile-Government verfügen.<sup>29</sup> Dazu gehört zum einen die mobile Zugänglichkeit von Verwaltungsleistungen und zum anderen ein Nutzungsangebot, das in besonderer Weise funktional auf mobile Geräte zugeschnitten ist (sog. *responsive design*). Österreich bspw. hat eine Handy-Signatur eingeführt, die den Bürgern die Erledigung von Verwaltungsleistungen – vom Parkticket bis zum Förderantrag – ermöglicht.

Großes Chancenpotenzial und erheblicher Ausbaubedarf bestehen beim **E-Government für Unternehmen**. Diese nehmen elektronische Angebote der Verwaltung dankbar auf, solange sie ihnen Effizienzvorteile versprechen. Der Ausbau des Angebots an unternehmensspezifischen E-Government-Angeboten verspricht nachhaltige Wertschöpfungspotenziale, von denen mittelbar die gesamte Gesellschaft profitiert.

Die E-Government-Verwaltung benötigt einen starken **organisatorischen Unterbau**, um die Vielfalt der Transformationsaufgaben, die auf sie einwirken, und den kulturellen Wandel, der sich damit verbindet, bewältigen zu können (vgl. dazu im Einzelnen die Antwort auf Frage 5).

**7) Wie kann das Benutzervertrauen erhöht werden (effektiver und innovativer Datenschutz; Daten- und IT-Sicherheit; konsequenter Einsatz durchgehender Ende-zu-Ende-Verschlüsselungen bei allen IT-Großprojekten; etc.)? Worin liegen die Erfolgsbedingungen für eine hohe Akzeptanz eines erfolgreichen eID-Angebots des Bundes?**

Dem Informationshunger des Staates begegnen zahlreiche Bürger mit deutlich größerer Zurückhaltung als der Sammelleidenschaft privater Big-Data-Kollektoren des Cyberspace.<sup>30</sup> Nicht alles, was funktional und benutzerfreundlich ist, wird daher die Akzeptanz der Bürger finden. Vielmehr werden die Bürger die digitalen Angebote der Verwaltung nur dann nutzen, wenn sie sich hinreichend gewiss wähnen, dass die Behörden ihre Daten ausschließlich bestimmungsgemäß verarbeiten, sie insbesondere nicht ohne Rechtsgrundlage an andere staatliche Stellen oder gar an private Dritte weitergeben.<sup>31</sup> Dieses Zutrauen muss sich die deutsche Verwaltung mühsam erarbeiten.

In dem Prozess der Vertrauensbildung befindet sich die Verwaltung aber durchaus auf einem guten Weg: Die Bedenken, E-Government-Angebote zu nutzen, gehen spürbar zurück.<sup>32</sup> Das Vertrauen der Bevölkerung in digitale Angebote der Verwaltung steigt kontinuierlich.<sup>33</sup> Zugleich verbleibt ein vergleichsweise hohes **Grundmaß an Skepsis in der Bevölkerung**: 34 % der Deutschen kennzeichnen den Datenschutz und die Datensicherheit als Hindernis dafür, dass sie verfügbare E-Government-

---

<sup>29</sup> Martini (Fn. 8), S. 74 f. m. w. N.

<sup>30</sup> Martini/Wenzel, DVBl 2017, 749 (754).

<sup>31</sup> Dazu und zum Inhalt dieses Absatzes siehe Martini (Fn. 12), 447.

<sup>32</sup> Initiative D21 (Fn. 7), S. 16 f.: von 66 % im Jahr 2014 auf 34 % im Jahr 2016. Ähnlich Deutsches Institut für Vertrauen und Sicherheit im Internet, DIVSI Internet-Milieus 2016, 2016, S. 85: Danach vertrauen 63 % der Bürger Online-Angeboten staatlicher Einrichtungen.

<sup>33</sup> Vgl. Initiative D21 (Fn. 7), S. 16 f.



Angebote tatsächlich nutzen.<sup>34</sup> Die verbreiteten Sorgen muss der Gesetzgeber respektieren und durch einen **Ordnungsrahmen für E-Government-Verfahren**, der das **Persönlichkeitsrecht** respektiert und ein hohes Maß an **IT-Sicherheit** verspricht, konzeptionell zu zerstreuen versuchen.

Das Bürger-Servicekonto des neuen Portalverbunds könnte im Idealfall zum sicheren Aktensafe für amtliche Dokumente avancieren. Wer seine Daten beim deutschen Staat hinterlegt, sollte gewiss sein können, dass sie dort kraft besonderer Anforderungen an die IT-Sicherheit gut aufgehoben und vor Angriffen von außen wirksam geschützt sind. Im Ergebnis sollte das Servicekonto das zentrale **Drehkreuz zu allen administrativen Prozessen des Bürgers** sein. Aber erst wenn das Servicekonto aufgrund seiner Funktionalität und Angebotsvielfalt einen hohen praktischen Nutzen verspricht, werden die Bürger es in Anspruch nehmen.

Die Kommunikationsbeziehung zwischen Staat und Bürger ist von einer besonderen Vertraulichkeitserwartung geprägt. **Verschlüsselte Übermittlungen** sind aber bislang im Austausch zwischen Bürger und Staat eine Rarität. Das E-Government-Gesetz begründet zwar eine Pflicht der Bundesverwaltung, einen elektronischen Zugang zu eröffnen. Es ermöglicht insbesondere mit der De-Mail auch eine verschlüsselte Kommunikation mit der Verwaltung. Deren Dienstangebot hat sich aber in der Praxis nicht durchgesetzt. Die Möglichkeit, einen verschlüsselten elektronischen Kommunikationsweg zu wählen, sollte zum Standardrepertoire des Leistungsangebots und zur allgemeinen gesetzlichen Pflicht avancieren.

**8) *Wie könnte das Ausschreibungs- und Beschaffungswesen so überarbeitet werden, dass zum einen von den Innovationschancen freier und offener Software profitiert werden kann, und zum anderen auch die Teilnahmechancen von Startups erhöht werden?***

Die Einbindung hochkomplexer Softwareangebote in Verwaltungsabläufe zieht notwendig **Abhängigkeiten von privaten Projektpartnern** nach sich. Das Schutzinteresse der Softwareproduzenten an ihren Betriebsgeheimnissen und Urheberrechten erzeugt ein Spannungsverhältnis zu dem Interesse der Öffentlichkeit an einer transparenten und interoperablen Datenverarbeitung, die staatliche Stellen überdies nicht auf Dauer an einen Projektpartner bindet.

Open-Source-Lösungen ist grundsätzlich der Charme der **Offenheit, Bindungsfreiheit und Überprüfbarkeit** eigen. Das lässt den Gedanken attraktiv erscheinen, in öffentlichen Ausschreibungen die Interoperabilität der verwendeten Standards als Leistungskriterium zu berücksichtigen und Open-Source-Software im Zweifel den Vorzug zu gewähren, sofern sie inhaltlich die geforderten Leistungserwartungen gleichermaßen erfüllt.

Ein **Open-Source-freundliches Anforderungsprofil** eröffnet insbesondere Start-up-Unternehmen die Chance, sich durch passgenaue Lösungen auf dem Markt zu etablieren: Im Idealfall entfacht das einen – für das Gemeinwohl sowie eine dezentrale Wertschöpfung – fruchtbaren Wettbewerb um die besten Ideen. Im Grundsatz sollte das auf fairen Wettbewerb und haushalterisch wirtschaftliche Beschaffung angelegte Vergaberecht zugleich nur in Grenzen mit vergabefremden politischen Zielsetzungen aufgeladen werden. Das Vergabekriterium der Zugangsfreiheit der Software im Auswahlprozess zu berücksichtigen, geht aber vor dem Hintergrund möglicher hoher Folgekosten proprietärer

---

<sup>34</sup> Initiative D21 (Fn. 7), S. 17.

Softwarelösungen mit dem vergaberechtlichen Grundsatz der Wirtschaftlichkeit grundsätzlich Hand in Hand.

**9) *Wie schätzen Sie die Bestrebung ein, das bestehende Informationsfreiheitsrecht zu einem Freiheits- und Transparenzrecht (nach dem Vorbild von Hamburg und Rheinland-Pfalz) auszubauen?***

Transparenz ermöglicht es dem informierten Bürger, die Ausübung staatlicher Gewalt zu kontrollieren und sich auf fundierter Grundlage ein eigenes politisches Meinungsbild zu verschaffen. Bund und Länder öffnen sich deshalb zusehends informatorisch gegenüber dem Citizen. Das früher vorherrschende **Arkanprinzip** weicht in der Mehrzahl der Bundesländer voraussetzungslosen Informationsansprüchen.<sup>35</sup> Staatliche Transparenz kann der Nährboden einer Verwaltungskultur offener Staatlichkeit sein: Sie verändert im Idealfall den Umgang der Verwaltung mit Informationen und justiert die kommunikative Beziehung von Verwaltung und Bürger neu. In einer stärker medial durchdrungenen Gesellschaft, die von dem Gedanken gleicher Augenhöhe von Bürger und Verwaltung geprägt ist, wird die Exekutive auf Transparenz im Zweifel nicht verzichten können. Die Bürger werden diese auf absehbare Zeit aktiv einfordern. Die antragsabhängigen Informationsansprüche so weiterzuentwickeln, dass der Staat verpflichtet ist, Informationen proaktiv zu veröffentlichen, lässt sich dann als der nächste logische Schritt in dem begonnenen Prozess verstehen.

Als **Baustein eines Open-Data-Konzepts** befruchten Transparenzgesetze auch das privatwirtschaftliche Handeln der Bürger: Staatliche Informationen wirken hier ergänzend als **Treibstoff für Unternehmensideen und Innovationen**, die wirtschaftliche Wertschöpfung hervorbringen.

Das **GG** verpflichtet die Verwaltung nicht, ihre Verwaltungsleistungen antragsunabhängig bereitzuhalten. Die einfach-gesetzliche Transparenzgesetzgebung ist damit zuvorderst eine **politische Entscheidung**, insbesondere eine **Priorisierungsentscheidung**.

Denn staatliche Transparenz hat zwar Vorteile, aber auch einen Preis: Die Errichtung und Befüllung eines Transparenzportals bindet nicht nur in erheblichem Umfang **staatliche Gelder und Ressourcen**, die an anderer Stelle fehlen; die Verwaltungsmitarbeiter müssen jeweils im Einzelfall prüfen, welche Daten sie – insbesondere in Abwägung mit konkurrierenden **Geheimhaltungsinteressen Dritter** oder des Gemeinwohls – freigeben dürfen. Es kann als Nebenfolge auch zu Ausweichreaktionen einer **Informalisierung der Verwaltungstätigkeit** kommen – in einer Amtsstube, in der grundsätzlich jeder Schritt öffentlich einsehbar digital erfasst wird, kann der Griff zum Telefonhörer im Verhältnis zur E-Mail-Kommunikation neue Konjunktur erfahren.<sup>36</sup>

**10) *Welche anderen Technologien gewinnen an Bedeutung für das Thema Digitale Verwaltung? Welches Potenzial besitzt die Blockchain-Technologie für die Digitalisierung der Verwaltung? Welche Chancen und Risiken bietet aus Ihrer Sicht das Tell-Us-Once-Prinzip / Once-Only-Prinzip bzw. wie sind diese Überlegungen aus verfassungsrechtlicher, datenschutzrechtlicher***

---

<sup>35</sup> Zwölf Bundesländer und der Bund eröffnen den Bürgern über Informationsfreiheitsgesetze Zugang zu amtlichen Informationen.

<sup>36</sup> Dazu bspw. *Martini*, Transparenz, Partizipation und Kollaboration als Leitbilder einer digitalen Zeitenwende, in: Hill/Martini/Wagner (Hrsg.), Transparenz, Partizipation, Kollaboration, 2014, S. 11 (15).

***Sicht sowie mit Blick auf IT-Sicherheit zu bewerten? Wie könnte das Prinzip des Vorrangs der digitalen Verfahrensabwicklung für Verwaltungsleistungen eingeführt werden (Digital by Default) – unter Berücksichtigung von Barrierefreiheit und der Option einer Nichtnutzung von digitalen Angeboten?***

**a) Blockchain-Technologie<sup>37</sup>**

In der analogen Moderne vertrauten die Bürger darauf, dass der Staat durch seine Institutionen für die Stichhaltigkeit bestimmter im Rechtsverkehr elementarer Informationen bürgt, etwa das Eigentum an einem Grundstück oder die Autorisierung eines Schutzrechts. Die Blockchain-Technologie hat das Potenzial, diese Funktionswahrnehmung im digitalen Raum technisch zu vereinfachen oder gar (in Teilen) zu ersetzen. Nicht nur Technik-Auguren trauen ihr zu, einen Quantensprung der digitalen Evolution auszulösen. Blockchains formen einen effizienten technologischen Abwicklungsrahmen für Prozesse, die bislang noch relevante **Transaktions- und Verwaltungskosten** verschlingen. Im Vergleich zu Systemen, die auf „trusted third parties“ angewiesen sind, ist die Blockchain-Technologie auch weitgehend **fälschungssicher**. Sie ist geeignet, staatliche oder staatsnahe Intermediäre, insbesondere Registraturverwaltungen und Notariate, aber auch Treuhänder, Makler oder Banken zu entlasten oder ihre Funktion in Teilen zu surrogieren. Denn als verteiltes Netzwerk fungiert sie als „Vertrauensmaschine“, welche die Aufgabenerledigung vereinfachen, automatisieren oder gar in Teilen ersetzen kann. Denkbar ist es bspw., das Grundbuch mittels einer zulassungsbeschränkten Blockchain-Anwendung (*private Blockchain*) zu führen. In Schweden dekliniert ein Pilotprojekt diese Möglichkeit durch. Denkbar ist das prinzipiell auch für zahlreiche weitere **staatliche Register**, wie etwa das Zentrale Fahrzeug-, das Handels-, das Vereins- oder das Markenregister. IT-Experten halten die Technologie sogar für einen Katalysator eines sicheren digitalen **Identitätsmanagements**. Die US-Regierung erwägt, die Technologie als Buchführungsinstrument über elektronische Gesundheitsdaten einzusetzen.<sup>38</sup>

Auch wenn heute noch unklar ist, wohin die Reise im Einzelnen geht: Die Innovationen der Blockchain sind eine Initialzündung für eine neue, technologisch induzierte **verwaltungswissenschaftliche Aufgabenkritik**. Ihre Potenziale sollte der Staat mit Augenmaß prüfen und geeignete Anwendungsszenarien experimentell erkunden.

**b) Künstliche Intelligenz und maschinelle Lernverfahren**

Die öffentliche Verwaltung sollte sich von den teils dystopischen Szenarien des Einsatzes künstlicher Intelligenz und maschinellen Lernens nicht abschrecken lassen und wie das Kaninchen vor der Schlange verharren. Den Siegeszug der innovativen Technologien sollte der Staat nicht nur regulatorisch begleiten und in gemeinwohlorientierte Bahnen lenken.<sup>39</sup> Er tut auch gut daran, sie stets auf Herz und Nieren prüfen – und mit wachsamem Auge dort selbst einsetzen, wo sie Bedürfnisse passgenau befriedigen. Denkbar ist etwa der Einsatz von **Chatbots** in der Bürgerberatung oder die Nutzung intelligenter Software bei der Steuerung öffentlicher Infrastruktur.<sup>40</sup>

---

<sup>37</sup> Siehe dazu und zum Folgenden *Martini* (Fn. 12), 453 f.

<sup>38</sup> Dazu und zu weiteren Beispielen *Martini* (Fn. 12), 454.

<sup>39</sup> Dazu im Einzelnen *Martini/Nink* (Fn. 26), 1 ff.

<sup>40</sup> Dazu auch *Martini* (Fn. 12), 452 f.

### c) **Datengestützte Erfüllung öffentlicher Aufgaben, Big Data und Social Media Monitoring**

Daten sind der Treibstoff der Digitalisierung und das Öl des 21. Jahrhunderts. Das Potenzial, das in Big-Data-Analysen auch für die öffentliche Verwaltung steckt, ist beträchtlich.<sup>41</sup> Bspw. versprechen die Analyse der Energiedaten von Smart Grids und die Auswertung von Verkehrsdaten aus Smart Cities ein verbessertes Bedarfs- und Risikomanagement der infrastrukturellen Daseinsvorsorge. Mittels **Social Media Monitoring** können Behörden Trendverläufe, Stimmungsbilder und Meinungsführer in sozialen Netzwerken ermitteln und dieses Wissen für das Risikomanagement von Großveranstaltungen, die Kriminalitätsbekämpfung oder die nachfrageorientierte Bürgerbeteiligung fruchtbar machen.<sup>42</sup> Dass der Gesetzgeber auf Vorschlag des Innenausschusses des Deutschen Bundestages die bisher für öffentliche Stellen bestehende Möglichkeit ersatzlos gestrichen hat,<sup>43</sup> allgemein zugängliche Daten (und damit die zentrale Grundlage für ein Monitoring) zu verarbeiten, war zwar von einem guten Gedanken getragen, bereitet dadurch aber einem Social Media Monitoring faktisch weitgehend den Garaus. Der überschießenden Wirkungen dieser Streichung war sich der Gesetzgeber wohl nicht bewusst. Die alte Vorschrift des § 14 Abs. 2 Nr. 5 BDSG sollte er in das BDSG-neu (wieder) integrieren. Die DSGVO lässt das zu (siehe Art. 6 Abs. 2 i. V. m. Abs. 1 UAbs. 1 lit. e DSGVO).

### d) **Once-only-Prinzip**

Statt dem Bürger stets aufs Neue Formulareinträge für bekannte Sachverhalte abzuverlangen, sollte die Verwaltung vorhandene Daten nutzen. Die Implementierung des Once-only-Prinzips in die Architektur der staatlichen E-Government-Strategie erspart nicht nur Bürgern und Unternehmen lästige Doppeleingaben – und damit sowohl Zeit als auch Geld, Schätzungen zufolge ca. 5 Mrd. Euro jährlich im gesamten EU-Binnenmarkt.<sup>44</sup> In einem Portalverband konsequent umgesetzt, fördert es im Idealfall auch die Neigung, digitale Angebote zu nutzen, und trägt damit zur Effizienzsteigerung der Verwaltung sowie zum Bürokratieabbau bei.<sup>45</sup>

Das Once-only-Prinzip steht zu dem datenschutzrechtlichen **Zweckbindungsgrundsatz** in einem Spannungsverhältnis. Dieser ist von einem gegenläufigen Ansatz, dem Leitmotiv „only once“, getragen. Das Rechtsregime der DSGVO verbietet es dem nationale Gesetzgeber nicht, ein once-only-basiertes E-Government zu implementieren: Vom Zweckbindungsgrundsatz kann er die datenverarbeitende Verwaltung gemäß Art. 6 Abs. 4 DSGVO (i. V. m. Art. 23 DSGVO) durch eigene Vorschriften – in den Grenzen der Verhältnismäßigkeit und der Schutzziele des Art. 23 Abs. 1 DSGVO – befreien.<sup>46</sup>

Macht der Gesetzgeber hiervon Gebrauch, ist er aber gut beraten, die in der Bevölkerung verbreitete Sorge vor einer unbegrenzten und unkontrollierbaren staatlichen Datensammlung zu respektieren.<sup>47</sup> Am besten gelingt das, wenn der Bürger jederzeit Herr über die eigenen Daten bleibt und den Umfang der Datenweitergabe autonom bestimmen kann. Dazu gehört auch und vor allem **Transparenz über**

---

<sup>41</sup> Dazu mit weiteren Nachweisen *Martini* (Fn. 8), S. 39 f.

<sup>42</sup> Ausführlich *Martini*, *VerwArch.* 107 (2016), 307 (317 ff.).

<sup>43</sup> Siehe BT-Drucks. 18/12144, S. 4

<sup>44</sup> *Europäische Kommission*, *Study on eGovernment and the Reduction of Administrative Burden*, 2014, S. VI. Vgl. auch *Fromm/Welzel/Nentwig et al.*, *Bürokratieabbau durch Digitalisierung: Kosten und Nutzen von E-Government für Bürger und Verwaltung*, Version 1.0 vom 16.11.2015, S. 60. Hiervon sind auch die Betroffenen selbst überzeugt, wie Befragungen illustrieren: *Cave/Botterman/Cavallini et al.*, *EU-wide digital Once-Only Principle for citizens and businesses*, 2017 S. 132, 148 ff.

<sup>45</sup> *Europäische Kommission* (Fn. 44) S. 4.

<sup>46</sup> *Martini/Wenzel* (Fn. 30), 752 ff.

<sup>47</sup> *Martini/Wenzel* (Fn. 30), 758.

**die Datenverwendung:** Eine (ungefragte) Offenlegung und Protokollierung, welche Behörden welche Daten wann und zu welchem Zweck abgerufen haben bzw. verwenden, stärkt das verfassungsrechtlich umhiegte Bedürfnis, selbst über die Verwendung seiner Daten bestimmen zu können. Sachgerecht ist mithin ein Datenmanagementsystem, mit dessen Hilfe der Nutzer für eine Vielzahl von Fällen ex ante zu dekretieren in der Lage ist, welcher staatlichen Stelle welche Daten übermittelt werden sollen und dürfen.

Auch an der **psychologischen Wurzel der Amtsträgermotivation**, dem Bürger Informationen ein zweites Mal abzufordern, statt vorhandene Daten wiederholt zu nutzen, sollte der Gesetzgeber ansetzen. Verwaltungsmitarbeiter sollte er – z. B. im **E-Government-Gesetz** – darauf vergattern (in dem durch die Gesetze, insbesondere das Gebot der Zweckbindung gezogenen Rahmen) vorrangig auf bereits vorhandene Datenbestände zuzugreifen, statt sie beim Betroffenen ein zweites Mal zu erheben.

**e) Digital by default<sup>48</sup>**

Den Online-Kanal zum standardmäßigen Kanal der Verfahrensabwicklung zu erheben, ihn gegenüber dem analogen Verfahrensweg insbesondere zu privilegieren und dem Bürger Anreize zu setzen, ihn tatsächlich zu nutzen (E-Government-Nudging; siehe dazu Frage 2 a), löst **gleichheitsrechtliche Spannungslagen** aus.<sup>49</sup> Denn höhere Kosten oder längere Bearbeitungszeiten treffen typischerweise vor allem ältere und formal weniger gebildete Menschen, deren Kompetenzen im Umgang mit Online-Diensten tendenziell eingeschränkt sind – sowie Menschen, die kraft schlechter Breitbandanbindung suboptimalen Zugang zu Online-Angeboten haben. Diese Ungleichbehandlung lässt sich aber (ebenso wie die zwingende Freischaltung der eID-Funktion) regelmäßig verfassungsrechtlich rechtfertigen: Die Reihenfolge der Bearbeitung und die Kosten eines Verwaltungsvorgangs dürfen mit dem Aufwand korrelieren, den er verursacht. Die Bearbeitung analog gestellter Anträge bindet die Ressourcen der Verwaltung im Durchschnitt messbar länger als ein medienbruchfreier digitaler Prozess. Höhere Verwaltungskosten an den Antragsteller weiterzureichen, ist daher legitim. Unzuträglichkeiten, die Betroffenen im Einzelfall entstehen, lassen sich durch individuelle **Befreiungsanträge** und **Härtefallklauseln** abwenden.

**11) *Wie stellt sich aus Ihrer Sicht die Situation in anderen Staaten dar - sowohl vergleichbar organisiert (z.B. föderal, wie Österreich), als auch schwer vergleichbar (z.B. zentralistisch/klein wie Estland oder Singapur)? Welche Staaten können als Beispiel dienen – und warum?***

**Estland** und **Singapur** gelten international als Musterschüler des E-Government. Ihre strukturellen Ausgangsbedingungen, staatlichen Strukturen sowie kulturellen Erwartungen der Bürger an die Verwaltung sind mit denjenigen Deutschlands bzw. deutscher Bürger jedoch schwer vergleichbar (vgl. auch Frage 1). Die Deutschen pflegen insbesondere ein völlig anderes Verständnis von Persönlichkeitsschutz als bspw. die Esten und stehen einer digitalen Erfassung des öffentlichen Raums skeptischer gegenüber als die Menschen in Singapur. Digitalisierung ist **kein Passepartout**. Konzepte müssen zum Bürger passen, nicht umgekehrt.

---

<sup>48</sup> Dazu auch *Martini* (Fn. 8), S. 29 f.

<sup>49</sup> *Martini* (Fn. 12), 450.

Die Erfahrungen Estlands und Singapurs mahnen zugleich, die Digitalisierung der Verwaltung nicht durch Abstriche bei der Datensicherheit zu erkaufen. Beide Länder wurden in jüngerer Vergangenheit Opfer schwerer Hackerattacken, welche die staatliche Infrastruktur zeitweise zum Erliegen brachten und damit die Verletzlichkeit digitaler Informationssysteme eindrucksvoll vor Augen führten.

Staaten mit zentralistischer Struktur, wie **Dänemark** (das sich international durch ein besonders fortschrittliches E-Government hervortut), genießen bei der erfolgreichen Implementierung digitaler Strategien einen deutlichen Startvorteil. Die neue Gesetzgebungskompetenz des Art. 91c Abs. 5 GG vermittelt jedoch die Chance, dieses – jedenfalls in der digitalen Welt bestehende – Handicap im internationalen Wettbewerb der Systeme, weitgehend auszugleichen. Es finden sich auch föderal strukturierte Staaten, die sich durch sehr gute digitale Verwaltungsstrukturen auszeichnen. Das gilt etwa für **Österreich**. Die Alpenrepublik ist in vielen Bereichen digitaler Verwaltungsentwicklung mit gutem Beispiel vorangegangen, etwa mit einer Handy-Signatur, beim E-Payment, der Verknüpfung der Verwaltungsregister, der Umsetzung des Once-only-Prinzips sowie bei antragslosen Verwaltungsverfahren, etwa der antragslosen Familienbeihilfe.

**12) Wie bewerten Sie das Potential von Smart Cities in sozialer und wirtschaftlicher Hinsicht? Welche Städte, die sich zur Transparenz ihrer öffentlichen Politik durch die Öffnung ihrer Daten aus Verwaltung und staatlichen Unternehmen verpflichtet haben, betrachten Sie im internationalen Kontext für vorbildlich?**

Smart Cities eröffnen Bürgern durch technische Vernetzung der kommunalen Infrastruktur bislang ungeahnte Chancen der Informationsauswertung und Ausschöpfung von Gemeinwohlpotenzialen.<sup>50</sup> Intelligente Mobilitätssysteme vernetzen den öffentlichen und privaten Verkehr zu einem **übergreifenden Ökosystem**.<sup>51</sup> Die Echtzeitanalyse der Daten schafft die Voraussetzung für eine bedarfsgerechte **Optimierung des Angebots kommunaler Daseinsvorsorgeleistungen**. Daraus erwachsen nicht nur Effizienzgewinne und Wertschöpfungsmodelle, die Einsparungen und gemeinwohlorientierte Dienstleistungen ermöglichen, sondern auch Chancen, die Lebensqualität zu steigern. Die intelligente Stadt kann aber auch schnell zum Spion mutieren, der im schlimmsten Fall die Lebensgestaltung seiner Bürger einer **panoptischen Überwachung** aussetzt. Erst eine einfühlsame, auf die Befindlichkeiten der Bevölkerung Rücksicht nehmende Ausgestaltung der Konzepte bringt die widerstreitenden Interessen zu einem ausgewogenen Ausgleich. Das technische Konzept der Stadtadministration sollte sich im Idealfall mit einem **teilhabebasierten Governance-Modell** zu einem ganzheitlichen Architekturkonzept der intelligenten Stadt verbinden.

Smart City-Konzepte verfolgen nicht zwingend einen **Transparenzanspruch** – so repräsentiert das Konzept der Metropole **Rio de Janeiro** eher das Gegenbild: Das „Rio Operations Center“, das die IT-Infrastruktur zentral verwaltet, ist von der Öffentlichkeit abgeschirmt. Städte, die sich eine Synthese von digitalisierter Infrastruktur und Open-Data-Konzepten zum Ziel setzen, sind beispielsweise die finnische Hauptstadt **Helsinki** oder die **Freie und Hansestadt Hamburg**. Die österreichische Hauptstadt **Wien** nimmt für sich gar in Anspruch, die „gläserne Stadt“ zu ermöglichen. Spätestens bei dieser

---

<sup>50</sup> Dazu auch das Forschungsprojekt „Smart Cities Government“ des Programmbereichs „Digitalisierung“ am FÖV Speyer *Martini* (Fn. 8), S. 48.

<sup>51</sup> Dazu auch mit weiteren Beispielen *Martini* (Fn. 8), S. 48.

Metapher drängt sich der Vergleich zum gläsernen Bürger auf und verstrickt sich die Smart City schnell in innere Widersprüche, welche die Herausforderungen der konzeptionellen Spannungslage zum Grundgedanken der Privatsphäre schonungslos offenlegen.

## Verzeichnis der zitierten Literatur

*Cave, Jonathan/Botterman, Maarten/Cavallini, Simona/Volpe, Margherita, EU-wide digital Once-Only Principle for citizens and businesses, Policy options and their impacts, Luxemburg, 2017.*

*Deutsches Institut für Vertrauen und Sicherheit im Internet, DIVSI Internet-Milieus 2016, Die digitalisierte Gesellschaft in Bewegung, Hamburg, 2016.*

*Europäische Kommission, Study on eGovernment and the Reduction of Administrative Burden, Final Report, Brüssel, 2014.*

– DESI-Länderprofil Deutschland, 2016.

– European Digital Progress Report Germany, Brüssel, 2016.

– EU-eGovernment-Aktionsplan 2016-2020, COM(2016) 179 final, Beschleunigung der Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung, Brüssel, 19.4.2016.

*Fromm, Jens/Welzel, Christian/Nentwig, Lutz/Weber, Mike, et al., Bürokratieabbau durch Digitalisierung: Kosten und Nutzen von E-Government für Bürger und Verwaltung, Gutachten für den Nationalen Normenkontrollrat, Berlin, Version 1.0 vom 16.11.2015.*

*Hammerschmid, Gerhard/Lorenz, Oliver/Canzler, Matthias/Löffler, Lorenz, Zukunftspanel Staat & Verwaltung 2016, Krise als Chance – Gemeinsam handeln im föderalen Staat: Effizient und digital! Ergebnisse einer deutschlandweiten Behördenbefragung, Berlin, 2016.*

*Hill, Hermann/Martini, Mario/Wagner, Edgar (Hrsg.), Transparenz, Partizipation, Kollaboration, Die digitale Verwaltung neu denken, Baden-Baden, 2014.*

*Hunnius, Sirko/Schuppan, Tino/Stocksmeier, Dirk, Top 100 – Die wichtigsten und am häufigsten genutzten Verwaltungsleistungen für Bürger, Berlin, 2015.*

*Initiative D21, D21-eGovernment Monitor 2014, Berlin, 2014.*

– D21-eGovernment Monitor 2016, Berlin, 2016.

*Kalvet, Tarmo, Innovation: A factor explaining e-government success in Estonia, Electronic Government, An International Journal 2012, S. 142–157.*

*Martini, Mario, Transparenz, Partizipation und Kollaboration als Leitbilder einer digitalen Zeitenwende, in: Hill, Hermann/Martini, Mario/Wagner, Edgar (Hrsg.), Transparenz, Partizipation, Kollaboration, Die digitale Verwaltung neu denken, Baden-Baden, 2014, S. 11–15.*

– Digitalisierung als Herausforderung und Chance für Staat und Verwaltung, Speyer, 2016.

– Wie neugierig darf der Staat im Cyberspace sein?, Social Media Monitoring öffentlicher Stellen – Chancen und Grenzen, VerwArch. 2016, S. 307–358.

– Transformation der Verwaltung durch Digitalisierung, DÖV 2017, S. 443–455.

*Martini, Mario/Nink, David, Wenn Maschinen entscheiden – vollautomatisierte Verwaltungsverfahren und der Persönlichkeitsschutz, NVwZ-Extra 11/2017, S. 1–13.*

*Martini, Mario/Wenzel, Michael, „Once only“ statt „only once“: Das Once-only-Prinzip zwischen Zweckbindungsgrundsatz und Bürgerfreundlichkeit, DVBl 2017, S. 749–758.*

*Thaler, Richard H./Sunstein, Cass R., Nudge, Wie man kluge Entscheidungen anstößt, Berlin, 2009.*

*United Nations, UN E-Government Survey 2016, New York, 2016.*

*Waseda University/International Academy of CIO, The 12th Waseda – IAC International e-Government Rankings Survey 2016, Report, Tokio, Juli 2016.*