

Schriften der Deutschen Sektion
des Internationalen Instituts
für Verwaltungswissenschaften
Band 41

Verwaltungspraxis und Verwaltungswissenschaft

Herausgegeben von Jan Ziekow



Nomos

Schriftenreihe der Deutschen Sektion
des Internationalen Instituts
für Verwaltungswissenschaften
Band 41

Jan Ziekow (Hrsg.)

Verwaltungspraxis und Verwaltungswissenschaft



Nomos

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

ISBN 978-3-8487-4834-1 (Print)

ISBN 978-3-8452-9052-2 (ePDF)

1. Auflage 2018

© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2018. Gedruckt in Deutschland. Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten. Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier.

Vorwort

Der vorliegende Band enthält die überwiegende Zahl der – für den Druck überarbeiteten – Referate, die auf der Jahrestagung der Deutschen Sektion des Internationalen Instituts für Verwaltungswissenschaften am 24. und 25. November 2016 am Deutschen Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung in Speyer gehalten wurden.

Da durch diese Jahrestagung gleichzeitig das 60jährige Jubiläum der Deutschen Sektion begangen wurde, stand die Veranstaltung im Zeichen des für das Selbstverständnis der Deutschen Sektion prägenden Verhältnisses von Verwaltungspraxis und -wissenschaft. Die Tagung war in drei Blöcke gegliedert, von denen der erste den Versuch unternahm, die sich für die Verwaltung in der Praxis stellenden Herausforderungen im Bereich der Digitalisierung den Angeboten gegenüberzustellen, die die Verwaltungswissenschaft in diesem Bereich aus wissenschaftlicher Perspektive macht. Der „Prozesse, Probleme, Erwartungen und Erfahrungen Wissenschaft / Verwaltung“ überschriebene zweite Block eruierte wechselseitige Erfahrungen: Welche Zugänge wünscht sich die Verwaltungswissenschaft von der Verwaltungspraxis, umgekehrt, wie kann die Praxis diese Wünsche verarbeiten, wie können verwaltungswissenschaftliche Erkenntnisse von der Praxis genutzt werden? Der abschließende Block warf dann einen Blick auf den Selbststand der Verwaltungswissenschaft in Deutschland, das Selbstverständnis der verschiedenen Disziplinen, ihre Karrierewege und Anerkennungssysteme.

Ohne die Unterstützung einer Vielzahl von Personen hätte die Veranstaltung nicht durchgeführt werden und dieser Band nicht erscheinen können. Die Last der Organisation lag in erster Linie bei den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des Deutschen Forschungsinstituts für öffentliche Verwaltung und des Tagungsbüros der Deutschen Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer. Die sachkundige Formatierung des Tagungsbandes hat Frau *Elisabeth Gerhards* übernommen. Ihnen allen sei herzlich gedankt.

Speyer, im August 2017

Jan Ziekow

Inhaltsverzeichnis

<i>Mario Martini</i>	
Transformation der Verwaltung durch Digitalisierung	11
<i>Peter Knauth/Marco C. Melle</i>	
Digitale Strategie 2025 – Digitalagentur als modernes Kompetenzzentrum?	69
<i>Ines Mergel</i>	
Agile Innovation Management in Government: A Research Agenda	85
<i>Rainer Christian Beutel</i>	
Veränderungen in der Kommunikation mit den Bürgerinnen und Bürgern im Zeichen der Digitalisierung	109
<i>Karsten Schneider</i>	
Veränderte Kommunikation durch die Digitalisierung des öffentlichen Dienstes	115
<i>Manuel Misgeld</i>	
Zur Netzwerkverwaltung führen – Möglichkeiten und Grenzen aus verwaltungswissenschaftlicher Sicht	125
<i>Andreas Engel</i>	
Ein Gestaltungsansatz für den digitalen Arbeitsplatz in der Verwaltung – Das „Modellhaus Digitales Arbeiten“ der Stadt Köln	155
<i>Basanta E. P. Thapa/Christian Schwab</i>	
Herausforderung E-Government-Integration – Hindernisse von E-Government-Reformen im Berliner Mehrebenensystem	171

Inhaltsverzeichnis

<i>Stefan Fisch</i> 60 Jahre Deutsche Sektion	207
<i>Stephan Grohs</i> Empirische Verwaltungsforschung zwischen Kooperation und Konflikt	217
<i>Kay Ruge</i> Zum Umgang mit Umfragen in der Verwaltungspraxis	237
<i>Ludger Schrapper</i> Möglichkeiten und Grenzen eines Dialogs: Das Beispiel der Neuorganisation der Schulaufsicht in NRW	243
<i>Jutta Lautenschlager</i> Prozesse, Probleme, Erwartungen und Erfahrungen Wissenschaft / Verwaltung	256
<i>Margrit Seckelmann</i> Rechtswissenschaftliche Verwaltungswissenschaft: eine Positionsbestimmung	261
<i>Nadja Braun Binder</i> Die Verwaltungswissenschaft der Zukunft	273
<i>Dominik Vogel</i> Zur Zukunft der Verwaltungswissenschaft in Deutschland – Die Perspektive eines Nachwuchswissenschaftlers	277
<i>Eva Ruffing</i> Die Zukunft der Verwaltungswissenschaft: Integrativ, interdisziplinär, multi-disziplinär?	283
Autorenverzeichnis	289

Herausforderungen für die Verwaltung und Angebote der Verwaltungswissenschaft: Die Digitalisierung der Verwaltung als Beispiel

Transformation der Verwaltung durch Digitalisierung

Mario Martini*

„Die Verwaltung darf man nicht unter die Lupe nehmen, weil sie sonst noch größer wird“, räsionierte einmal der Journalist Wolfram Weidner. Im Falle der Digitalisierung der Verwaltung verhält es sich anders: Sie ist einer der Königswege, Bürokratiekosten zu senken. Wer ihre Innovationspotenziale unter dem analytischen Mikroskop mit dem Status quo der deutschen Verwaltung abgleicht, erkennt ernüchtert: Die Bundesrepublik bleibt bislang hinter ihren Möglichkeiten zurück. Dass das Grundgesetz in einem neuen Art. 91c Abs. 5 GG-E nunmehr dem Bund die Kompetenz für einen einheitlichen Zugang zu Online-Angeboten nun aller föderalen Ebenen verleihen soll, nährt die Hoffnung auf einen digitalen Aufbruch. Im Zusammenspiel mit einer nutzergerechten Ausgestaltung des geplanten Portalverbunds, einer (datenschutzkonformen) Umsetzung des Once-only-Prinzips, den Chancen der Verwaltungsautomatisierung und einem konsequenten E-Government-Nudging kann der Anschluss an die Weltspitze digitaler Verwaltung womöglich gelingen.

Wie ein Hurrikan wirbelt der digitale Wandel bislang als unverrückbar wahrgenommene Verhaltensmuster, Geschäftsmodelle und Organisationsstrukturen durcheinander. Seine Auswirkungen reichen weit über die elektronische Gestaltung privater Kommunikations- und Arbeitsarchitekturen hinaus; er rüttelt an den Grundfesten des Staates und der Gesellschaft. Nicht mehr und nicht weniger als die Zukunftsfestigkeit des Staatswesens steht im aufziehenden digitalen Transformationsprozess auf dem Spiel.¹ Der

* Mario Martini ist Inhaber des Lehrstuhls für Verwaltungswissenschaft, Staatsrecht, Verwaltungsrecht und Europarecht an der Deutschen Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer und Leiter des Programmbereichs „Transformation des Staates in Zeiten der Digitalisierung“ am Deutschen Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung Speyer. Der Beitrag befindet sich auf dem Stand von Mitte Dezember 2016. Er vermittelt zugleich einen Überblick über ausgewählte Forschungsprojekte des Programmbereichs, welche in Einzelveröffentlichungen münden (vgl. dazu auch Martini, Digitalisierung als Herausforderung und Chance für Staat und Verwaltung, 2016, S. 29 ff.). Eine Kurzfassung des Beitrags ist in der DÖV 2017, 443 ff. erschienen. Der Autor dankt Michael Kolain und Michael Wenzel für ihre hilfreiche Mitwirkung an dem Beitrag.

Staat als gesellschaftliches Ordnungssystem und Institutionenordnung ist aufgerufen, seine innere und äußere Verfasstheit mit der Dynamik technologischer Innovationen zu synchronisieren. Sonst läuft er Gefahr, die Tuchfühlung zu den digitalisierten Lebens- und Funktionswelten seiner Bürger zu verlieren.

Nutzungsgewohnheiten aus dem privaten Umfeld der Bürger² 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. So ist die Digitalisierung für den Staat nicht nur eine Aufgabe herkulischen Ausmaßes. Sie ist zuvörderst eine Chance, sein Beziehungsgefüge zu seinen Bürgern und Unternehmen transparenter, partizipativer und interaktiver zu gestalten.³ Legislative, Exekutive und Judikative können – und sollten – sich den Umwälzungen und Möglichkeiten nicht entziehen, die der digitale Wandel über die Gesellschaft hereinbrechen lässt. Vielmehr sind sie dazu berufen, sich als Teil des Veränderungsprozesses zu begreifen: Sie sollten nicht nur fördernd, sondern vor allem auch gestaltend auf ihn einwirken. Denn gesellschaftliche und technologische Transformationsimpulse zum größtmöglichen Wohle des Gemeinwesens zu steuern,⁴ gehört zum Kernauftrag eines modernen Staates.

1 Nationaler Normenkontrollrat, E-Government in Deutschland: Wie der Aufstieg gelingen kann – ein Arbeitsprogramm (Kurzfassung), 2016, S. 5 f.

2 Vgl. Deutsches Institut für Vertrauen und Sicherheit im Internet, DIVSI Internet-Milieus 2016, 2016, S. 14 ff.: 78 % der Bürger sind zumindest mehrmals pro Woche online (9 % mehr als im Jahr 2012). Bürger aller Altersgruppen nutzen vermehrt soziale Netzwerke, im Altersbereich zwischen 14 und 29 sind es sogar 95 %. Eine besonders aktive Nutzung des Internets weist die Gruppe der sog. „Netz-Enthusiasten“ (15 %) auf, die ihr Leben weitgehend online gestalten wollen, siehe Deutsches Institut für Vertrauen und Sicherheit im Internet, a. a. O., S. 34. Auch die sog. „Effizienzorientierten Performer“ (15 %), „Souveränen Realisten“ (12 %) und – etwas eingeschränkter – die „Verantwortungsbewussten Etablierten“ (16 %) erkennen und nutzen die Vorteile des Internets (z. B. Verfügbarkeit von Informationen, Zeitersparnisse), siehe Deutsches Institut für Vertrauen und Sicherheit im Internet, a. a. O., S. 40 ff., 46 ff., 58 ff.

3 Europäische Kommission, EU-eGovernment-Aktionsplan 2016-2020, COM(2016) 179 final, 19.4.2016, S. 4.

4 Dazu allgemein und speziell zur Rolle des Gemeinwohls als elementare Zielkoordinate der digitalen Transformation *Martini*, Digitalisierung als Herausforderung und Chance für Staat und Verwaltung, 2016, S. 1 u. 31 ff.

Digitaler Wandel der Verwaltung meint dabei mehr, als analoge Verwaltungsvorgänge „eins zu eins“ in Bits und Bytes zu übertragen. Das Entlastungspotenzial der Digitalisierung erschöpft sich insbesondere nicht darin, Steuerformulare elektronisch ausfüllen zu können; auch eine E-Mail mit PDF-Anhang repräsentiert nicht die Speerspitze digitaler Innovation (insbesondere handelt es sich dabei um keine E-Rechnung).⁵ Die Beispiele stehen vielmehr paradigmatisch für optimierungsbedürftige Medienbrüche. Blicke die öffentliche Verwaltung bei einem solchen Verständnis stehen, fröre sie das Leistungsportfolio der digitalen Entwicklung auf einem technischen Stand ein, den Anwendungen der privaten Welt bereits zur Jahrtausendwende erreicht hatten. Dass digitale Assistenten Verwaltungsvorgänge vollautomatisch abwickeln oder Rechnungen ohne jedes menschliche Zutun anweisen, ist längst keine Utopie mehr. Das Innovationsniveau, das digitale Technologien mit den Entwicklungsstufen „maschinelles Lernen“, „neuronale Netze“ und „kognitive Systeme“ erreicht haben, geht um Längen über das hinaus, was man sich landläufig unter einer „digitalen Verwaltung“ vorzustellen vermag.

Die aktuellen Koordinaten der „MS Deutschland“ auf der Digitalisierungslandkarte (B.) geben wenig Anlass, sich selbstzufrieden zurückzulehnen. Der Weg ans Zielufer des digitalen Morgenlandes ist noch weit. Eine Orientierung an digitalen Leuchttürmen kann zwar dabei helfen, den Kurs abzustecken, den die deutsche Verwaltung einschlagen sollte (C.). Nur im Kielwasser internationaler Vorbilder zu segeln, genügt aber nicht, um den öffentlichen Sektor für die digitale Zukunft seetauglich zu machen (D). Es braucht einen auf die hiesigen Befindlichkeiten und föderalen Rahmenbedingungen passgenau zugeschnittenen Fahrplan, um die Schubkraft der digitalen Transformation zum Wohle aller zu entfesseln. Nur mit dem Rückenwind einer breiten gesellschaftlichen Akzeptanz für notwendige Reformen kann die deutsche Verwaltung mit vollen Segeln gen digitale Zukunft in See stechen.

5 Vgl. dazu Art. 2 Nr. 1 RL 2014/55/EU v. 16.4.2014 über die elektronische Rechnungsstellung bei öffentlichen Aufträgen, ABl. L 133 v. 6.5.2014, S. 1 sowie deren Umsetzung auf Bundesebene durch das „Gesetz zur Umsetzung der Richtlinie 2014/55/EU über die elektronische Rechnungsstellung im öffentlichen Auftragswesen“, BT-Drucks. 18/9945.

I. Status quo der digitalen Verwaltung in Deutschland

Wer kennt sie nicht: die Warteschlangen in Bürgerämtern. Nicht nur dort spricht aus vielen Mienen *Otto von Bismarcks* verdrossener Seufzer: „Die Bürokratie ist es, an der wir alle kranken.“ Behördliche Formulare auszufüllen, Nachweise aus dem persönlichen Papierarchiv herauszusuchen und in der Behörde vorzusprechen, binden Zeit und Ressourcen der Bevölkerung: 400 Millionen Stunden bringen die Deutschen schätzungsweise jährlich damit zu, Verwaltungsleistungen abzuwickeln.⁶ Bei einem moderaten Stundenlohn von 15,50 € verbindet sich damit ein (hypothetischer) Verdienstausfall von 6,2 Mrd. € pro Jahr.

Aus der gesellschaftlichen Not hat bspw. das Start-up „Erledigungen.de“ eine geschäftliche Tugend gemacht: Das Unternehmen übernimmt gegen Vergütung Kfz-Zulassungen, kümmert sich um Um- oder Gewerbeanmeldungen und holt Ausweisdokumente in der Amtsstube ab. Im Computerzeitalter ginge das auch einfacher: Digitalisierte Verwaltungsvorgänge schonen Ressourcen und Nerven aller beteiligten Akteure.⁷ Sie befähigen die *Bürger*, ihr Anliegen orts- und zeitunabhängig, effizient, transparent und kostengünstig zu erledigen. Mitarbeiter der *Verwaltung* können ihre Arbeitskraft auf komplexere Aufgaben fokussieren, statt mechanische und zeitintensive Routineaufgaben durchzuführen. Von niedrigeren Bürokratiekosten und einer schnelleren Bearbeitung profitiert das gesamte *Gemeinwesen*: Die frei werdenden Ressourcen kann es anderen Zwecken zuführen.

So sollte man meinen, dass der Prozess der Digitalisierung der Verwaltung geradezu ein *Perpetuum mobile* in Gang setzt. In Deutschland befindet er sich derzeit im Vergleich aber eher noch im Leerlauf. Das Bild, das internationale Vergleichsstudien vom deutschen E-Government zeichnen, ist ernüchternd.⁸ Im „Waseda-IAC International E-Government Ranking

6 Amtliche Zahlen liegen nicht vor. Bekannt ist insoweit nur: Per anno verbringen in Deutschland lebende Menschen durchschnittlich 12 Stunden mit der Inanspruchnahme von Dienstleistungsunternehmen oder Verwaltungseinrichtungen sowie dem Erledigen von Behördengängen; vgl. Statistisches Bundesamt, *Zeitverwendungserhebung*, 2015, S. 12. Auf Behördenangelegenheiten (Steuererklärung, behördliche Meldungen etc.) dürften davon mindestens durchschnittlich 5 Stunden jährlich entfallen. Vgl. auch die Schätzung bei *Plickert*, Schluss mit der Warterei auf dem Amt, FAZ vom 5.9.2016, S. 24. Die dort genannten ca. 117 Mio. Stunden umfassen einen samt An- und Abfahrt drei Stunden dauernden Behördengang.

7 Vgl. Europäische Kommission (Fn. 3), S. 1.

8 Nationaler Normenkontrollrat (Fn. 1), S. 7 f.

2016“ kommt die Bundesrepublik nicht über Rang 19 von 65 untersuchten Staaten hinaus – hinter Taiwan (10) und Island (16), knapp vor Thailand (21).⁹ Der „UN-E-Government-Survey 2016“ weist Deutschland unter 193 Staaten immerhin Rang 15 zu.¹⁰

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 verortet die stärkste Volkswirtschaft der Union in der Rubrik „Digital Public Services“¹¹ deutlich unterhalb des EU-Durchschnitts:¹² Anders als in den übrigen evaluierten Bewertungskategorien fährt Deutschland in der Bewertungskategorie „digitale Verwaltungsangebote“¹³ mit Platz 18 sein schlechtestes Ergebnis ein.¹⁴

Während die Digitalisierung im privaten Alltag unaufhaltsam alle Lebensbereiche durchdringt, ist die Realität in deutschen Amtsstuben unverändert von dem Leitbild der Präsenzverwaltung mit Vor-Ort-Terminen geprägt; deren Öffnungszeiten-Routinen¹⁵ und Wartezeiten¹⁶ bewerten die

9 Waseda University/International Academy of CIO, The 12th Waseda – IAC International e-Government Rankings Survey 2016, Juli 2016, S. 1.

10 United Nations, UN E-Government Survey 2016, 2016, S. 111: Im Fokus der Untersuchung liegen drei Dimensionen, namentlich geeignete Telekommunikationsinfrastrukturen, Kompetenz im Umgang mit Informations- und Kommunikationstechnologien und bei ihrer Verbreitung sowie Verfügbarkeit von Online-Services und -Inhalten („holistic view of e-government“, a. a. O., S. XVIII). Vgl. auch die eingehende Analyse des „E-Government Development Index“ (EGDI) bei Expertenkommission Forschung und Innovation, Gutachten zu Forschung, Innovation und technologischer Leistungsfähigkeit Deutschlands, 2016, S. 82 f.

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

12 Europäische Kommission (Fn. 11), S. 6.

13 Die weiteren Kategorien waren Konnektivität (Platz 8), Humankapital (Platz 9), Internetnutzung (Platz 13) und Integration der Digitaltechnik (Platz 7).

14 Europäische Kommission, European Digital Progress Report Germany, 2016, S. 3 f. Klar ist aber auch: Internationale Rankings vergleichen Äpfel mit Birnen (z. B. Flächenstaaten mit Stadtstaaten oder autokratische mit datenschutzsensiblen Regimen), bleiben in ihren Auswahlfaktoren (zumal bei einem komplexen Analysefeld wie dem E-Government) notwendig selektiv – und können daher nur einen groben Gesamteindruck vermitteln.

15 0,73 auf einer Skala von +2 bis -2.

16 0,82 auf einer Skala von +2 bis -2.

Bürger vergleichsweise schlecht.¹⁷ Zwar halten Bund, Länder und Kommunen unterdessen vielfältige Online-Angebote bereit. Die Bevölkerung nutzt diese derzeit allerdings weniger, um Verwaltungsvorgänge vollständig abzuwickeln, als primär zu Informationszwecken¹⁸ – etwa um herauszufinden, wann eine Behörde geöffnet hat, oder um den Müllkalender einzusehen. So fällt die deutsche E-Government-Bilanz insgesamt bescheiden aus: Die Bundesrepublik schöpft ihr Potenzial als hoch entwickeltes Land mit einer weltweit führenden Industrie, hervorragender öffentlicher Infrastruktur und einer stabilen Finanzlage nicht aus.¹⁹

Gerade die Kritik von innen am Zustand der digitalen Verwaltung ist scharf bis vernichtend. So beschreibt etwa der Nationale Normenkontrollrat in einem Gutachten²⁰ die Topographie der digitalen Verwaltung als zersplitterte Insellandschaft mit digitalen Leuchtturmprojekten zu selektiv ausgewählten Einzelthemen. Das Beratungs- und Kontrollgremium der Bundesregierung vermisst eine ganzheitliche Architektur, die ein Dach über alle föderalen Ebenen aufspannt.²¹ Viele digitale Verwaltungsleistungen fänden kaum Nutzer oder blieben auch nach längerer Laufzeit noch immer unbekannt.²² In der Gesamtschau präsentiert sich die deutsche Verwaltung bisher als umgekehrte Digital-Pyramide: Das Online-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).

17 Statistisches Bundesamt, Zufriedenheit der Bürgerinnen und Bürger in Deutschland mit behördlichen Dienstleistungen, 2015, S. 10.

18 Initiative D21, D21-eGovernment Monitor 2016, 2016, S. 12 f.; *McKinsey*, E-Government in Deutschland, März 2015, S. 10.

19 Vielleicht ist das aber auch Teil des Problems. Viele Staaten, welche die digitale Transformation mit Vehemenz betrieben haben, taten das gleichsam mit dem Rücken zur Wand. In Dänemark hatte die Finanzkrise eine Restrukturierung der Verwaltung beflügelt; in Großbritannien war die Digital-by-Default-Strategie ein Baustein der Rettung finanznotgeplagter Kommunen. In Deutschland wiederum scheint die Bewältigung der Flüchtlingskrise als Motor einer Digitalisierung der Verwaltungsvorgänge zu wirken, vgl. auch *Hammerschmid/Lorenz/Canzler* et al., Zukunftspanel Staat & Verwaltung 2016, 2016, S. 4 ff.

20 Nationaler Normenkontrollrat (Fn. 1), S. 15 ff.

21 Nationaler Normenkontrollrat (Fn. 1), S. 15, 17; Nationaler Normenkontrollrat, E-Government in Deutschland: Wie der Aufstieg gelingen kann – ein Arbeitsprogramm (Langfassung), 2016, S. 42 ff. Ähnlich für die unionale Ebene Europäische Kommission (Fn. 3), S. 8.

22 Andere Untersuchungen bestätigen diesen Eindruck und monieren vor allem eine fehlende Nutzerfreundlichkeit, vgl. z. B. *McKinsey* (Fn. 18), S. 5.

Böse Zungen schreiben der Verwaltung selbst einen erheblichen Anteil an der stagnierenden Entwicklung zu: Sie begegne der Herausforderung „Digitalisierung“ sehr zögerlich. Zuweilen ist gar von einer „Abwehrreaktion gegen die digitale Transformation“²³ oder einem „analogen Tiefschlaf“ der deutschen Behörden²⁴ die Rede.

Die Verwaltung zum alleinigen Sündenbock zu erklären, ist beliebt, aber jedenfalls unterkomplex. Zum Realbefund gehört auch: In der jüngsten Zeit haben deutsche Behörden zahlreiche mit Hingabe und hohem Aufwand entwickelte Angebote platziert. Immerhin 62 % derjenigen Deutschen, denen die digitalen Angebote ihrer Kommune bekannt sind, sind mit ihnen zufrieden.²⁵ Die Zustimmung ist damit höher als in den Vorjahren.²⁶

Vorhandene Angebote nutzen die Bürger insgesamt aber nicht in wünschenswertem bzw. erhofftem Maße. Angebot und Nachfrage finden nicht zueinander. Manch eine Investition, die in digitale Projekte fließt, bewegt sich deshalb nahe an der Wirtschaftlichkeitsgrenze.²⁷ Es fehlt insbesondere eine „Killerapplikation“, die den Bürgern die Nutzung digitaler Verwaltungsleistungen schmackhaft macht.

Dass die vorhandenen Online-Angebote vielen Bürgern gar nicht bekannt sind, vermag nicht gänzlich zu überraschen: Die Deutschen haben nur wenige Behördenkontakte – ca. 1,7 sind es im Jahr.²⁸ Bis zum nächsten Behördenantrag haben Otto Normalbürger und Lieschen Müller den Namen der Webseite und das zugehörige Passwort (verständlicherweise) häufig

23 Nationaler Normenkontrollrat (Fn. 1), S. 5.

24 So der Wirtschaftsrat der CDU e. V., Empfehlungskatalog E-Government, 2016, S. 1.

25 In Österreich und der Schweiz liegen die Werte sogar höher: 73 bzw. 75 % der Onliner zeigen sich dort insgesamt zufrieden, Initiative D21 (Fn. 18), S. 10.

26 Knapp ein Viertel gibt jedoch an, ungeschlüssig zu sein, und 9 % sind unzufrieden. Initiative D21 (Fn. 18), S. 10 f.: „Schaut man auf die einzelnen Aspekte, die die Zufriedenheit in Deutschland ausmachen, erreichen insbesondere die persönliche Zeitersparnis bzw. beschleunigte Bearbeitungszeit seitens der Behörden (52 %), die medienbruchfreie Abwicklung (Durchgängigkeit/vollständige Abwicklung online mit 47 %) und die Verfügbarkeit von Statusinformationen über den Bearbeitungsstand (41 %) nur geringe Zufriedenheitswerte. Zu einer höheren Zufriedenheit hingegen führen die Unabhängigkeit von Öffnungszeiten (62 %) und die einfache Bedienbarkeit (60 %).“

27 *Fromm/Welzel/Nentwing et al.*, E-Government in Deutschland: Vom Abstieg zum Aufstieg, 2015, S. 22.

28 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.

wieder vergessen. Der Nutzen, sich in ein elektronisches System jeweils neu einzudenken, kratzt für zahlreiche Bürger an der Effizienzgrenze. Viele, gerade ältere Menschen, empfinden die persönliche Beratung und Betreuung vor Ort oder am Telefon als attraktiver als den Kampf mit einer Software.

Unter diesen strukturellen Rahmenbedingungen bewegt sich die digitale Verwaltung in einem Teufelskreis aus geringer Bekanntheit²⁹ und geringer Nutzerzufriedenheit.³⁰ Wie es gelingen kann, daraus auszubrechen und die investierte Energie in eine positive Dynamik mit steigender Nachfrage, tatsächlichen Entlastungseffekten und attraktiven Angeboten umzuwandeln, ist die Gretchenfrage der deutschen E-Governance-Strategie. Bislang harrt sie einer zufriedenstellenden ganzheitlichen und zugleich praktikablen Antwort.

Eine zurückhaltende Optimierung der bestehenden Strukturen ohne zusätzliche Impulse wird jedenfalls nicht genügen, um dem eigenen Anspruch gerecht zu werden, zu den führenden E-Government-Nationen der Welt aufzuschließen.³¹ Wahrscheinlich reicht es auch nicht aus, Rechtsnormen zu ändern. In der legalistischen deutschen Verwaltungskultur setzen diese aber immerhin wichtige Veränderungsimpulse: Die deutsche Verwaltung ist der „Stimme“ des Gesetzes oftmals höriger als derjenigen der Praktikabilität. So sind etwa die beachtlichen ökonomischen Vorteile einer Implementierung der E-Rechnung seit Langem bekannt. Konjunktur hat das Thema in deutschen Behördenfluren aber erst, seit die E-Invoicing-Richtlinie³² deren Anwendung verpflichtend vorschreibt. Auch deshalb ist es ein gutes Signal, dass das Land Schleswig-Holstein auf höchster Normebene Farbe bekennet: Art. 14 Abs. 2 S. 1 SHVerf verbürgt den Bürgern des Landes verfassungsrechtlich den elektronischen Zugang zu Behörden.³³

29 Initiative D21 (Fn. 18), S. 16: „In Deutschland kennen 57 % der Onliner E-Government-Angebote nicht, in Österreich 63 % und in der Schweiz 59 %“.

30 *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. 22 ff. Zu diesem Schluss kommt auch die Expertenkommission Forschung und Innovation (Fn. 10), S. 87.

31 Nationaler Normenkontrollrat (Fn. 1), S. 3.

32 Siehe oben Fn. 5.

33 Daran knüpft sich die wissenschaftlich interessante Frage, ob das Recht auf elektronischen Zugang zur Verwaltung aufgrund des in den vergangenen Jahren erzielten technischen Fortschritts (bereits) Teil des Rechts auf gute Verwaltung ist, welches Art. 41 GrCh verbürgt.

II. Zielperspektiven: Anforderungsprofile einer digitalen Verwaltung

1. Best Practice-Beispiele – Leuchttürme digitalisierter Verwaltungsleistungen

„Ein bisschen mehr wie Estland [und Singapur] sein“,³⁴ rufen manche Beobachter der deutschen Verwaltung als Handlungsempfehlung im Wettbewerb um die besten digitalen Angebote als Leitbild zu.

a) Estland

Die Esten sind den Deutschen einige Klicks voraus.³⁵ Wie kaum ein anderer Staat hat das baltische Land die Digitalisierung zu seinem Markenzeichen erhoben. Estland besteht zur einen Hälfte aus Wald, zur anderen Hälfte – so suggeriert es dem unbefangenen Beobachter – aus digitaler Kommunikationsinfrastruktur. In Broschüren wirbt das nordosteuropäische Land mit dem Slogan: „Fresh air, free WiFi“.

Dass Estland in einschlägigen internationalen Rankings regelmäßig Spitzenpositionen einnimmt,³⁶ kommt nicht von ungefähr: Die politische Führung des Landes hat früh damit begonnen, den analogen Staat ins digitale Zeitalter zu überführen. Die Papierverwaltung versteht man in Tallinn als

34 So *Heide*, Ein bisschen mehr wie Estland sein, Handelsblatt.com vom 14.6.2016.

35 *Schwenn*, Estland ist der Welt etliche Klicks voraus, FAZ vom 4.5.2015, S. 19. Vgl. auch Europäische Kommission, Europe's Digital Progress Report (EDPR) 2016 – Estonia, 2016, S. 5: „Estonia has been at the forefront of online public services for a few years and is now the best performing country in Europe in 2016“. Als Erfolgsfaktoren identifiziert *Kalvet*, Electronic Government, An International Journal 2012, 142 (145, 151 f.): Führung und Verwaltungskompetenz, ausreichendes Budget, Unterstützung durch legislative und regulatorische Maßnahmen, Entwicklung (strategischer) IT-Infrastruktur, Public-private-Partnerships, Kompetenz im privaten Sektor, innovationsfördernde öffentliche Ausschreibungen und die Integration „ethischer Hacker“ in den Prozess der Staatstransformation.

36 So belegte Estland im Waseda-IAC international e-Government Ranking des Jahres 2016 den sechsten Platz, vgl. Waseda University/International Academy of CIO (Fn. 9), S. 1. Ferner erreichte es beim UN E-Government Survey 2016 den 13. Platz, vgl. United Nations (Fn. 10), S. 111.

Auslaufmodell: Laptop statt Aktenordner, Cloud-Server statt Papierberge und maschinelle statt manuelle Bearbeitung sind das Leitbild.³⁷

Zentraler Baustein der E-Government-Architektur ist seit 2002 eine ID-Karte. Als Personalausweis im Internet ermöglicht sie ihrem Inhaber, nahezu alle Behördengänge online zu erledigen – bis hin zur Einsichtnahme in die eigene Krankenakte und die Schulnoten der Kinder. Steuererklärungen lassen sich in Estland durch selbsttätige Abfrage aller erforderlichen Informationen im Idealfall in wenigen Minuten erstellen. Auch im Mobile Government ist das nordeuropäische Land führend: Seit 2002 können die Esten bspw. ihre Parkgebühren per Mobiltelefon bezahlen.

Seit 1999 arbeitet die Regierung weitgehend papierlos: Der Ministerpräsident unterzeichnet Gesetze mit einer digitalen Signatur. Nicht einmal vor dem demokratischen Urnengang macht das estnische Digitalisierungsparadigma Halt: Als erstes europäisches Land hat Estland elektronische Wahlen gestattet.³⁸

Auch beim E-Government für *Unternehmen* ist Estland Vorreiter. Seit Mai 2015 kann jedermann estnischer „e-Resident“ werden.³⁹ Die als Analogon zur ID-Karte für Bürger konzipierte e-Residency-Karte befugt ihren Inhaber dazu, elektronisch ein Unternehmen in Estland zu gründen, Verträge zu signieren, ein Bankkonto zu eröffnen und die digitalen Verwaltungsangebote des Landes zu nutzen.⁴⁰ Sie soll zu einem Exportschlager im internationalen Wettbewerb um innovative Unternehmen avancieren.

Nicht nur mit der breiten Vielfalt seiner digitalen Angebote versteht es das baltische Land zu glänzen, sondern auch mit deren Nutzerfreundlichkeit und Akzeptanz: Knapp 90 % der Esten nutzen die ID-Karte⁴¹ sowie die

37 Buth, E-Estland – Die vernetzte Nation, planet-wissen.de vom 12.8.2016; Hoffmann, Digitale Zukunft: Was wir von Estland über das Internet lernen können, huffingtonpost.de vom 24.3.2014; Sauerbrey, So geht digital, tagesspiegel.de vom 9.3.2016.

38 Vgl. aber etwa auch die kritische Analyse bei Toots/Kalvet/Krimmer, Success in eVoting - Success in eDemocracy? The Estonian Paradox, in: Tambouris/Panagiotopoulos/Saebo et al. (Hrsg.), Electronic Participation, 2016, S. 55 ff.

39 „A transnational digital identity available to anyone in the world interested in administering a location-independent business online“, <https://e-estonia.com/e-residents/about/> (24.1.2017).

40 <https://e-estonia.com/e-residents/services-and-benefits/> (24.1.2017). Haupthindernis einer vollständigen Ansiedlung in Estland sind bislang jedoch meist noch steuerrechtliche Aspekte. Ein vergleichbares Modell der Online-Registrierung eines Unternehmens findet sich etwa in Hong Kong.

41 Kritiker sagen der estnischen ID-Karte indes einen fließenden Übergang zum persönlichkeitsrechtlich zweifelhaften Modell einer PayBack-Karte nach, vgl.

elektronische Steuererklärung.⁴² Die hohen Nutzerzahlen gründen womöglich nicht zuletzt darauf, dass das zentral koordinierte E-Government-System „eesti.ee“ auf Transparenz besonderen Wert legt: Die Bürger können mithilfe eines elektronischen Kontrollinstruments nachvollziehen, welche Behörde auf welche ihrer Daten Zugriff genommen hat.⁴³

Auf die digitalen Errungenschaften ist man in Tallinn stolz: Der Staat behauptet von sich, seinen Bürgern dank seiner elektronischen Dienstleistungsangebote jährlich eine Woche Zeitersparnis zu schenken.⁴⁴ So ist es auch kein Zufall, dass das Internet in Estland als Wirtschaftsmotor wirkt.⁴⁵ Das europäische Silicon Valley sticht mit zahlreichen digitalen Innovationen heraus: Sowohl der E-Mail-Provider „Hotmail“ als auch der Internettelefoniedienst „Skype“ haben ihre Wiege in Estland; auch bei der netzbasieren Positionsbestimmung via Handy (sog. mobile positioning) war Estland das erste Land, das mit kommerziellen Anwendungen aufwarten konnte.⁴⁶

b) Singapur

Als Ikone digitaler Staatlichkeit hat sich auch Singapur einen Namen gemacht. Der Stadtstaat mit seinen 5,3 Millionen Einwohnern belegt in allen internationalen Rankings Spitzenplätze.⁴⁷ Er präsentiert sich als eine Mischung aus „Smart City“ und „Smart Nation“. Überall in der Stadt fühlen Netzpunkte und Sensoren den digitalen Pulsschlag der Metropole – getreu dem Leitbild „everyone connected to everything, everywhere, all the time“.⁴⁸ Sie vernetzen die gesamte Infrastruktur miteinander und kontrollieren eine Vielzahl an Parametern, wie Straßennutzung, Auslastung des

etwa in einem Vortrag *Krimmer*, Is there an Estonian e-democracy?, <https://digitalgovernment.wordpress.com/2016/05/18/keynote-is-there-an-estonian-e-democracy-co-creation-in-the-digital-state-cedem16/> (10.4.2017).

42 Vgl. <http://www.estemb.de/estland/it> (24.1.2017).

43 *Rieger/Deißner*, Auf dem Weg zum digitalen Staat, 2014, S. 11.

44 *Schwenn* (Fn. 35).

45 *Buth* (Fn. 37).

46 Detailliert zu estnischen „m-services“ *Kalvet* (Fn. 35), S. 143.

47 So attestierte das Waseda-IAC International e-Government Ranking des Jahres 2016 Singapur unter allen evaluierten Ländern die beste Entwicklung im Bereich des E-Governments, vgl. Waseda University/International Academy of CIO (Fn. 9), S. 1. Im UN-E-Government Ranking belegt der Stadtstaat Rang vier, vgl. United Nations (Fn. 10), S. 111.

48 Ministry of Communications and Information, Infocomm Media 2025, 2015, S. 21.

ÖPNV, CO₂-Ausstoß oder Pegelstände der Flüsse. Der öffentliche Verkehrsraum ist vollständig digital überwacht.

Singapurs E-Government ist auf höchster politischer Ebene – direkt beim Ministerpräsidenten – angesiedelt: Die Koordination liegt in den Händen des „Smart Nation and Digital Government Office“. Vier digitale Einstiegsportale (namentlich ein übergreifendes, eines für Bürger, ein weiteres für non-residents und ein viertes für Unternehmen) mit rund 400 Unterseiten einzelner Behörden eröffnen dem Bürger mit Hilfe eines einheitlichen Identitätsmanagements den Zugang zu allen Verwaltungsleistungen.⁴⁹ Persönliche Vorsprache im örtlichen Bürgeramt ist in Singapur schon seit geraumer Zeit ein Auslaufmodell: Bereits 2008 vollzog sich die Kommunikation der Verwaltung mit 80 % der Bürger und 90 % der Unternehmen elektronisch. Der starke Fokus des Landes auf Strategien des Mobile Government ermöglicht einen flexiblen Zugriff auf die vorhandenen Angebote per Smartphone und Tablet. Die ehrgeizigen Bemühungen der Verwaltung scheinen durchaus Früchte zu tragen: Die Nutzerzufriedenheit liegt nach Regierungsangaben bei 80 %.⁵⁰

c) Sinngrenzen einer Nachahmungsstrategie

Allen Innovationsleistungen zum Trotz: Ein zweites Singapur zu werden, ist für Deutschland nicht in jeder Hinsicht erstrebenswert. Mit der Bündelung sensibler inkonnexer Daten in einer Hand gehen neben den Effizienzvorteilen auch vielfältige Missbrauchspotenziale einher – nicht nur für die Persönlichkeitsrechte, sondern auch für die Immunisierung der Daten gegen den unbefugten Zugriff Dritter.

In einem autokratischen Regime, das durch eine enge Verzahnung der Zivilgesellschaft, der Industrie und des Staates unter der Regie einer faktischen Einparteienherrschaft mit starkem Einfluss auf Justiz und Medien geprägt ist,⁵¹ mag diese Ambivalenz eine geradezu willkommene Begleitscheinung der Staatstransformation sein. Digitale Selbstbestimmung ist

49 Ministry of Finance Singapore, E-Government in Singapore – Presentation to the United Nations, 4.9.2013, Folie 9.

50 Infocomm Development Authority of Singapore, Singapore e-Government Journey, 16.9.2009, S. 10.

51 Vgl. *Tan/Tng/Yeo*, Normalization versus Equalization Effects of the Internet for Political Parties, in: Parycek/Edelmann (Hrsg.), Proceedings of the 6th International Conference for E-Democracy and Open Government (CeDEM), 2016, S. 84 ff.

dem singapurischen Modell in weiten Teilen fremd.⁵² Private Räume des Rückzugs vor digitaler Vermessung treten hinter den Zielparametern „Effizienz“, „Wirtschaftlichkeit“ und „Verhaltenskontrolle“ zurück. Das illustrieren Alltagsdetails paradigmatisch: Um gegen Falschparker vorzugehen, entschloss sich Singapur kurzerhand, den kompletten Verkehrsbereich weiträumig zu überwachen. Künftig sollen alle registrierten Autos mit einem Navigationssystem ausgestattet sein, um die Verkehrsprognose zu verbessern – ohne Opt-out-Möglichkeit.⁵³ Was zunächst als Innovationshub wirkt, entpuppt sich schnell als digitales Panoptikum.

Das deutsche Verständnis von Persönlichkeitsschutz ist ein völlig anderes. Die Furcht vor einem gläsernen Bürger ist hierzulande tief im kollektiven Bewusstsein verankert. Die Erfahrung zweier totalitärer Herrschaftssysteme hallt insoweit besonders intensiv nach. Konsequenterweise schwebt das Verhältnismäßigkeitsprinzip wie ein besonders scharfes Damoklesschwert über jeglicher Ausweitung staatlicher Eingriffsmöglichkeiten in die Freiheitssphäre des Einzelnen.⁵⁴ Einer digitalen Erfassung des öffentlichen Raums stehen entsprechend nicht nur die deutschen Gerichte, sondern auch die Menschen skeptischer gegenüber als in Singapur. Digitalisierung ist kein *passé partout*. Ihre Konzepte müssen zum Bürger passen, nicht umgekehrt.

Dass ein vorsichtig tastendes Agieren, die berühmte „German Angst“, bisweilen den Vorzug nachhaltig tragfähiger Lösungen genießen kann, bekam auch der digitale Staatsdampfer Singapurs in jüngerer Zeit eindrücklich zu spüren: Nicht nur beim Datenschutz, auch bei der IT-Sicherheit zeigte sich das digitale Flaggschiff angreifbar. Mehrere schwere Hackerangriffe – u. a. auf die Webseite des Ministerpräsidenten – veranlassten das Land jüngst zu einem digitalen Aufschieber: Ab Mai 2017 koppelt das Land die komplette IT-Infrastruktur der öffentlichen Verwaltung vom Netz ab und überführt sie in ein Intranet; Verwaltungsmitarbeiter sind dann nicht mehr direkt an den Informationsstrom des Internets angeschlossen.⁵⁵ Auch Estland hat leidvoll erfahren müssen, wie anfällig eine umfassende Digitalisierung seine Infrastrukturen macht: Im Jahr 2007 erlitt der europäische

52 Zu den Herausforderungen, denen sich ein föderaler Flächenstaat im Unterschied zu einem kleinen Stadtstaat ausgesetzt sieht, vgl. unten II. 1. a).

53 *May*, Singapore: A Smart Nation, Juni 2016, S. 7.

54 Deutlich etwa BVerfG, Beschl. v. 13.10.2016 – 2 BvE 2/15 –, BeckRS 2016, 54271 Rn. 153.

55 <http://www.straitstimes.com/singapore/singapore-public-servants-computers-to-have-no-internet-access-from-may-next-year> (24.1.2017).

„Vorsegler“ als Folge intensiver Cyberangriffe digitalen Mastbruch. Fast die gesamte staatliche Infrastruktur war zeitweise manövrierunfähig.⁵⁶

Gelungene digitale Staatstransformation erschöpft sich also nicht in einer blinden Huldigung des technisch Möglichen. Sie muss einem komplexen Zielbündel von Anforderungen genügen. Anderenfalls gehen im Überschwang einer digitalen Euphorie schnell zentrale Funktionsbedingungen des freiheitlichen Rechtsstaats über Bord.

2. Ziele und innere Konfliktlagen einer digitalen *res publica idealis*

Das moderne Staatsschiff ist auf einen guten Kompass für die digitale Odyssee zwischen Skylla und Charybdis angewiesen, der den besten Kurs (b) für die unterschiedlichen Zielsetzungen und Risiken der digitalen Staatstransformation (a) auslotet.

- a) Standardmäßig und flächendeckend digitale, nutzerfreundliche, interoperable und medienbruchfreie Angebote

Eine zeitgemäße *res publica idealis* muss einerseits ein flächendeckendes digitales Angebot vorhalten, das dem Leitmotiv *digital by default* verschrieben ist und kraft seiner nutzerfreundlichen Ausgestaltung dafür bürgt, dass Bürger die verfügbaren Dienste auch tatsächlich annehmen (*digital by design*).⁵⁷ Elektronische Verfahren sollten die Nutzer nicht ratlos zurücklassen, sondern ihnen vertiefende und leicht verständliche Hilfen mit einem spürbaren Mehrwert an die Hand geben.⁵⁸ Zum Anforderungsprofil an eine digitale Verwaltung gehören gleichermaßen standardmäßig medienbruchfreie und interoperable Lösungen: Sie sollte über das gesamte Verwaltungs-

56 Buth (Fn. 37).

57 Vgl. auch den Zieldefinitions katalog der Union: Europäische Kommission (Fn. 3), S. 2.

58 Dabei kann die Verwaltung auf reichhaltige Erfahrungen aus den IT-Abteilungen innovativer Unternehmen zurückgreifen. Ein Online-Shop kann es sich typischerweise weitaus weniger leisten, dass ein Kunde nicht bis zum Ende des Bestellprozesses durchdringt, als dies bei E-Government-Angeboten der öffentlichen Verwaltung der Fall ist. Dazu auch im Einzelnen II. 2. c).

verfahren hinweg mit maschinenlesbaren Daten operieren und eine Netzwerkarchitektur implementieren, die einen unkomplizierten Austausch zwischen verschiedenen (föderalen) Systemen ermöglicht.⁵⁹

b) Persönlichkeitsschutz und IT-Sicherheit

In vernetzten Systemen ist das Sicherheitsgefüge nur so stark wie ihr schwächster Knotenpunkt.⁶⁰ Dem Staat wird es insbesondere nicht gelingen, die Bürger im Internet abzuholen, wenn viele das Vertrauen verloren haben, vor den dort lauernden Gefahren⁶¹ wirksam geschützt zu sein. „Sichere Netze“ sind – analog Art. 87f Abs. 1 GG – nicht nur Ausdruck der systembezogenen Gewährleistungspflicht des Staates für Kommunikationsinfrastrukturen, sondern auch einer persönlichkeitsbezogenen Schutzpflicht, die auf dem Grundrecht auf Gewährleistung der Integrität und Vertraulichkeit informationstechnischer Systeme aus Art. 2 Abs. 1 i. V. m. Art. 1 Abs. 1 GG erwächst.⁶² Dass es dem Staat selbst nicht gelingt, zentrale Einrichtungen, etwa den Deutschen Bundestag, vor Hackerangriffen zu schützen, erodiert allerdings den Glauben an die faktische Einlösbarkeit eines solchen normativen staatlichen Sicherheitsversprechens.⁶³

59 Open-Source-Produkte können dazu einen Beitrag leisten. Die Verwaltung sollte ihre Dienstleistungen, etwa Datenportale, auch selbst mit offener Lizenz zur Verfügung stellen (was sie gegenwärtig in weiten Teilen bereits tut). Dem Staat kommt insoweit eine besondere Vorbildfunktion bei der Feinjustierung der Architektur des Netzes mit offenen Standards zu; so zu Recht der Antrag der Fraktionen der CDU/CSU und SPD, Innovativer Staat – Potenziale einer digitalen Verwaltung nutzen und elektronische Verwaltungsdienstleistungen ausbauen, BT-Drucks. 18/9799; dazu auch IV. 3., S. 26 ff.

60 BT-Drucks. 18/9799, S. 7.

61 Das BSI berichtet bspw. von 380.000 Schadprogrammen, die täglich neu gesichtet und häufig per E-Mail-Anhang verteilt werden, siehe BSI, Die Lage der IT-Sicherheit in Deutschland 2016, 2016, S. 18.

62 Insoweit für eine übergreifende Gewährleistungsaufgabe des Staates *Hoffmann-Riem*, Stellungnahme zur Anhörung des NSA-Untersuchungsausschusses am 22. Mai 2014, 16.5.2014, S. 15 ff., 19. Zum Grundrecht auf Gewährleistung der Integrität und Vertraulichkeit informationstechnischer Systeme, siehe BVerfGE 120, 274 (313 ff.).

63 Vgl. Deutsches Institut für Vertrauen und Sicherheit im Internet (Fn. 2), S. 86: 66 % der Bürger glauben nicht, dass der Staat sie im Internet wirksam vor Gefahren schützen kann.

Zum Erfolg digitaler Staatstransformation und digitaler Unversehrtheit gehört nicht nur ein hohes Maß an digitaler Sicherheit, sondern mit der gleichen Selbstverständlichkeit auch ein dem kulturellen Selbstverständnis der Bevölkerung adäquates Maß digitalen Persönlichkeitsschutzes: Nur dann, wenn die Bürger sich hinreichend gewiss wähnen, dass die Behörden ihre Daten ausschließlich bestimmungsgemäß verarbeiten, sie insbesondere nur auf der Grundlage einer hinreichend rechtsklaren Verarbeitungserlaubnis an andere staatliche Stellen oder gar an private Dritte weitergeben⁶⁴, werden die Bürger die digitalen Angebote der Verwaltung nutzen. Dieses Zutrauen muss sich die deutsche Verwaltung mühsam erarbeiten. In diesem Prozess befindet sie sich aber durchaus auf einem guten Weg: Die Bedenken, E-Government-Angebote zu nutzen, gehen fühlbar zurück.⁶⁵ Das Vertrauen der Bevölkerung in digitale Angebote der Verwaltung steigt kontinuierlich.⁶⁶ Zugleich verbleibt ein vergleichsweise hohes Grundmaß an Skepsis in der Bevölkerung: 34 % der Deutschen empfinden Datenschutz- und Datensicherheitsbedenken als unüberwindliches Hindernis, um verfügbare E-Government-Angebote in ihr Handlungsrepertoire aufzunehmen.⁶⁷ Die vorherrschenden Sorgen muss der Gesetzgeber respektieren und durch eine sachgerechte Gestaltung des Ordnungsrahmens für E-Government-Verfahren soweit als möglich konzeptionell zu zerstreuen versuchen – auch und gerade mit Blick auf seine grundrechtliche Schutzpflicht hinsichtlich der informationellen Selbstbestimmung der Bürger.

64 Der Schutz der informationellen Selbstbestimmung ist nicht nur verfassungsrechtlich vorstrukturiert. Die Gestaltungsmacht für den Persönlichkeitsschutz liegt überwiegend nicht mehr in nationaler Hand. Die DSGVO gibt das notwendige Maß ab dem 25.5.2018 (Art. 99 Abs. 2 DSGVO) grundsätzlich unmittelbar vor. Zu den verbleibenden nationalen Handlungsspielräumen umfassend *Kühling/Martini/Heberlein et al.*, Die DSGVO und das nationale Recht, 2016, S. 3 ff.

65 Initiative D21 (Fn. 18), S. 16 f.: von 66 % im Jahr 2014 auf 34 % im Jahr 2016. Ähnlich Deutsches Institut für Vertrauen und Sicherheit im Internet (Fn. 2), S. 85: Danach vertrauen 63 % der Bürger Online-Angeboten staatlicher Einrichtungen.

66 Vgl. Initiative D21 (Fn. 18), S. 16 f.

67 Initiative D21 (Fn. 18), S. 17.

c) Zielkonflikte

Die disparaten Zielkategorien digitaler Staatlichkeit stehen in spannungsreicher Beziehung zueinander. Insbesondere die Leitbilder „Nutzerfreundlichkeit“ und „IT-Sicherheit“ wirken oftmals wie Antipoden. So findet sich etwa kaum eine Authentifizierungslösung, die zugleich benutzerfreundlich und sicher ist:⁶⁸ Eine Zwei-Faktor-Authentifizierung mit Chipkarte erhöht bspw. in der Regel die Sicherheit eines Systems, verkompliziert es aber zugleich. Denn sie macht ein zusätzliches Kartenlesegerät erforderlich.⁶⁹ Die Möglichkeit, ein vergessenes Passwort per Mail wiederherzustellen, ist bequem – sie reißt aber Sicherheitslücken.⁷⁰ Ähnlich erhöhen Verschlüsselungstechniken die Sicherheit, schränken zugleich aber häufig die Funktionalität digitaler Kommunikationswerkzeuge ein. Darin liegt auch einer der tragenden Gründe, weshalb kryptographische Verfahren im alltäglichen Gebrauch der Bürger noch keinen festen Platz gefunden haben.⁷¹

Gerade über die Kommunikation zwischen Bürger und Staat legt sich der Zielkonflikt zwischen Sicherheit und Nutzerfreundlichkeit wie ein Mühlstein: Ein aufwändiger Registrierungsprozess, langwierige Sicherheitsüberprüfungen und zerklüftete Zuständigkeiten unterminieren schnell die Nutzerfreundlichkeit und damit den Effizienzgewinn elektronischer Antragsabwicklung.

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*. Ein Personalausweis ist keine Payback-Karte – und die Verwaltung kein Versandhändler. Der Staat kann sich Fehler seiner Angebote weniger leisten als ein Startup-Unternehmer, der fünf Apps in der Hoffnung ins Rennen schickt, dass zwei davon überleben und eine zum großen Markterfolg aufsteigt. Die Verwal-

68 Schröder/Morgner, DuD 2013, 530 (531).

69 Schröder/Morgner (Fn. 68), 531.

70 Schröder/Morgner (Fn. 68), 531.

71 Eine nach dem Public-Key-Verfahren verschlüsselte E-Mail kann der Empfänger nur dann lesen, wenn er selbst über ein Schlüsselpaar verfügt. Messenger-Apps, wie „Telegram“ oder „Signal“, haben allerdings bereits – wenn auch mit Abstrichen – einen einfacher bedienbaren Lösungsmechanismus gefunden.

tung unterliegt einer strengen Gesetzesbindung und einer föderalen Zuständigkeitsordnung, die ihr ein – Opportunitätsabwägungen verschriebenes – Handeln außerhalb ihrer Kompetenzgrenzen versagt.

Den verfügbaren Handlungsrahmen für eine vorbildliche Benutzerfreundlichkeit und Funktionalität der Dienste schöpfen zahlreiche Angebote öffentlicher Stellen bislang freilich nicht aus. Aus der E-Commerce-Welt lässt sich manches Vorbild implementieren, ohne zugleich besondere rechtsstaatliche Anforderungen an die öffentliche Verwaltung über Bord zu werfen: Digitale Angebote der Verwaltung sollten Wiedererkennungseffekte etablierter Muster nutzen und das Potenzial ebenenübergreifender Standardisierung erschließen – insbesondere sollten die Seiten leicht auffindbar und auf der Grundlage eines durchgängigen Designs intuitiv erfassbar 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 fehler-tolerant ausgestaltet sein, den Nutzer namentlich nicht in ein Zwangskorsett pressen, das ihm die anfängliche Euphorie an der digitalen Kommunikation mit der Verwaltung schnell wieder raubt.⁷² Der Staat ist in diesem gestalterischen Optimierungsprozess gut beraten, von App-Entwicklern zu lernen, wie sich Methoden der Visualisierung, Sprachsteuerung und u. U. auch der Gamification sinnvoll nutzen lassen, um die Attraktivität und den Verbreitungsgrad eines Angebots zu steigern.

Ein sachgerechter Weg, tragfähige Kompromisse zwischen Sicherheit und Funktionalität zu schließen, ist die passgenaue Abstufung von Vertrauensniveaus und Sensibilitätsgraden.⁷³ Denn nicht jede Verwaltungsleistung

72 Dazu auch IT-Planungsrat, Abschlussbericht AG Attraktivität des E-Government, 2015, S. 15 f. Nach seiner Einschätzung bilden die Barrierefreiheit und der niederschwellige Zugang zentrale Faktoren, um mögliche Hemmschwellen der Nutzer abzubauen; Expertenkommission Forschung und Innovation (Fn. 10), S. 89. Vgl. auch den organisatorischen Vorschlag bei Nationaler Normenkontrollrat (Fn. 21), S. 17 ff. 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. Darin liegt eine wichtige Aufgabe der behördlichen Personalentwicklung.

73 Vgl. auch IT-Planungsrat, Handreichung mit Empfehlungen für die Zuordnung von Vertrauensniveaus in der Kommunikation zwischen Verwaltung und Bürgerinnen und Bürgern bzw. der Wirtschaft, 13.3.2015, S. 3 ff.

ist auf das gleiche Sicherheitsniveau angewiesen: Eine einfache Auskunft oder die Mitwirkung an einem Partizipationsportal unterliegen anderen Identifizierungsvoraussetzungen als bspw. die Zuerkennung und der Nachweis eines rechtlichen Status, die einer Authentifizierung mittels der eID des Personalausweises bedürfen. Aber auch dieser plausible Grundansatz löst das Problemknäuel am grünen Tisch akademischer Theorie regelmäßig leichter als in der praktischen Modellierung auf. Den goldenen Mittelweg zu finden, namentlich eine Plattform zu entwickeln, die intuitive Bedienbarkeit, IT-Sicherheit und Persönlichkeitsschutz miteinander vereint, bleibt eine der größten Herausforderungen digitaler Transformation.

III. Instrumente einer Ertüchtigung der Verwaltung für das digitale Zeitalter

1. Im Verhältnis Behörde-Behörde: ebenenübergreifende Kooperation von Bund, Ländern und Kommunen

Im Wettlauf um die besten Strukturen digitaler Staatlichkeit genießen E-Government-Spitzenreiter wie Singapur oder Estland im Vergleich zu Deutschland einen nur schwer einholbaren Startvorteil: Sie kämpfen nicht mit den Reibungsverlusten des Föderalismus. Zu dessen Wesen gehört es, abstimmungsintensiv (und deshalb unbequem sowie bisweilen langsam zu sein, insbesondere nicht allein dem Leitstern der Effizienz zu folgen. Die bundesstaatliche Struktur wirkt dadurch aber auch häufig wie Sand im Getriebe digitaler Umsetzungsbemühungen. Zu ihren Schattenseiten gehören Insellösungen, Sichtblenden und rollenbezogene Egoismen-Silos autonom handelnder Akteure: Bund, Länder und Kommunen bauen ihre digitalen Strukturen bislang weitgehend in Eigenregie. So entstehen viele gut gemeinte, aber nicht aufeinander abgestimmte Unikate einer heterogenen Komponentenflotte, die keine gemeinsame Schubkraft entfaltet.⁷⁴ Isolierte

⁷⁴ Vgl. etwa das Serviceportal Baden-Württemberg, das 1000 Verwaltungsdienstleistungen bündelt, zu denen es dem Bürger einen personalisierten Zugang eröffnet. Ähnlich arbeitet das BayernPortal: Online vorhandene Dienste können die Bürger mit der BayernID (einer Single-Sign-on-Lösung) nutzen. Siehe dazu Nationaler Normenkontrollrat, E-Government in Deutschland: Wie der Aufstieg gelingen kann – ein Arbeitsprogramm (Analysedokument), 2016, S. 32 f.