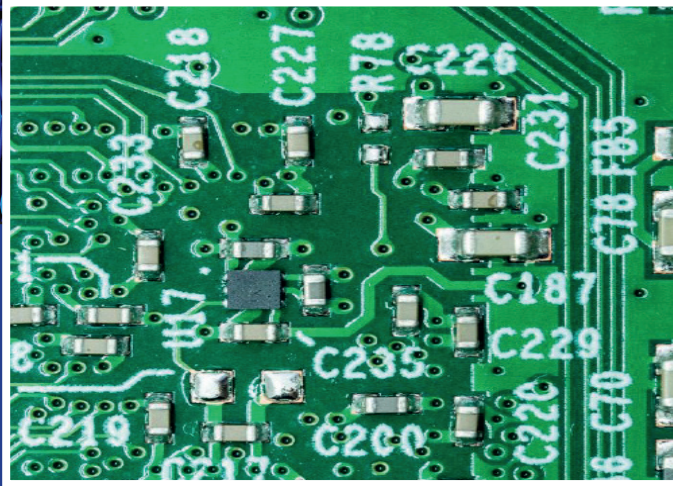


Henning Lühr (Hrsg.)



Brauchen wir eine neue Staatskunst?

Herausforderungen für das Staats-
und Verwaltungshandeln durch
die digitale Entwicklung

Ergebnisse des Kolloquiums
im Bremer Rathaus



Freie
Hansestadt
Bremen

Freie Hansestadt Bremen – Senatorin für Finanzen –
in Kooperation mit Dataport, der Kommunalen
Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt),
dem Deutschen Städtetag und dem Deutschen Landkreistag

Henning Lühr (Hrsg.)

Brauchen wir eine neue Staatskunst?

**Herausforderungen für das Staats-
und Verwaltungshandeln durch
die digitale Entwicklung**

Ergebnisse des Kolloquiums
im Bremer Rathaus
am 12./13. Februar 2019

Kellner Verlag
Bremen Boston



Dieses Buch ist bei der Deutschen Nationalbibliothek registriert.
Die bibliografischen Daten können online angesehen werden:

<http://dnb.d-nb.de>

Impressum

© 2019 KellnerVerlag, Bremen | Boston

St.-Pauli-Deich 3 | 28199 Bremen

Tel. 0421 • 77 8 66 | Fax 0421 • 70 40 58

sachbuch@kellnerverlag.de | www.kellnerverlag.de



GESAMTHERSTELLUNG: KellnerVerlag, Bremen

UMSCHLAGGESTALTUNG: Nele Cichon

UMSCHLAGFOTOS: Pixabay.de

ISBN 978-3-95651-211-7

Vorwort des Herausgebers

Um die gesellschaftspolitischen, staats-theoretischen, verfassungsrechtlichen und verwaltungswissenschaftlichen Fragen der Herausforderungen für das Staats- und Verwaltungshandeln durch die digitale Entwicklung zu thematisieren und in einem wissenschaftlichen Diskurs weiter zu verbreiten, haben wir uns in Bremen entschlossen, zu einem Kolloquium zum Thema »Brauchen wir eine neue Staatskunst?« einzuladen.

Mein besonderes Interesse an der Auseinandersetzung mit der »Staatsfrage« in Zeiten der Digitalisierung ist durch zwei Institutionen bestärkt worden: Der Beirat »Innovative Verwaltungsentwicklung« der Freien Hansestadt Bremen, der sich aus Vertreter*innen aus Wissenschaft, Wirtschaft, Gewerkschaften und Verbänden, Bund/Länder/Kommunen zusammensetzt, war in den letzten beiden Jahren Denkwerkstatt und Impulsgeber für die Verwaltungsmodernisierung und Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung in der Freien Hansestadt Bremen. Im Beirat wurden aber auch die grundlegenden Fragen der Veränderung des Staatswesens, der digitalen Lebenswelt einer »neuen« Ethik aufgegriffen.

Als Vorsitzender des IT-Planungsrates habe ich ausdrücklich herausgestellt, dass es sich bei der Digitalisierung nicht nur um die »Elektronisierung der bestehenden Bürokratie« handelt. Vielmehr bedarf es einer Analyse der sich verändernden Rahmenbedingungen und der Institutionen sowie einer klaren gesell-

schaftspolitischen Positionierung: Digitalisierung ist Gestaltungsfeld der Politik!

Von dem zwar der altgriechischen Philosophie entliehenen Begriff »Staatskunst« haben wir uns größere Wirkung in der öffentlichen Auseinandersetzung und politischen Diskussion versprochen, als wenn auf die klassischen politikwissenschaftlichen Begriffe »Regierungslehre in Zeiten der Digitalisierung« oder auf Anglizismen wie »Staatsmanagement« oder »Der Staat als Stakeholder der Digitalisierung« zurückgegriffen worden wäre.

Diese mediale Wirkung ist eingetreten! Auf anderen Tagungen und Kongressen sowie in der politischen Diskussion wird der Begriff »Staatskunst« aufgegriffen und damit die politische Auseinandersetzung über Digitalisierung gefördert.

Am 12./13. Februar 2019 fand im Bremer Rathaus das Kolloquium mit 240 Wissenschaftlern*innen, Politiker*innen, Vertreter*innen der Wirtschaft, Verwaltungsfachleuten und Studierenden statt. Der vorliegende Band dokumentiert die Beiträge und die Diskussion.

Ganz besonders danke ich Jessica Buchfeld, Claudia Carola Arndt, Jana Schlenther, Eugen Konrad, Christian Jost und Michaela Meyer für die tatkräftige Unterstützung bei der Vorbereitung und Durchführung der Veranstaltung.

*Bremen, im März 2019
Henning Lühr*

Inhaltsverzeichnis

3	Vorwort des Herausgebers
8	Digitalisierung wird zum Kristallisationspunkt der gesellschaftstheoretischen und -politischen Diskussion über den Staat – Eine Einführung – Patricia Grashoff, Peter Kalmbach, Henning Lühr
26	»Digitalisierung als Gestaltungsfeld der Politik« – Begrüßung und Eröffnung – Carsten Sieling
30	Wir brauchen eine neue Staatskunst! Plädoyer für eine politische und staatstheoretische Auseinandersetzung um die Zukunft der Staatlichkeit in Zeiten der Digitalisierung Karoline Linnert
36	Nicht nur staunen, sondern handeln: den gesellschaftlichen Wandel gestalten! Katarina Barley
42	Assistenzsysteme der Zukunft – Nutzen künstlicher Intelligenz Rolf Drechsler / Christoph Lüth
48	Was bedeutet künstliche Intelligenz für die öffentliche Verwaltung? Hermann Hill
58	Digitale Staatskunst – Das Politische der digitalen Transformation Thomas Losse-Müller
66	Diskussionsbeiträge zu den Vorträgen von Rolf Drechsler, Hermann Hill und Thomas Losse-Müller
74	Neues Denken ohne neue Ethik? Drei Thesen für den Staat im Zeitalter der Digitalisierung Dagmar Borchers
84	Diskussionsbeiträge zum Vortrag von Dagmar Borchers
88	Regierungskommunikation in Zeiten der Digitalisierung Joachim Wieland
94	Diskussionsbeiträge zum Vortrag von Joachim Wieland

98	Digitalisierung, soziale Ungleichheit und die Zukunft des Wohlfahrtsstaates Frank Nullmeier
104	Diskussionsbeiträge zum Vortrag von Frank Nullmeier
110	Die digitale Dimension der Grundrechte Sönke Schulz
122	Diskussionsbeiträge zum Vortrag von Sönke Schulz
124	Digitaler Staat – Kein Platz mehr für die Kommunale Selbstverwaltung? Carsten Kühl
130	Diskussionsbeiträge zum Vortrag von Carsten Kühl
132	Europa und die Herausforderungen der Digitalisierung Wilfried Bernhardt
145	Diskussionsbeiträge zum Vortrag von Wilfried Bernhardt
150	Digitalisierungstarifvertrag als Impuls zu Gestaltung der digitalen Herausforderungen? – Digitalisierung geht nur als gemeinsame Gestaltungsinitiative der Sozialpartner – Frank Bsirske
159	Diskussionsbeiträge zum Vortrag von Frank Bsirske
168	Digitale Souveränität – Schutz und Gewährleistung als Verfassungsauftrag Johann Bizer
182	Digitale Souveränität durch rechtliche Gestaltung von Technik? Martin Schallbruch
193	Diskussionsbeiträge zu den Vorträgen von Johann Bizer und Martin Schallbruch
202	Digitales Dänemark Von Dänemark lernen – heißt siegen lernen? Ist das dänische Erfolgsmodell in andere politische Systeme transformierbar? Lone Skak-Nørskov

206	Brauchen wir ein neues Verwaltungsrecht? Funktionalität, Grundrechtsschutz, Teilhabe und Rechtsschutz im vollautomatisierten Verwaltungsverfahren Ariane Berger
213	Diskussionsbeiträge zu den Vorträgen von Lone Skak-Nørskov und Ariane Berger
216	Müssen wir noch den Amtsschimmel auf die Datenautobahn bringen oder gibt es schon die Verwaltung auf Autopilot? – Die OZG-Umsetzung ist mehr als die Elektrifizierung der Bürokratie – Muss im Zeitalter der Digitalisierung der Föderalismus neu gedacht werden? Kann der IT-Planungsrat überhaupt eine verbindende Klammer sein? Podiumsdiskussion Diskussionsleitung: Matthias Kammer
216	Uda Bastians
219	Alexander Handschuh
221	Sabine Smentek
222	Klaus Vitt
222	Henning Lühr
238	Schlussbemerkungen Karoline Linnert
242	Brauchen wir eine neue Staatskunst? – Kommentar – Hermann Hill
250	Autorinnen und Autoren



Staatskunst - Programm 12. Februar 2019

8:30 Uhr Kaffee-Empfang

9.00 Uhr Begrüßung **BGM Dr. Sieling**

9.20 Uhr Wir brauchen eine neue Staatskunst! **BGM Linnert**

9.45 Uhr Nicht nur staunen, sondern handeln...

Dr. Katarina Barley, BMin Justiz, Verbraucherschutz

10:30 – 11:00 Uhr Kaffeepause

11 - 13 Uhr Vorträge

- Ich berechne, also bin ich! **Prof. Dr. Rolf Drechsler**, Uni Bremen
- Künstliche Intelligenz ante portas der Bürokratie
Prof. Dr. Hermann Hill, Deutsche Universität Speyer
- Digitale Staatskunst, **Thomas Losse-Müller**, Staatssekretär a.D.

13 – 14 Uhr Mittagsimbiss

14 - 18:30 Uhr Vorträge

- Brauchen wir eine neue „digitale“ Ethik und Staatstheorie für den Staat im Zeitalter der Digitalisierung? – Thesen- philosophischen Perspektive, **Prof. Dr. Dagmar Borchers**, Universität Bremen
- Regierungskommunikation in Zeiten der Digitalisierung
Prof. Dr. Wieland, Deutsche Universität Speyer
- Digitalisierung, soziale Ungleichheit und die Zukunft des Wohlfahrtsstaates, **Prof. Dr. Frank Nullmeier**, Universität Bremen

16 – 16:30 Uhr Kaffeepause

- Die digitale Dimension der Grundrechte **Dr. Sönke Schulz**, Lorenz-von-Stein-Institut - Christian-Albrecht-Universität zu Kiel
- Digitaler Staat – Kein Platz mehr für die Kommunale Selbstverwaltung? **Prof. Dr. Carsten Kühl**, wiss. Direktor und Geschäftsführer difu
- Europa und die Herausforderungen der Digitalisierung
Prof. Dr. Wilfried Bernhard, Universität Leipzig

19:30 Uhr Abendempfang des Senats im Rathaus mit Buffet



Staatskunst - Programm 13. Februar 2019

8:30 Uhr Kaffee-Empfang

9 - 13 Uhr Vorträge

- Digitalisierungstarifvertrag als Impuls zu Gestaltung der digitalen Herausforderungen? **Frank Bsirske**, Vorsitzender (Ver.di)
- Digitale Souveränität – Schutz und Gewährleistung als Verfassungsauftrag, **Dr. Johann Bizer**, Vorstand Dataport
- Digitale Souveränität durch rechtliche Gestaltung von Technik?
Martin Schallbruch, MD a. D

11 – 11:30 Uhr Kaffeepause

- Die Macht der Algorithmen? Chancen, Herausforderungen und Kompetenzanforderungen für den Staat,
Lena-Sophie Müller, Managing Director bei der Initiative D21
- Von Dänemark lernen – heißt siegen lernen? **Lone Skak-Nørskov**, Botschaftsrätin Digitalisierung Königl. Dänischen Botschaft, Berlin
- Brauchen wir ein neues Verwaltungsrecht?

PD Dr. Ariane Berger, Beigeordnete Deutscher Landkreistag

13:10 Uhr Mittagsimbiss

14:15 – 16 Uhr Diskussionsrunde

- Müssen wir noch den Amtsschimmel auf die Datenautobahn bringen oder gibt es schon die Verwaltung auf Autopilot? – Die OZG-Umsetzung ist mehr als die Elektrifizierung der Bürokratie – Muss im Zeitalter der Digitalisierung der Föderalismus neu gedacht werden? Kann der IT-Planungsrat überhaupt eine verbindende Klammer sein?

Dr. Uda Bastians (Deutscher Städtetag), **Alexander Handschuh** (Deutscher Städte- und Gemeindebund), **Staatssekretär Klaus Vitt** (BMI), **Staatsrat Henning Lühr** (Bremen, Vorsitzender des IT-Planungsrates), **Staatssekretärin Sabine Smentek** (Berlin) Diskussionsleitung: **Matthias Kammer**, DIVSI, Hamburg

16 Uhr Schlusswort Bürgermeisterin **Karoline Linnert**

Das Programm des Kolloquiums.

Digitalisierung wird zum Kristallisationspunkt der gesellschaftstheoretischen und -politischen Diskussion über den Staat – Eine Einführung –

Patricia Grashoff, Peter Kalmbach, Henning Lühr

1. Überlegungen zum Thema (Henning Lühr)

1.1 Staatskunst

Auch wenn die staatstheoretischen Grundpositionen des Philosophen Aristoteles noch durch Befürchtungen über die Wirkungen demokratischer Willensbildung geprägt waren, wurde für das Kolloquium gleichwohl auf den Begriff »Staatskunst« zurückgegriffen.

Gegründet auf die Nikomachische Ethik von Aristoteles (Aristoteles: Nikomachische Ethik – Textausgabe – Köln 2009) bezeichnet »Staatskunst« begriffsgeschichtlich in seiner philosophischen Staatslehre die Kunst der Staatsführung, die Fertigkeit, die Wohlfahrt des Staates auf das Vorteilhafteste zu erhalten und zu befördern. In der Gegenwart ist der Begriff eher entmystifiziert, steht für politisches Handeln, Regieren, Staatsmanagement. Die Digitalisierung ist die Herausforderung das Handeln des Staates und der Verwaltung.

1.2 Digitalisierung in der gesellschaftlichen Entwicklung

Digitalisierung: Was ist das überhaupt? Der Begriff Digitalisierung ist in aller Munde, es wird ständig über

die digitale Revolution berichtet, und Politiker befürchten, dass Deutschland den Anschluss an die Digitalisierung verpassen könnte.

Digitalisierung beschreibt – vereinfacht gesagt – die Umwandlung analoger Werte oder Daten in ein digital nutzbares Format. Die so gewonnenen Daten lassen sich informationstechnisch speichern und verarbeiten. An Dynamik und Wucht der Veränderung gewinnt die Digitalisierung mit der Durchdringung aller gesellschaftlichen Bereiche.

Die Digitalisierung erfasst inzwischen alle gesellschaftlichen Bereiche und beeinflusst die Entwicklung in Wirtschaft, Arbeitswelt, Zivilgesellschaft, öffentlichem Sektor und Privatleben. Die »Computerisierung« wird durch vielfältige soziale Veränderungen begleitet. Neue Dienste entstehen und verändern oder ersetzen Bestehendes, Gewohntes und Bewährtes. Diese Entwicklung birgt Chancen und Risiken.

So kann beispielsweise autonomes Fahren vom Steuern eines Fahrzeugs entlasten und sich kosten- und energieeffizient auswirken. Autonomes Fahren wird aber auch dazu führen, dass der Beruf des LKW- oder Busfahrers obsolet werden wird. Mobilitätsplattformen ermöglichen die Verknüpfungen unterschiedlicher Angebote vom ÖPNV, Taxi oder

Carsharing, aber gleichzeitig werden sich dadurch auch Geschäftsmodelle verändern. Die wirtschaftliche Macht wandert vom Dienstleister zum Plattformbetreiber bzw. Datenbroker und verlässt damit die staatliche/kommunale Sphäre. Gestaltungsmöglichkeiten im Zusammenhang von Mobilitätskonzepten mit einer neuen Verantwortlichkeit des ÖPNV werden vergeben.

Diese Disruptivität wird – vergleichbar mit der industriellen Revolution – Branchen und Arbeit drastisch verändern. Qualifikationen, die heute noch ausreichen, um den eigenen Lebensunterhalt zu bestreiten, werden morgen nicht mehr benötigt werden. Parallel wird diese Entwicklung durch die Globalisierung beschleunigt. Bestimmungsfaktoren der Digitalisierung sind Informationstechnik sowie die Verwertungslogistik und -dynamik des Kapitals. In einer globalen Welt hängt im Übrigen die Erhaltung des deutschen Wohlfahrtsmodells damit auch zentral von der Behauptung der eigenen wirtschaftlichen Potenz und der Abschöpfung von Steuern bei der sogenannten globalen »digitalen Ökonomie« ab.

1.3 Der Staat im Zeitalter der Digitalisierung

Die Digitalisierung fordert dabei den Staat in zweifacher Hinsicht heraus:

- Zum einen ist der Staat auch Subjekt dieser Transformation: er gestaltet die Rahmenbedingungen für gesellschaftliche Entwicklungen. Und hier stellen sich grundlegende Fragen:
 - »Was muss der Staat tun, damit die Digitalisierung dem Menschen dient?« Nur wenn die digitale Umwälzung zuallererst dem

Gemeinwohl dient, möglichst gute Lebens- und Arbeitsbedingungen für möglichst viele Menschen bietet, ist es ein legitimes vom Staat zu verfolgendes Ziel.

- »An welchen Werten soll sich der Staat bei der Digitalisierung orientieren?« Reichen die »alten« Werte, wie wir sie etwa im GG finden, aus, oder brauchen wir neue Werte, wie die von nicht-staatlicher Seite entwickelte Charta der digitalen Grundrechte, die entstanden ist, weil die Autorinnen und Autoren es für notwendig hielten, da sich aufgrund der technologischen Entwicklung neue staatliche Aufgaben ergeben?
- Der Staat ist zum anderen als Objekt von der Digitalisierung betroffen. Wir müssen uns als Verwaltung damit auseinandersetzen, wie neue technische Möglichkeiten die klassischen Arbeitsabläufe der Verwaltung verändern, neue Qualifikationen bei den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern erfordern und wie dies alles die Kultur unserer Verwaltung verändert.

Der Staat ist also einerseits selbst von der Digitalisierung in seinen Funktionen, Aufgaben und Diensten betroffen, andererseits kommt ihm als Sozial- und Rechtsstaat die besondere Rolle zu, die Rahmenbedingungen der Digitalisierung verantwortungsvoll zu gestalten. Dies wird auch Antworten auf die Frage erfordern, wie künftig Parlamente ihrer Verantwortung für die Rechtssetzung gerecht werden können.

Daran knüpft sich dann die Frage an: »Funktioniert unser System der Gesetzgebung noch im digitalen Zeitalter?«

Es dauert sehr lange, neue Regeln zu etablieren. Bei der DSGVO mehr als sechs Jahre. – Haben wir diese Zeit in einer Welt, die durch immer schnellere Veränderungszyklen gekennzeichnet ist? Aber gerade die DSGVO ist auch ein gutes Beispiel, welche positive Wirkung neue Regelungen haben können. Schon jetzt wird die DSGVO als Vorreiter für digitalen Datenschutz und Bürgerrechte gesehen – als Gegenmodell zu den (nicht oder nur rudimentär vorhandenen) Regelungen in den USA oder China beispielsweise. Vielleicht brauchen wir mehr prinzipienorientierte Regelungen und weniger detaillierte Ausgestaltungen? Statt Einzelregelungen dazu, wie technische Anwendungen genau gestaltet sein müssen, könnten wir hohe Schutzziele und eine klare Verantwortungsverteilung definieren und den Markt dazu passende technische Lösungen entwickeln lassen. Aber widerspricht dies nicht dem Wesentlichkeitsgrundsatz des BVerfG? Und liegt dann die Verantwortung noch bei denen, die wir als Bürgerinnen und Bürger wählen, um solche Entscheidungen zu treffen, den Politikerinnen und Politikern?

Die Fragen der Aufgabenverteilung im Föderalismus müssen aufgearbeitet werden. Wie werden die Kommunen als Gewährleister der Daseinsvorsorge stärker in Prozesse der Umgestaltung einbezogen? Weitere Fragen, wie der Umgang mit sozialen Netzwerken und die erforderliche »Aufgabenteilung« mit Wirtschaft und Gesellschaft, sind noch ungeklärt.

Auch das Zusammenwirken mit anderen Staaten im Rahmen der beschriebenen Globalisierung ist noch zu gestalten. Welche Regulierungsfunktion wird die EU wahrnehmen müssen. Wird es dabei in den Staaten der EU zu einer ver-

änderten Arbeitsteilung zwischen Parlament und Regierung kommen?

Bisher kamen komplexe algorithmische Systeme vor allem bei Plattformen der Social Media zum Einsatz, wo sie zur Steuerung unserer Wahrnehmung verwendet werden. Die Einführung maschineller Entscheidungen in vielen anderen Bereichen wird mit Big Data und selbstlernenden Algorithmen erst richtig interessant. Wissenschaftliche Untersuchungen gehen davon aus, dass komplexe Algorithmen zukünftig nicht nur im Bereich Wirtschaft und Finanzen Anwendung finden, sondern in großen Schritten auch im Bereich des Rechts (Legal Tech), der Gesundheit (Robotik im Operationssaal, in der Altenpflege und Diagnostik), der Sicherheit (Predictive Policing, Grenzkontrolle, Sicherheit) und der öffentlichen Verwaltung (algorithmik regulation). Dem Gesetz zur Verbesserung des Onlinezugangs zu Verwaltungsleistungen (OZG) als Organisationsgesetz zur Umstellung auf Onlineverfahren wird eine große Zahl von Änderungen von Fachgesetzen folgen. Vollautomatisierte Verwaltungsverfahren erfordern die Festlegung und ggf. Mechanismen von Entscheidungskriterien und Verfahrensrechten (z. B. Anhörung?). Die Anforderungen an die Kontrolle der Algorithmen werden wachsen, die klassische »Folgenabschätzung« und die Überprüfung der System-Designs werden nicht mehr ausreichen.

Hinzu kommt, dass der Grundrechtsschutz und die verfassungsrechtlich garantierte Teilhabe an demokratischer Willensbildung und an staatlicher und kommunaler Daseinsvorsorge neu ausgerichtet werden müssen.

Ein Blick in die Kommentare, in Literatur und Rechtsprechung zum Grundgesetz zeigt, dass die Grundrechte jeweils

im Mittelpunkt der juristischen Befassung stehen. Die digitale Dimension und die Ausgestaltung und Ausweitung der Grundrechte wird künftig erheblich an Bedeutung gewinnen.

Wenn der von Politik, Wissenschaft und zivilgesellschaftlichen Akteuren*innen vorgelegte Entwurf einer »Charta der digitalen Grundrechte der Europäischen Union« (aktualisierte Neufassung 2018) auf Information über und Einflussmaßnahme unter anderem auf die Installation und Wirkung der Algorithmen (Art. 7) abstellt, wird auch der verbindlichen Beteiligung der Nutzer*innen bei der Konzipierung digitaler Verwaltungsverfahren eine besondere Bedeutung zukommen, die über Initiativen »Nutzer first!« und Co-Creation hinausgehen muss.

Die institutionalisierte Verfasstheit des politischen Systems in Deutschland weist den Sozialpartnern sowohl in dem Art. 9 des Grundgesetzes als auch durch gesetzliche Regelungen zum Tarifvertragsrecht und Mitbestimmung einen großen Gestaltungsrahmen zu. Dieser Aspekt fehlt in der öffentlichen und gesellschaftspolitischen Diskussion!

In der bisherigen Diskussion und Praxis der forcierten Umsetzung der Digitalisierung sind die Gesichtspunkte der Veränderungsprozesse und der künftigen Gestaltung der Arbeitswelt 4.0 und die damit verbundenen Ängste, unterschiedlichen Interessen etc. kaum aufgegriffen worden. Die sozialverträgliche Gestaltung der grundlegenden Veränderung der Arbeitsabläufe, der Qualifizierung und des flexiblen Personaleinsatzes kann letztlich nur durch gemeinsames Handeln der Sozialpartner erreicht werden. Stichworte dazu: Informationsrechte, Beteiligung der betroffenen Beschäftigten einschließlich einer Kultur und Befähigung

zur Beteiligung, prozessorientierte Verfahren bei der Umgestaltung, Qualifikationsanalysen und grundlegende Veränderung der Grund- und berufs begleitenden Qualifizierung Arbeitszeit, Arbeitsbedingungen, Gesundheitsschutz und Schutzregelungen für von Veränderung betroffenen Beschäftigten.

Zugespielt: Ein politisches Konzept, eine beteiligungsorientierte Gestaltungsoffensive und eine tarifvertragliche und gesetzliche Regelung (ein Digitalisierungstarifvertrag und entsprechende Änderungen im öffentlichen Dienstrecht) ist erforderlich, um die weitreichenden Veränderungen in den nächsten Jahren zu begleiten. Hier sind sowohl die Gewerkschaften im öffentlichen Sektor als auch der DGB als politische Interessenvertretung und die öffentlichen Arbeitgeber (Bund, Länder und Kommunen) gleichermaßen gefordert.

Auch im Kontext der wissenschaftlichen Reflexion und Aufarbeitung drängen die Fragen nach veraltungsebenenübergreifenden Formaten der Beteiligung und Gestaltung in den Vordergrund.

1.4 Digitale Souveränität

Tragende Bedeutung kommt der Digitalen Souveränität zu. Früher war IT nur ein Hilfsmittel der Verwaltung. Der Rechner stand »unter« dem Schreibtisch. Gearbeitet wurde am Schreibtisch. Heute ist die IT integraler Bestandteil der Verwaltungsleistung. Ohne IT funktioniert die Verwaltung nicht. Steht die IT, stehen die Schlangen vor den Bürger- und Kundenzentren. Hinzu kommt, dass durch die Algorithmen bei vollautomatischen Verwaltungsentscheidungen gleichzeitig die Frage nach der demokratischen Legitimation aufgeworfen wird. Diese Form

von Abhängigkeit kann auf die Funktionalität von Rechtsstaat und Demokratie durchschlagen. Die rechtsstaatliche Ableitbarkeit und der ausfallsichere Betrieb der IT werden zum Garanten der Funktionsfähigkeit der öffentlichen Verwaltung. Nach dem verfassungsrechtlichen Grundverständnis gehört die IT daher in öffentliche und nicht in private »Hände«.

Dasselbe gilt für die Datensicherheit: Bürger*innen und Unternehmen vertrauen ihre Daten der öffentlichen Verwaltung an. Sie erwarten, dass mit ihren Daten »kein Schindluder« getrieben wird. Die öffentliche Verwaltung ist nicht Google und auch nicht Facebook. Erwartet werden Datenschutz und Datenintegrität, andernfalls würde die Verwaltung das wichtigste Gut ihrer Stabilität verlieren: das Vertrauen ihrer Bürger*innen und Unternehmen. Auch deswegen gehören diese Daten nicht in die Cloud des eCommerce, sondern in öffentliche und selbstverwaltete Verantwortung.

Und schließlich: Datenverarbeitung erfolgt über Programme. Software, die vom Ausland beherrscht wird, kann die digitale Souveränität deutscher Verwaltung und Staatlichkeit gefährden und sogar verletzen. Die Frage der Beherrschung von IT endet nicht beim Betrieb, sondern sie beginnt bei der »Macht über den Code«. Vor dem Hintergrund digitaler Souveränität ist die Frage daher fundamental, mit welchem Einsatz an Ressourcen die Verwaltung über ihre IT-Dienstleister zentrale Programme selbst erstellt bzw. erstellen muss. Make or buy ist also nicht nur eine ökonomische Frage, sondern eine der digitalen Souveränität. Gleichzeitig ist evident, dass ein solches Primat eine Intensivierung der Kooperation öffentlicher IT in Deutschland und Europa erfordert.

1.5 Digitalisierung, Verwaltungshandeln und die »neue« Verwaltung

Das Verwaltungshandeln rückt als objektive Betroffenheit des Staates ins Blickfeld der gesellschaftstheoretischen und -politischen Betrachtung.

Mit dem Online-Zugangsgesetz (OZG) wird die Digitalisierung des Verwaltungshandelns forciert. Das ist aber nicht nur eine Umsetzungsfrage in einem geschickten Veränderungsmanagement, sondern wirft die Grundsatzfragen der Entscheidungsorganisation, der rechtsstaatlichen Verfahren und einer Entscheidungsethik auf: Sind Rechtsanwendungen einer menschlichen Entscheidung vorbehalten?

Die Umsetzung des OZG erfordert eine erfolgreiche politisch abgestimmte Koordination im föderalen System, in dem Verwaltungsleistungen gegenüber Bürger*innen und Unternehmen von allen drei Ebenen der Kommunen, der Landesverwaltung und stellenweise auch der Bundesverwaltung erbracht werden. Die Umstellung staatlichen Handelns auf eine öffentlich-rechtliche Plattformökonomie erfordert eine stärkere Koordinationskraft föderalen Handelns. Typischerweise wächst die Effizienz nicht mit der Vielzahl an Plattformen. Andererseits beruht das Erfolgsmodell deutscher Verwaltung auf einem gewissen Maß an Diversifizierung. Gleichwohl zeigt sich, dass die Länder im Vorteil sind, die über Erfahrung in der zentralen Bereitstellung von Infrastrukturen für Land und Kommunen verfügen und nicht der Entwicklungsdynamik der Konnexität ausgeliefert sind.

Eine Strategie muss daher beide Aspekte aufgreifen: verfassungsrechtliche Anforderungen an das Verwaltungshan-

deln und die Gestaltung der Digitalisierung.

Als Objekt der Digitalisierung ist der deutsche Staat in seinen Aufgaben, Funktionen und Willensbildung noch relativ wenig durchdrungen. Durch kluge Vernetzung von Daten können Leistungen besser erbracht werden, selbst proaktive Handlungsformen erscheinen möglich.

Tatsächlich ist die Herrschaft des Algorithmus in der Verwaltung allerdings schon weiter verbreitet, als die Akteure selbst verstanden haben und der Ausnahmetatbestand des automatisierten Verwaltungsaktes glauben machen will: Im Erfahrungsschatz der Verwaltung »berechnet« der Algorithmus die Verwaltungsleistung, Risikomanagementsysteme kommen beispielsweise in der Steuerverwaltung und der Polizei zum Einsatz, in ersten Haushalts- und Kassenwesen werden wie in der Wirtschaft Fraud-Management-Systeme eingesetzt, und auch automatisierte Prozesse sind bekannt. Kernsysteme wie das Einwohnermeldewesen kommunizieren mit über 60 Fachverfahren, um im Einzelfall Daten abzugleichen und zu vermitteln.

Kommt es dabei zu einer Algorithmenisierung des Verwaltungshandelns? Oder kommt die »Rache des Analogens«, wenn Gruppen der Bevölkerung digital »nicht erreichbar« sind. Eine verfas-

sungsrechtlich garantierte Teilhabe beim Zugang zum eGovernment ist zu ermöglichen. Wie sind personenbezogene Dienstleistungen betroffen? Werden sie durch Roboter ersetzt oder durch künstliche Intelligenz unterstützt?

Wird die zukünftige Verwaltung sich genauso von der heutigen unterscheiden wie moderne Autofabriken von den früheren Fließbändern oder gar der Manufaktur? Zukünftig werden wir aufgrund der demografischen Entwicklung weniger Interessenten für eine Beschäftigung und damit auch weniger Beschäftigte im öffentlichen Dienst zur Verfügung haben als bisher. Die Kernfrage ist daher, ob sich die Digitalisierung nutzen lässt, die Kompetenzen der Beschäftigten auf das zu konzentrieren, was Maschinen typischerweise nicht können wie beispielsweise Beratungen oder Ermessensentscheidungen.

Welche Kompetenzanforderungen werden in Zukunft an Beschäftigte gestellt werden? Klar ist, die Digitalisierung erfordert veränderte oder sogar neue Berufsbilder in den öffentlichen Diensten. Ob es zu einem »rechtsstaatlich fundierten, sozialkompetenten digitalen Regulierungsmanager« kommt oder nicht, die Berufsbilder müssen neugestaltet sowie Grund- und berufsbegleitende Qualifizierungen auf sie angepasst werden.

2. Die Kolloquiums-Beiträge im Einzelnen (Patricia Grashoff, Peter Kalmbach)

2.1 Digitalisierung als Gestaltungsfeld der Politik (Vorträge: Sieling, Linnert, Barley)

Wenn die »Digitalisierung als Gestaltungsfeld der Politik« ein neues Aktionsfeld werden soll (muss), erfordert

dies eine detaillierte gesellschaftspolitische Positionsbestimmung der institutionalisierten Politikverantwortung. In Zeiten der großen Herausforderung der Digitalisierung bedarf es grundlegender Analysen und neuer Politikentwürfe für das staatliche Handeln.

Bürgermeister **Carsten Sieling** würdigt in seiner einführenden Rede die Bremer Initiative zu diesem Kolloquium und dankt der anwesenden Ministerin Barley und den Referent*innen sehr für ihre Beiträge und Überlegungen rund um die Herkulesaufgabe der Digitalisierung.

Dabei betont Carsten Sieling die Relevanz einer abgestimmten Digitalisierungsstrategie und das Verständnis des Senats, in der gesamten Legislaturperiode Digitalisierung als *gemeinsame Gesamtaufgabe* verstanden zu haben. Digitalisierungsministerien und Parzellierung werden in Bremen nicht als Lösung empfunden:

Aus seiner Sicht ist die Nutzung digitaler Möglichkeiten herausragende Aufgabe für Bremen zur Wahrnehmung öffentlicher Angelegenheiten und zum Vorteil aller Bremer*innen. Daher ist es gewichtige Aufgabe, Freude und Ehre zugleich, dass Staatsrat Lühr im Jahr 2019 den Vorsitz im IT-Planungsrat innehält. Denn Bremen hat den Anspruch, eine wesentliche Rolle in der Digitalisierung zu spielen! Die Chancen, die sich aus KI und Digitalisierung ergeben, müssen aus Bremer Sicht, ganz im aristotelischen Sinne, zum Wohle der Menschen und damit zum Wohle der Bürger*innen genutzt werden, und die erforderlichen Mittel hierfür müssen jetzt zur Verfügung gestellt werden. Dabei muss sich der Staat selbstredend weiterhin als Rechtsstaat in der Digitalisierung verstehen und die Staatsstrukturprinzipien aus Art. 20 GG wahren.

Pointiert und engagiert hält die Bremer Bürgermeisterin und Senatorin für Finanzen **Karoline Linnert** ein Plädoyer für eine politische und staatstheoretische Auseinandersetzung um die Zukunft der

Staatlichkeit in Zeiten der Digitalisierung für notwendig. Ihre Kernaussage: »Wir brauchen eine neue Staatskunst!«

Eingangs ihres Vortrages erinnert sie an die fundamentalen Werte der »alten Staatskunst«, die auch weiterhin den verfassungsmäßig verbürgten Rahmen der künftigen »neuen Staatskunst« bilden. Nicht zuletzt muss mit dem Nachdenken über Staatskunst auch der Anspruch verbunden sein, dem aufkeimenden Rechtspopulismus der Gegenwart entgegenzutreten und die Errungenschaften der Demokratie gegen jedwede Anfeindung zu verteidigen. Insbesondere die Rechts- und Sozialstaatlichkeit sind insoweit als Fundament der gesamten weiteren Entwicklung zu begreifen. Gerade diese althergebrachten wertigen Staatsprinzipien können durch eine sorgsam durchdachte Digitalisierung vorangebracht werden. Die Bürgermeisterin mahnt als ein wesentliches Thema der künftigen Entwicklung die Auswirkungen auf die Arbeitswelt an. Als zentrale Fragen, die es anzugehen gilt, sind die Veränderungen von Führungsaufgaben zu nennen, aber ebenso die Verpflichtung, auch im Zeitalter der Digitalisierung Regierungshandeln transparent zu gestalten. Es muss Einigkeit darüber geschaffen werden, wie auf der Basis von Algorithmen Entscheidungen getroffen werden sollen. Die Bürgermeisterin fordert in diesem Zusammenhang ein, dass mit dem Prozess der Digitalisierung auch das Nachdenken über staatliche Grundsätze und demokratische Rechte in den Vordergrund gerückt werden muss. Dazu gehört im Wesentlichen das Recht auf menschliche Letzt- und Ermessensentscheidungen, die auch in der binären Welt möglich bleiben müssen.

Katarina Barley, Justizministerin des Bundes, gibt ihrem Festvortrag eine Handlungsorientierung: »Nicht nur stauen, sondern handeln: den gesellschaftlichen Wandel verantwortlich gestalten!«

Die Ministerin betont die Rolle des (Rechts-)Staates vor dem Hintergrund einer entstehenden und komplexer werdenden digitalen Welt. Die Tatsache, dass sich das Internet ständig weiterentwickelt, lässt die Frage aufkommen, ob sich auch der Staat fortentwickeln muss. Die Grenzenlosigkeit des World Wide Web bedeutet für den Staat ein Denken und Handeln, das international ausgerichtet sein sollte und sich nicht mehr im reinen nationalen Denken verhaftet sieht. Als wesentliche Aufgabe sieht die Ministerin den Verbraucher- und Datenschutz. Sie betont den Wert hoher Rechtsstandards, die als Standortvorteil zu betrachten sind. Für die Zukunft macht Katarina Barley generelle Prinzipien fest, die auf den Werteentscheidungen des Grundgesetzes basieren müssen und die es unbedingt zu achten und durchzusetzen gilt. Insbesondere müssen die ethischen Grundlagen wie auch Rechte- und Pflichtenkataloge der analogen Welt in die digitale übertragen werden. Letzten Endes müssen Menschen im Rahmen technischer Möglichkeiten Verantwortung übernehmen. Für (uns) User*innen muss die Fähigkeit zur Eigenverantwortung im Umgang mit Daten befördert werden, was nur durch eine umfassende digitale Bildung erfolgen kann.

Ferner ist über die Rolle von global playern – Unternehmen, die über riesige Mengen von Daten verfügen – nachzudenken. Kann von diesen Unternehmen erwartet werden, dass Daten offen gemeinnützig gemacht werden? Wie verhalten wir uns zu diesen neu entstehenden

Monopolen der »Datensammler«? Kann die Abhängigkeit von diesen Monopolen künftig durchbrochen werden? Sie wirbt ausdrücklich für einen unternehmerischen Verhaltenskodex im Sinne von *co-operate digital responsibility*.

2.2 Digitalisierung in der gesellschaftlichen Entwicklung (Vorträge: Drechsler, Hill, Losse-Müller)

Als Teilgebiet der Digitalisierung drängt KI zunehmend in den Vordergrund der Diskussion. Die Besonderheit und die Faszination dieser Form der Automatisierung liegen in dem Merkmal begründet, dass hier die Maschine als lernendes/intelligentes System fungiert und die Rolle des Menschen als intelligenten Entscheiders in neuer Dimension übernimmt. Insofern muss der Kontrolle der von KI getroffenen Entscheidungen durch menschliche Entscheider einen besonderen Stellenwert gegeben werden.

Rolf Drechsler, Universität Bremen, greift den Wesenszug »Ich rechne, also bin ich!« der KI auf und spricht zur Entwicklungsdynamik der Digitalisierung.

Der Referent stellt die Digitalisierung in eine Reihe mit den großen kulturellen Leistungen der zivilisierten Menschheitsgeschichte. Im Gegensatz zum Entstehen von Schrift und der Entwicklung des Buchdrucks sieht er allerdings in Bezug auf die Digitalisierung nunmehr die Notwendigkeit einer Steuerung: Die rasante Geschwindigkeit des Ausbaus immer größerer Rechenleistungen, aber auch die zunehmende Abhängigkeit von ihnen und die Tatsache, dass virtuelle Systeme immer mehr auch unseren Alltag beglei-

ten, beinhalten durchaus problematisches Potenzial. In seinem Vortrag fordert er auf, die (digitale) Zukunft zum Wohle der Menschen zu gestalten!

Hermann Hill, Deutsche Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer, knüpft an seinen Vorredner an, indem er die sich steigernde Komplexität der technischen Entwicklung betont. Er räumt dabei der KI einen besonderen Stellenwert ein. Diese muss vor dem Hintergrund betrachtet werden, dass immer mehr Datenmengen zu verarbeiten sind, während gleichzeitig der Fachkräftemangel dazu zwingen wird, zunehmend Rechtsentscheidungen auf Maschinen zu übertragen.

Trotz einer anzunehmenden Effizienz bei der Nutzung intelligenter Systeme muss beachtet werden, dass komplizierte Sachverhalte nicht ohne Weiteres maschinell-standardisiert abgearbeitet werden können – jedenfalls nicht ohne Verlust rechts- und sozialstaatlicher Grundprinzipien. An dieser Stelle müssen neue Konzepte erdacht und erarbeitet werden, die auch weiterhin an menschlichen Grundbedürfnissen – also an gerechten, individuellen Entscheidungen – ausgerichtet sind, und es bedarf einer Wirkungskontrolle dieser neuen Konzepte. Sein Appell lautet: Sei innovativ Verwaltung!

Thomas Losse-Müller Staatssekretär a.D., Hochschullehrer und Unternehmensberater, Senior Fellow, Hertie School of Governance, greift die begriffsgeschichtliche Bedeutung der sogenannten »Staatskunst« auf und hebt den revolutionären Charakter der Digitalisierung hervor. Mit ihr wird es neue Wege geben, neue Möglichkeiten, Arbeit qualitativ zu

steigern. Aber es sind auch zunehmend Probleme zu erwarten: Eine schnelle Fortentwicklung technischer Möglichkeiten birgt Kräfte, die es staatlicherseits zu kontrollieren gilt. Dabei geht es nicht nur darum, Missbräuchen entgegenzuwirken, sondern auch darum, ein sinnvolles Zusammenwirken unterschiedlicher Interessen zu gestalten. Dies kann durch Kontrollen und Regelsetzungen geschehen, aber ebenso durch Vertrauensbildung und Maßnahmen, die den Staat als verbindendes Element zugunsten aller verdeutlichen. Hier ist neue Staatskunst als Bereitschaft des Staates zu verstehen, sich dort, wo es für die Bewältigung komplexer Probleme notwendig ist, neu zu organisieren. Insoweit muss sich der Staat auch der grundsätzlichen Frage stellen, wie er seine Aufgaben im Zeitalter der Digitalisierung (neu?) definiert: Bereits der Besitz und Gebrauch von Daten sind nicht machtneutral. Hier müssen Regeln geschaffen werden, die den Umgang mit Daten, aber auch den Rechten an ihnen festlegen.

2.3 Die Rolle des Staates im Zeitalter der Digitalisierung (Vorträge: Borchers, Wieland, Nullmeier, Schulz, Kühl, Bernhard)

Dagmar Borchers, Universität Bremen, stellt als Philosophin die Frage nach der Rolle des Staates im Zeitalter der Digitalisierung. Sie rückt zunächst die ethischen Probleme in einer maschinellen Entscheidungsfindung in den Mittelpunkt ihres Vortrages und fordert eine reflektierte Debatte:

Als Gefahren im Digitalisierungsprozess benennt sie insbesondere mangelnde Transparenz und Nachvollziehbarkeit. Eine neue Staatskunst muss seine Schutz-

funktion gegenüber den Bürger*innen mit Weitsicht wahrnehmen, um einer drohenden Unmündigkeit des Menschen durch automatisierte Regelungsmechanismen vorzubeugen:

Es ist stets zu befürchten, dass Rechenleistungen auch diskriminierend wirken können, und deshalb sieht sie hier die Herausforderung für den Staat, sich diesen Entwicklungen entgegenzustellen. Entsprechend muss kreatives und moralisches Handeln Teil der Verwaltung bleiben.

Dergestalt ist für Dagmar Borchers die neue Staatskunst auch ein »kollektives Unternehmen«, das nicht nur staatliche Entscheidungs- und Verwaltungseinheiten erfassen soll, sondern auch die Zivilgesellschaft und Expertenwissen stärker einbindet. Sie vertritt die These, dass wir eine digitale Staatskunst brauchen, die interne Entscheidungsregeln transparent und für Menschen nachvollziehbar macht. Wir brauchen aber keine neue Ethik, denn die heute und morgen relevanten Fragen lassen sich bereits anhand der vorhandenen ethischen Maßstäben beantworten!

Sie betont dabei das Recht auf menschliche Entscheidungen, eine menschliche Überprüfung KI-gestützter Ermessensausübung und das Recht der Bürger*innen auf Empathie. Die digitale Staatskunst ist gefordert, die humanistischen Werte zu verteidigen!

Joachim Wieland, Deutsche Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer, hinterfragt die Regierungskommunikation im Zeitalter der Digitalisierung.

Er betont den Stellenwert der Kommunikation im Zuge zunehmender Digitalisierung und sieht nicht nur veränderte Formen des Meinungsaustausches, sondern eine Zunahme von Suggestion

und aggressiver Stimmungsmache vor allem innerhalb sozialer Medien, beispielsweise durch Political Framing und der Macht der politischen Sprach-Bilder. Davon sind nicht nur die öffentliche Meinung und die politische Willensbildung betroffen, sondern auch die Bindung zwischen Bürger*innen und Repräsentanten des Staates (Regierung, Parlament). Dergestalt sieht der Referent einen direkten Zusammenhang von Digitalisierung und Demokratie.

Mit deutlichen Worten warnt Wieland vor den Folgen dieser »neuen Kommunikation« und sieht die Arbeit staatlicher Einrichtungen, vor allem der Regierung selbst, negativ beeinflusst, wenn der sachliche Diskurs zunehmend durch Polemik ersetzt wird. Hier sollte eine Änderung staatlicher Öffentlichkeitsarbeit stattfinden, die sich als deutliche Abkehr von der vordigitalen Zeit verstehen muss. Hier die richtige und angemessene Art und Weise zu finden, ist, so der Referent, eine wesentliche Aufgabe der neuen Staatskunst. Vor dem Hintergrund des Neutralitätsgebots problematisiert er die Zukunft der Regierungskommunikation und fragt, auch mit Blick auf die Vereinigten Staaten von Amerika, ob der Regierung nicht auch in Deutschland in amtlicher Eigenschaft ein offensiveres Verteidigen ihrer Politik erlaubt sein muss, damit Staatskunst auf der Höhe der Zeit möglich ist und nicht an Verfassungsgrundsätzen aus einem analogen Zeitalter klebt.

Frunk Nullmeier, Universität Bremen, greift den Zusammenhang von Digitalisierung, sozialer Ungleichheit und der Zukunft des Wohlfahrtsstaates auf.

Er stellt sich der Frage, ob die Digitalisierung neue gesellschaftliche Ungleichheiten hervorbringen wird. In Bezug auf

abhängige Arbeit mahnt er, insbesondere qualitative Veränderungen zu beachten. Zu den gravierenden Umbrüchen in der Arbeitswelt könnten etwa zunehmende Scheinselbstständigkeiten bzw. der Zwang zur Selbstständigkeit zählen. Er weist darauf hin, dass Arbeit zunehmend entbetrieblicht werden wird. Crowd- und click-workern wird die Zukunft gehören. Dabei wird die bestimmte Fassbarkeit eines Betriebes an einem bestimmten Ort verloren gehen. Eine zunehmende Entgrenzung der bisherigen Arbeitsmodelle, die zu einer möglicherweise steigenden Zahl von Freischaffenden führt, fordert auch vom Wohlfahrtsstaat stärkere und neu gestaltete Fürsorge.

Daran schließt sich die Frage an, welche Konsequenzen dies für den Wohlfahrtsstaat im Allgemeinen, aber auch für die Sozialversicherung, die Alterssicherung und für den Status von Selbstständigen in der Sozialversicherung hat.: Für Selbstständige bestehen nur lückenweise soziale Versicherungspflichten – und natürlich keine Arbeitgeberbeiträge. Den Änderungen in der Arbeitswelt und der gesellschaftlichen Sozialstruktur muss der Staat im Rahmen einer neuen Staatskunst weitsichtig begegnen. Das arbeitnehmerzentrierte System muss also ins digitale Zeitalter überführt werden, hier ist sein Stichwort E-Health. Dabei muss gegebenenfalls auch grenzüberschreitend gedacht werden.

Der Referent mahnt im Sinne einer Bürger*innenorientierung ebenfalls an, daran zu denken, Verwaltungsleistungen nicht allein auf digitale Zugänge zu reduzieren. Dies könnte ansonsten Teile der Bevölkerung ausschließen oder zumindest benachteiligen. Onlinezugänge könnten für Menschen aufgrund von Behinderungen, Fähigkeiten oder auch

nur aufgrund von Gewohnheiten ausgesprochen erschwerend wirken. Nullmeier plädiert daher für variable Verwaltungszugänge: digital, über persönlichen Kontakt und per Bürgertelefon (3-Wege-Verpflichtung).

Der Vortrag geht weiter auf Probleme rund um den Schutz von Daten ein. Ernste Schwierigkeiten liegen bereits in dem Umstand, dass die rechtliche Eigenschaft von Daten gesetzlich wesentlich unstrukturierter gestaltet ist als beim (Sach-)Eigentum.

Sönke Schulz hat in einem Forschungsprojekt am Lorenz-von-Stein-Institut für Verwaltungswissenschaften an der Christian-Albrecht-Universität zu Kiel gemeinsam mit seinem Forschungsteam sowohl konzeptionell die digitale Dimension der Grundrechte im Verfassungssystem als auch die Wirkungszusammenhänge bei den einzelnen Grundrechten aufgearbeitet.

Im Kolloquium stellt er die inzwischen aktualisierten Ergebnisse vor und nimmt sich der Wirkung der Grundrechte an. Er betont, dass die Grundrechte des Grundgesetzes überwiegend auch in der digitalen Welt zunächst ausreichend Geltungskraft besitzen, und betont gleichzeitig, dass alle Grundrechte auch eine digitale Dimension haben. Im Hinblick auf das allgemeine Persönlichkeitsrecht kann sich nach seiner Auffassung allerdings noch die Notwendigkeit ergeben, ein eigenständiges Online-Persönlichkeitsrecht in der Orientierung an Art. 2 Abs. 1 GG zu entwickeln. Der Referent verweist ergänzend auf die noch anhaltende Diskussion um eine Charta Digitaler Grundrechte der Europäischen Union. Als konfliktbeladende Einzelaspekte benennt Schulz den Umgang mit Cyber-Mobbing

sowie ausreichenden Datenschutz, aber auch Zensur durch einzelne Netzwerke. Als rechtlich schwieriges Terrain macht der Vortragende die sogenannte Drittwirkung von Grundrechten aus: Die Frage, inwieweit grundrechtlicher Schutz auch unter privat-handelnden Akteuren gilt – im Gegensatz zur eigentlichen Beschränkung auf das Verhältnis Staat-Bürger*in.

Er betont auch, dass in der öffentlichen Diskussion häufig die Rechte der Anbieter, etwa aus Art. 12 GG, vernachlässigt werden, und mahnt praktische Konkordanz in der Abwägung »beider« Interessen (der von Anbietern/Konzernen und Nutzer*innen) an.

Carsten Kühl, der neue difu-Chef, nimmt eine gesellschaftstheoretische Analyse der Situation der Kommunen in einem »digitalen« Staat vor.

Carsten Kühl leitet seinen Vortrag mit der Frage ein, ob die kommunale Selbstverwaltung durch die Digitalisierung obsolet werden wird. Er mahnt, durch suggestive Umschreibungen (Stichwort Smart City) eine sachliche Effizienzanalyse nicht zu verwässern. Denn gerade beim Stichwort Smart City müssen wir konstatieren, dass es bislang nur smarte Einzelprojekte einzelner größerer Städte gibt und wir die Idee der Smart City noch keinesfalls realisiert finden.

Er hebt hervor, dass Digitalisierung zwar ein gewaltiger technischer Fortschritt ist, der aus ökonomischer Sicht eine nachhaltigere und effizientere Leistungserstellung ermöglicht. Das Ziel neben den ökonomischen Aspekten für die Verwaltung muss aber mehr Bürgerfreundlichkeit sein. Daraus ergeben sich auch die Herausforderungen im Change Management der Verwaltungen. Nach seiner Meinung sind die Kommunen

zwar bei der Daseinsvorsorge belastet, wenn Analoges und Digitales gleichzeitig vorgehalten werden muss, nach seiner Auffassung muss allerdings die Stadtverwaltung die analoge Infrastruktur auch bei Umstellung auf digital zum Wohle aller Bürger*innen vorhalten, selbst wenn es ökonomisch ineffizient ist. Dies stellt eine Verpflichtung aus dem digitalen Fortschritt dar

Gerade deshalb ist die Politik gefordert, Kommunen bei der Digitalisierung zu unterstützen, denn die ökonomisch determinierte Entwicklung hat nun mal die oben beschriebenen Auswirkungen für die Gemeinden.

Auf die Frage, ob wir eine neue Staatskunst brauchen, positioniert sich Kühl mit einem eindeutigen: Nein, wir brauchen keine neue Staatskunst!

Wilfried Bernhard, Universität Leipzig, orientiert sich an Europa und das nicht nur mit Blick auf die berühmten Rankings »Wer ist der Beste?«. Für ihn steht Europa als Institution, als Normengeber und Standardisierer im Focus. In seinem Vortrag beschäftigt er sich mit der Fragestellung »Wie geht Europa mit den Herausforderungen der Digitalisierung um?«

Bernhard outet sich als überzeugter Europäer und erinnert daran, dass das Internet nicht nationalstaatlich gedacht werden kann. Er mahnt gleichzeitig an, Europa stärker in den Prozessen von Anfang an mitzudenken. Hier hat es nach seiner These schon Versäumnisse gegeben, die wir so nicht wiederholen dürfen, bei der E-Rechnung beispielsweise, bei der er keinen zwingenden Grund für einen nationalen Standard sieht.

Er versteht als Europa eine neue Verwaltungsebene und fordert, die Ko-

operation der EU-Mitgliedsstaaten zu verbessern und endlich die 17 Ziele für nachhaltige Entwicklung aus den SDGs (Sustainable Development Goals) in Deutschland mit der notwendigen Priorität zu versehen.

Bernhard spricht sich entschieden dafür aus, in der digitalen Staatskunst den Staat europäisch zu verstehen.

2.4 Gestaltungspotenziale in der Arbeitswelt der Digitalisierung (Vortrag: Bsirske)

Die technologische Entwicklung prägt unser Wirtschafts- und Sozialsystem. Die gesellschaftliche und wissenschaftliche Debatte um die Automatisierung schwankte in den letzten fünfzig Jahren zwischen Euphorie ob der Chancen und Depression ob der Gefahren. Zum oft prognostizierten »Ende der Arbeit« kam es nicht, auf die verschiedenen Zukunftserwartungen konnte man sich kaum verlassen.

Unternehmen, die bereit sind bzw. waren, sich den Herausforderungen der technischen Entwicklung zu stellen und diese arbeitsorganisatorisch zu gestalten, sind bzw. waren im Wettbewerb erfolgreich, und diejenigen Staaten, die diesen Prozess aktiv begleiten, konnten viel für eine stabile wirtschaftliche Entwicklung und die Förderung guter Lebens- und Arbeitsbedingungen erreichen.

Daher gilt für die Digitalisierung: Der öffentliche Sektor muss nicht nur die Entwicklung digitaler Arbeit aktiv begleiten, sondern auch als Vorbild bei der Entwicklung digitaler Geschäftsprozesse vorangehen.

Frank Bsirske, Vorsitzender ver.di, hat über »Der Digitalisierungstarifver-

trag als Impuls zu Gestaltung der digitalen Herausforderungen? – Digitalisierung geht nur als gemeinsame Gestaltungsinitiative der Sozialpartner« – referiert.

Er betont die Notwendigkeit einer neuen Staatskunst und verbindet dies mit dem Appell, Bürger*innen und Arbeitnehmer*innen auch bei fortschreitender Digitalisierung einen sicheren Rahmen zu geben, der auch weiterhin humane Arbeitsbedingungen, Mitbestimmung und Gemeinwohlförderung sicherstellen muss. Eine selbsternannte wirtschaftliche Elite darf nicht die Zukunft des Staates gestalten. Tonangebend müssen demokratisch legitimierte Politiker*innen sein! Politik und Zivilgesellschaft sind bei der Gestaltung der Zukunft in einer digitalisierten Welt gefordert.

Als relevantes Element der weiteren Entwicklung fordert er einen Digitalisierungstarifvertrag.

Eine von einem solchen Vertrag ausgehende Schutzwirkung ist nicht nur stabilisierend, sondern schafft auch Akzeptanz und lenkt einer Furcht vor Entmündigung entgegen. Auch erinnert Bsirske daran, dass jeder Fortschritt in der Digitalisierung trotzdem die Verantwortlichkeit des Menschen beinhalten muss. Die damit einhergehende Festigung ethischer und demokratischer Standards ist nicht zuletzt auch eine Aufgabe der Gewerkschaften. Die digitale Umwälzung muss daher dem Gemeinwohl dienen, sie muss größtmöglichen Nutzen für eine größtmögliche Zahl an Menschen bewirken. Gemeinwohl und gute Arbeit sind komplementär. Auf der anderen Seite drohen durch die Digitalisierung Arbeitslosigkeit, eine Entgrenzung der Arbeit und zunehmender Leistungsdruck bei rechtlich ungestalteten Arbeitsverhältnissen (clickworker jobs).

Schließlich mahnt Bsirske, die Vorteile der Digitalisierung auch den Beschäftigten zugutekommen zu lassen. Dies kann etwa durch neue Arbeitszeitmodelle oder der Beteiligung an Renditen geschehen und muss sich in einem guten Angebot von Aus- und Weiterbildung wiederfinden.

2.5 Digitale Souveränität (Vorträge: Bizer, Schallbruch)

Die gesellschaftstheoretischen und politischen Implikationen führen unausweichlich auf die Frage der »Digitalen Souveränität«. Diese auf den Kern der Staatlichkeit zurückgeführte Auseinandersetzung ist Thema der beiden nachfolgenden Beiträge

Johann Bizer, Vorstandsvorsitzender von Dataport – Anstalt des öffentlichen Rechts der Länder Bremen, Hamburg, Schleswig-Holstein, Sachsen-Anhalt, Mecklenburg-Vorpommern und Niedersachsen –, greift die Grundsatzfrage Souveränität auf.

Johann Bizer sieht die Digitalisierung in einem Spannungsfeld: Der Staat, Unternehmen und Bürger*innen verorten hier Bedürfnisse. Allerdings sind auch weitere Akteure zu beachten, da auch andere Staaten und ausländische Unternehmen in diesen Bereich machtvoll hineinwirken. Ausgangspunkt einer neuen Staatskunst muss daher zuvorderst die Erkenntnis sein, das Internet auch als staatliche Ressource zu begreifen. Die daraus abgeleitete Aufgabe ist vor allem eine Verpflichtung zur sorgsamsten Leitung und rechtsstaatlichen Kontrolle. Wird dies vernachlässigt, übernehmen Dritte diese Aufgabe. Als Ziele sind die Schaffung von Sicherheitsstandards, aber auch

die Gewährleistung staatlich-autonomer Entscheidungen über eigene IT-Dienstleister zu nennen. Zusammengefasst: Der Staat muss um (s)eine IT-Souveränität ringen. Und gleichzeitig in dem Bewusstsein handeln, öffentliche Aufgaben auch öffentlich zu »organisieren« und aus der Erkenntnis der Abhängigkeit der Verwaltung von den eigenen digitalen Ressourcen Handlungen zu entwickeln. Damit hebt er auch die Bedeutung der öffentlich-rechtlichen IT-Dienstleister der Länder hervor.

Martin Schallbruch, Ministerialdirektor a.D. und stellvertretender Direktor des Digital Society Instituts Berlin, greift die Steuerungsfrage »Digitale Souveränität durch rechtliche Gestaltung von Technik?« auf.

Er knüpft an den Begriff der digitalen Souveränität an. Um diese durch und für den Staat zu gewährleisten, müssen Abhängigkeiten erkannt und gemanagt werden. Es muss kritisch hinterfragt werden, ob internationale Plattformen geeignet sein können, um über sie staatliche Aufgaben zu transportieren. Martin Schallbruch sieht dort, wo öffentliche Aufgaben über private bzw. privatwirtschaftliche Akteure abgewickelt werden, die latente Gefahr eines Souveränitätsverlustes. Seine Forderung an die neue Staatskunst ist daher, die staatliche Handlungsfähigkeit auch im Internet aufrechtzuerhalten und durchzusetzen. Grundlage dafür ist zunächst die Bereitstellung einer digitalen Infrastruktur. Darüber hinaus müssen rechtliche Rahmenbedingungen geschaffen werden, die es möglicherweise auch erforderlich machen, die Verfassung zu ändern. Allerdings soll einer übermäßigen Regulierung entgegengewirkt werden, entscheidender sind vielmehr

grundlegende Garantien sowie klare Verortungen von Verantwortlichkeiten auf staatlicher Ebene.

2.6 Digitalisierung und Verwaltungshandeln (Vorträge: Berger, Skak-Norskov)

Ariane Berger, Privatdozentin – Fachbereich Rechtswissenschaft – Freie Universität Berlin, Beigeordnete Deutscher Landkreistag, geht der Frage nach: »Brauchen wir ein neues Verwaltungsrecht?«, und stellt zunächst darauf ab, dass eine Vollautomation der Verwaltung den Gesetzesvollzug von Behörden in einem wesentlich größeren Maße verändern wird. Denn insbesondere auch die Rechtsanwendung der Verwaltung wird durch Standardisierung geprägt werden, so wie es in Teilen nicht schon ist. Die Einführung von Computern im Ersatz der Schreibmaschinen war eine tiefgreifende Veränderung, die Vollautomation auch in der Rechtsanwendung ist aber als regelrechter Umbruch zu begreifen, ja sogar als Wandel in der Kulturtechnik zu sehen. Die Rechtsanwendung war bislang dem Menschen vorbehalten. Menschliche Rechtsanwendung ist Sprachauslegung. Generalisierte Programme dagegen sind blind für den Einzelfall. Maschinell erzeugte Entscheidungen können möglicherweise nicht alle entscheidungserheblichen Tatsachen des Einzelfalls berücksichtigen.

Bei vollautomatisierten Verwaltungsverfahren ist daher auch der Algorithmus einer Prüfung zu unterziehen. Hier fordert die Referentin eine Änderung des Verwaltungs-Verfahrensrechts.

Nicht nur Individualentscheidung als regelmäßige Verwaltungshandlung wird künftig durch Konditionalprogramme ersetzt werden, auch auf Seiten der Sach-

verhaltsermittlung sind einschneidende Neuerungen zu erwarten. Die vollautomatische Erhebung wird bei zunehmender Komplexität des der Entscheidung zugrundeliegenden Lebenssachverhalts vermehrt Schwierigkeiten in der Erfassung haben.

Einer Verdichtung des maschinellen Einsatzes auf der Entscheiderebene muss eine verstärkte menschliche Kontrolle entgegengesetzt werden. Berger plädiert dafür, die Überwachung auf zwei Ebenen auszubauen: Zum einen bedarf es einer stetigen Inspizierung der eingesetzten Vollzugs-Algorithmien und zum anderen eines breiteren Personaleinsatzes bei den Rechtsbehelfsinstanzen (vor allem im Rahmen von Widerspruchsverfahren). Nur so sind nach Meinung der Referentin fehlende Empathie und ein fehlendes Pflichtenverhältnis maschineller Entscheider rechtsstaatlich zu kompensieren.

Insgesamt kommt durch diese – auch kritischen – Verweise zum Ausdruck, dass der Einsatz vollautomatisierter Verfahren nach Auffassung der Referentin einen ambivalenten Charakter aufweist, nämlich gleichmäßigere Rechtsanwendung auf der einen Seite, aber unter Umständen eine mangelnde Berücksichtigung aller Aspekte im Einzelfall bis hin an die Grenzen des Rechtsstaatsgebotes. Ihr Fazit: »Für die digitalisierte Verwaltung brauchen wir ein neues Verwaltungsrecht!«

Lone Skak-Norskov, Botschaftsrätin für Digitalisierung der Königlichen Dänischen Botschaft in Berlin, hat ihren Vortrag über Dänemark als beispielhaften Vorreiter bei der Digitalisierung der Verwaltung in einen historischen und geografischen Kontext gesetzt. Sie betont zunächst, dass die Ursprünge der

Automatisierung der Verwaltung in der ökonomischen Notwendigkeit lagen, in der sich der Staat Dänemark infolge der Ölkrise und annähernd leerer Staatskassen Ende der 1970er- und 1980er-Jahren befand. Weitere Treiber für die Digitalisierung waren die Einschätzungen zum demografischen Wandel und ein mittelfristig zu erwartender Fachkräftemangel.

In Dänemark hat die Verwaltung bereits im Jahre 2001 ihren Bürger*innen eine elektronische Kontaktaufnahme ermöglicht, die eine Abgabe rechtsverbindlicher Erklärungen einbezog. Die eigenhändige Unterschrift war nicht mehr vonnöten. Heute bietet die Verwaltung ihren Bürger*innen im Wesentlichen alle Verwaltungsleistungen auf drei Plattformen an: den Bürger-, Firmen- und Gesundheitsportalen. Die Akzeptanz dieser neuen Verwaltungsmechanismen ist in Dänemark sehr hoch: 94 % der Bevölkerung benutzen das Internet täglich, und 88 % greifen auf digitale Selbstbedienungslösungen zurück. Entsprechend modern ist diesbezüglich aber auch die zugrundeliegende Infrastruktur: Die Breitbandanbindung liegt bei 99,5 %, Anschlüsse über Glasfaser machen 62 % aus. Die Erreichbarkeit über Mobilfunk liegt bei annähernd 100%, was unter anderem durch ausgesprochen günstige Tarife befördert wird.

2.7 Die Funktion des IT-Planungsrates bei der Umsetzung des OZG durch Bund/Länder und Kommunen

Nachfolgend wird hier die Diskussionsrunde dokumentiert. Leitfragen waren dabei:

Müssen wir noch den Amtsschimmel auf die Datenautobahn bringen, oder gibt

es schon die Verwaltung auf Autopilot?
– Die OZG-Umsetzung ist mehr als die Elektrifizierung der Bürokratie.

Muss im Zeitalter der Digitalisierung der Föderalismus neu gedacht werden? Kann der IT-Planungsrat überhaupt eine verbindende Klammer sein?

Die Eingangsstatements der Teilnehmenden (Diskussionsleitung: **Matthias Kammer**, Hamburg; **Dr. Uda Bastians**, Deutscher Städtetag; **Alexander Handschuh**, Deutscher Städte- und Gemeindebund; Staatsrat **Henning Lühr**, Bremen und amtierender Vorsitzender des IT-Planungsrates; Staatssekretärin **Sabine Smentek** Berlin; Staatssekretär **Klaus Vitt**, BMI)

Matthias Kammer eröffnet die Diskussion mit der Eingangsfrage, ob Politik und Verwaltung die Bedürfnisse der Bürger*innen ausreichend kennen und diese Bedürfnisse sich bei Digitalisierung der Verwaltung insgesamt wiederfinden.

Uda Bastians knüpft an die Nikomachische Ethik an und betont die vornehme Aufgabe des Staates, das Beste im Menschen zu befördern. Heute ist der Staat in der Pflicht, Vertrauen und Akzeptanz für das Staatswesen und die demokratische Verfassung herzustellen, bestehende Freiheiten zu bewahren und Chancen für Bürger*innen zu nutzen.

Bastians betont, dass die Kommunale Selbstverwaltung nicht durch die Digitalisierung angegriffen werden darf. Ihr Apell ist es, Bürger*innennähe durch Kommunen im Zeitalter der Digitalisierung herzustellen. Nach ihrer Auffassung soll vor dem Hintergrund der Pflichten aus dem OZG die Vernetzung der bestehenden

Portale vorangetrieben werden. Sie wirbt dafür, dass die Vielfältigkeit kommunaler Angebote für Bürger*innen erhalten werden muss. Unabdingbar ist jedoch vor dem Hintergrund verfassungsrechtlichen Prinzipien, dass auch die Kommunen mit ausreichend Geldmitteln ausgestattet sein müssen, um ihre Aufgaben in der digitalisierten Welt wahrzunehmen

Möglicherweise führt der epochale Umbruch durch die Digitalisierung jedoch auch dazu, den Föderalismus neu zu denken. Beispielsweise könnten bisherige Auftragsangelegenheiten auf den Bund rückübertragen werden.

Alexander Handschuh betont, dass Digitalisierung für Menschen auch Unsicherheit bedeutet. Dies zumal, da der Ausgang des Entwicklungsprozesses noch nicht vollends absehbar ist. Aber auch der Rechtsrahmen weist noch Lücken auf. Wird es im Sinne von Hobbes »Leviathan« und dem Staatsvertrag bei der Digitalisierung so sein, dass jeder Mensch mit einem Vertrag die meisten seiner Rechte freiwillig auf eine Obrigkeit übertragen wird? Handschuh betont, dass aus seiner Sicht jetzt bei der Digitalisierung ein Kulturwandel vonnöten ist, um Unsicherheiten abzubauen und vom Nutzen der Digitalisierung zu profitieren. So dies im Rahmen des OZG geschieht, muss die Umsetzung allerdings deutlicher an die Bürger*innen kommuniziert werden.

Sabine Smentek weist auf die unterschiedlichen Bedingungen für die Digitalisierung in den Städten und Gemeinden hin. So hat Berlin eine andere Verwaltungsstruktur als manch eine Stadt in Süddeutschland. Wichtig erscheint ihr, dass die Ziele insgesamt von Verantwortlichen kooperativ angegangen werden.

Klaus Vitt betont, dass Verwaltung sich tiefgreifend verändern wird. So wird sich ebenfalls die Zusammenarbeit von Bund, Ländern und Kommunen wandeln und zu einer möglicherweise ganz neuen Art der Interaktion führen. Der Auftrag des OZG ist es, Verwaltungsleistungen so einfach wie möglich nutzbar zu machen. Bürger*innen müssen in die Lage versetzt werden, alle Leistungen zentral abzuwickeln. Oberstes Ziel dabei ist Bürger*innenorientierung: once only. Er mahnt an, dass die Umsetzung des OZG und der gesteckte Zeitrahmen nur erreicht werden können, wenn sich alle Länder mehr einbringen. In der Erarbeitung von Lösungen werden sich daher womöglich Entwicklungsgemeinschaften bilden. Der IT-Planungsrat nimmt in dieser Hinsicht eine gewichtige Rolle ein, die noch in ihrer Relevanz zunehmen wird.

Henning Lühr stellt die Rolle des IT-Planungsrates im System der IT-Steuerung von Bund und Ländern (Art. 91 c Abs. 5 GG) vor und betont seine Bedeutung als politisch-administratives Instrument für die Zusammenarbeit von Bund und Ländern. Dabei weist er als Vorsitzender des IT-Planungsrates auf die Grundentscheidung für die Arbeit des IT-Planungsrates hin:

Weiterhin, so Lühr, muss die Einführung der Digitalisierung als unbedingte Gemeinschaftsaufgabe verstanden werden: Bund, Länder und Kommunen müssen die Entwicklungsarbeit gemeinsam und im Sinne aller voranbringen.

Als ebenso gewichtigen Aspekt nennt er die Ausrichtung aller Reformbestrebungen aus der Perspektive der Bürger*innen: »Users first!«

Dazu gehört auch, dass die Bürger*innen in die Planung einbezogen werden