

**Antworten von Prof. Dr. Ines Mergel, Universität Konstanz, zum Fragenkatalog für das Fachgespräch „Moderner Staat – Chancen durch Digitalisierung“ am 21. Juni 2017**

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

Der Stand der Verwaltungsmodernisierung und der Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung ist in den letzten Jahren in Deutschland kontinuierlich rückläufig. Während Gesetzgebungsmaßnahmen, wie die Digitale Agenda, Datenschutzrichtlinien, oder Investitionen in Breitbandangebote vorangetrieben werden, fällt es der deutschen Verwaltung schwer sich in den e-Government-Rankings zu verbessern. Im weltweiten Vergleich war Deutschland in 2011 auf Platz 17 platziert und fiel im [United Nations World E-Government Ranking](#) bis 2014 um vier Plätze auf Platz 21. Im europäischen Vergleich steht Deutschland im [2017 DESI Ranking](#) auf Platz 20 im Bereich der Digital Service Angebote. Im Vergleich haben die führenden E-Government-Nationen, wie Estland oder Dänemark bereits vor 10 Jahren mit der digitalen Transformation der öffentlichen Verwaltung begonnen.

Gründe dafür sind vielfältiger Natur. Eine [McKinsey-Studie](#) zu „E-Government in Deutschland – eine Bürgerperspektive“ von 2015 zeigt beispielsweise, dass die Nutzung von bestehenden E-Government-Angeboten stagniert, da digitale Dienstleistungen der öffentlichen Verwaltung aus Bürgersicht nicht nutzerfreundlich sind. Laut der 2016 [DESI-Studie](#) nutzen nur 19% der Deutschen die Onlineangebote der öffentlichen Verwaltung. Das heißt, dass Investitionen in E-Government-Angebote verpuffen und keinen Mehrwert für Bürger darstellen.

Bürger kennen durch die private Nutzung von online Dienstleistungen, wie z.B. im Banking oder Onlineeinkauf (Amazon, etc.) und sogar von ihrer örtlichen Sparkasse einen besseren und schnelleren Service mit 24/7-Verfügbarkeit. Digitale Transaktionen können sicher und transparent umgesetzt und deren Status transparent nachvollzogen werden. Die digitale Transformation, die in in den meisten anderen Lebensbereichen erfolgreich umgesetzt wurde und für Kunden im Privatsektor Normalität geworden ist, stoppt in der Bürgererfahrung mit der öffentlichen Verwaltung. Beispielsweise ist es oftmals umständlich Informationen auf den Webseiten der Verwaltung zu finden, da Onlineangebote aus der internen Logik der Verwaltung designt wurden ohne das Nutzungs- und Suchverhalten der Bürger und deren Bedürfnisse einzubeziehen. Bürger sind beispielsweise gezwungen Formulare in nicht-editierbarem pdf-Format zuhause herunterzuladen, auszudrucken, per Hand auszufüllen und dann doch physisch in das Verwaltungsgebäude zu tragen um einen Antrag zu stellen. D.h., dass die administrative Last des Verwaltungsaktes auf den Schultern der Bürger unter dem Deckmantel e-Government abgeladen wird ohne die Potenziale der Digitalisierung zu nutzen. In Zeiten hoher Unzufriedenheit und Politikverdrossenheit ist dies ein weiterer Faktor warum Bürger Vertrauen in die Verwaltung verlieren.

Erfolgsgeschichten beziehen sich in Deutschland auf ausgewählte Insellösungen, die stark mit lokalen Innovatoren verlinkt sind. Es ist jedoch bisher nicht nachvollziehbar, ob sie institutionalisiert werden oder beispielsweise mit verändertem politischen Leadership verschwinden werden. Wenige der bisherigen Lösungen haben bisher zu grundlegender disruptiver Performance geführt, die von anderen Verwaltungen als nachahmenswert empfunden wurde. Gründe hierfür liegen wie oben beschrieben in dem Design der

Onlineservices aus der Logik der vor allem juristisch ausgelegten internen Verwaltungsprozesse, die offensichtlich nicht mit Hilfe von User Experience-Experten oder mit Hilfe von solchen Behördenvertretern umgesetzt wurden, die sowohl tiefes verwaltungswissenschaftliches Verständnis als auch IT-Kenntnisse besitzen die zur Umwandlung in funktionierende Onlineprozesse beitragen können. Darüber hinaus finden diese „Leuchttürme“ oder Insellösungen keine breite Nachahmung aufgrund ihrer lokalen Natur und bleiben so (kurzfristige) Errungenschaften.

Eine Veränderung der Verwaltungsbildung ist notwendig, um verwaltungswissenschaftliche Kenntnisse mit IT-Kenntnissen zu digitaler Transformation zu kombinieren. Von: Warum dürfen wir was wie in der öffentlichen Verwaltung? Zu: Wie können wir Onlineerfahrungen im Einklang mit dem Verwaltungsakt optimieren, so dass Bürger die öffentlichen Dienstleistungen einfach und unkompliziert in Anspruch nehmen können und so der Verwaltungsauftrag auf höchstem Niveau erfüllt wird?

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

Viele der angesprochenen Gesetze gehen in die richtige Richtung und stellen Weichen für zukünftige Innovationen. Allerdings ist eine eID nur dann sinnvoll, wenn sie auch in Verbindung mit anderen Angeboten der Verwaltung und dem privaten Sektor nutzbar ist: Bürger haben im Durchschnitt 1,7 Interaktionen pro Jahr mit der öffentlichen Verwaltung. D.h., es ist unakzeptabel und kostspielig für Bürger in zusätzliche technologische Infrastruktur zu investieren, wenn sie diese über das Jahr kaum nutzen. Hat die eID allerdings weitere Funktionen, wie z.B. als Bankkarte, Krankenkassenkarte oder universelle Gesundheitskarte, die auch EU-weit von Ärzten und Apotheken im Ausland anerkannt ist, Bibliotheksausweis, Studentenausweis, Finanzamts-ID für die Steuererklärung, elektronischer Parkausweis, andere Zahlungsfunktionen, usw., dann wird es wie man in anderen Ländern wie Dänemark oder Estland gesehen hat eine weite Akzeptanz geben. Notwendig hierfür ist jedoch ein radikales Umdenken in der Umsetzung, wie z.B. in Dänemark, wo durch eine einfache Papierkarte alle technologischen Hürden abgebaut wurden und die Kosten für die Nutzung allein beim Staat liegen, oder in Estland, wo die Kosten und das Training der Bürger in einer Ausbildungsinitiative von den Banken übernommen wurden.

Um die Potentiale der genannten Gesetzesinitiativen umzusetzen ist zusätzlich eine gemeinsame Dateninfrastruktur notwendig, die nur in Zusammenarbeit zwischen allen Verwaltungsebenen erarbeitet werden kann. Dafür notwendig ist es eine Start-up-Kultur in der öffentlichen Verwaltung herbeizuführen in dem das Risiko-averse Verhalten der Verwaltung aufgebrochen und Innovationsdenken erlaubt wird. Dieser Anspruch ist nicht per Gesetz herbeizuführen und auch nicht von einem auf den anderen Tag auf weitem Feld umsetzbar. Stattdessen ist es notwendig eine Institution zu schaffen, wie beispielsweise die bereits angedachte Digitalagentur nach dem Vorbild von [18F und US Digital Service](#), dem britischen Government Digital Service, Dänemarks Digitalisierungsagentur, oder auch Estlands E-Estonia-Team. All diesen digitalen Serviceteams ist gemein, dass sie außerhalb der bestehenden bürokratischen Strukturen den Auftrag haben disruptive Digitalisierungsangebote zu erdenken ohne von bestehenden Bedenken und Gesetzen von vornherein in ihrer Innovationsfähigkeit eingeschränkt zu sein. Diese Teams arbeiten in ihren internationalen Kontexten jedoch nie in einem Vakuum, sondern [in direkter Zusammenarbeit mit Vertretern der öffentlichen Verwaltung](#). Sie rekrutieren IT-Talente, die aus (ehemaligen) digitalen Start-ups kommen, wie z.B. von Google, Pixar, Twitter, TurboTax, oder Nonprofits. Innovative HR-Policen erlauben es den Teams das Wissen erfolgreicher digitaler Transformation kurzfristig in die öffentliche Verwaltung zu bringen, sowie Veränderungsprozesse in der IT-Softwarebeschaffung, kulturelle Änderungen in den Designprozessen und der Umsetzung anzustoßen und sie dann in die öffentliche Verwaltung einzuführen.

**3) Welche Grundzüge müssten kohärente Open- und E-Government-Strategien für die nächste Legislaturperiode haben? Wie kann es aus Ihrer Sicht gelingen, die Digitalisierung der Verwaltung in**

## ***Deutschland zu beschleunigen und damit die Potenziale der Digitalisierung für die Verwaltung wie auch für die Bürgerinnen und Bürger schneller zu heben?***

Der wichtigste erste Schritt für die Umsetzung der genannten Strategien ist für und mit der Verwaltung zu ermitteln *warum* Open Government und E-Government notwendig sind. Während der Nutzen für den Bürger zum größten Teil auf der Hand liegt (höhere Transparenz von Verwaltungshandeln, schnellere zeitlich und örtlich ungebundene Abwicklung von Verwaltungsgeschäften), ist der Nutzen für die Verwaltung selber unklar und wird oftmals als Belastung empfunden. Um die Erfahrungswelten zwischen den privaten Onlineangeboten und der öffentlichen Verwaltung nicht noch weiter auseinanderdriften zu lassen, sollte sich die öffentliche Verwaltung darum bemühen zu überlegen welche Dienstleistungen sinnvollerweise online angeboten werden können: Bei welchen Dienstleistungen gibt es keinen menschlichen Ermessensspielraum und welche Dienstleistungen erlauben keine bürokratische Entscheidungsfreiheit? Hierzu gehören öffentliche Dienstleistungen in vielen Lebensbereichen, die mit Hilfe von künstlicher Intelligenz vereinheitlicht und automatisiert werden können, ohne dass die Hoheit der Leistungserstellung beeinträchtigt wird. Welche Daten sind per Gesetz bereits öffentlicher Natur, müssen jedoch immer noch in Ämtern angefragt und dann individualisiert bereitgestellt werden? Diese Beispiele der Automatisierung von Verwaltungsabläufen sollten wichtige Treiber der Einführung von E-Government und Open Government für die öffentliche Verwaltung sein.

Gleichzeitig muss sich die öffentliche Verwaltung auch überlegen, welche Potenziale für die Institution an sich entstehen. Eine Open Data-Plattform sollte keinen Selbstzweck darstellen um Gesetzesvorschriften abzuhacken und dann die Nutzung im Sinne des ‚Government as a Plattform‘-Ansatzes der Zivilgesellschaft zu überlassen. Die bisher entwickelten Apps können als Folge deshalb auch nur als ‚low hanging fruits‘ bezeichnet werden. Es ist viel wichtiger, dass politik – und verwaltungsrelevante Informationen aus der Bereitstellung von Open Data ermittelbar sind: Wie ist die Performance der öffentlichen Verwaltung im Vergleich zu anderen Verwaltungen? Wo kann Verbesserungspotential ermittelt werden oder Steuergelder aufgrund von Nichtnutzung eingespart werden? Wo können Verwaltungen voneinander Lernen und Erfolge replizieren um so weiter Insellösungen zu vermeiden? Auch hier darf die Last der Visualisierung und Auswertung nicht einzelnen Bürgern oder Bürgervertretern aufgebürdet werden, sondern als proaktive Dienstleistung und als Umsetzungspotenzial der Verwaltung gesehen werden.

Die Einbindung der Zivilgesellschaft ist dann sinnvoll wenn es entweder komplexe Probleme gibt, die die Verwaltung alleine nicht lösen kann (sogenannte ‚Wicked Problems‘) oder wenn es um kreative Add-ons geht, die nicht zur Kernaufgabe der Verwaltung gehören. Hier haben sich in anderen Ländern [Open Innovationsansätze](#) und [Open Collaboration-Ansätze](#) als wichtige Instrumente herauskristallisiert. So hat die US-Bundesverwaltung eine zentrale Plattform eingerichtet ([Challenge.gov](#)), die von allen Bundesbehörden genutzt werden kann um so Innovationen von nicht-professionellen Problemlösern mit Hilfe von Wettbewerben in die Verwaltung zu bringen und entsprechend mit einem monetären Preis auszuzeichnen. Dadurch werden nicht nur die sogenannten ‚frequent flyer‘ angesprochen, deren Stimmen immer gehört werden, sondern auch die Teile der Bevölkerung die oftmals nicht in direkte Partizipationsprozesse eingebunden sind.

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

In Deutschland vergrößert sich derzeit die digitale Kluft zwischen der hauptsächlich analogen Verwaltung und der online erlebten Lebenswelt der Bürger und Unternehmen. Andere Akteure versuchen diese Lücken zu stopfen und werden immer relevanter für die Bürger bis zu dem Punkt, dass externe Dienstleister sogar Aufgaben der öffentlichen Verwaltung übernehmen, da sie effizienter agieren können. Durch Crowdsourcing-Prozesse werden oftmals wesentlich akkuratere Datensätze und Informationen durch digital agierende ehrenamtliche Helfer erstellt, als die Daten, die von der öffentlichen Verwaltung vorsichtig und nach langer Bearbeitungszeit bereitgestellt werden. Das gilt sowohl für alltägliche Lebenssituationen wie die Parkraumnutzung in Städten, aber auch für Ausnahmesituationen wie Terrorangriffe oder andere

Notlagen und Katastrophen. So setzen sich Virtual Operation Support Teams (VOSTs) dafür ein, dass online Informationen überprüft werden, fake news aussortiert und korrigiert werden, und die Informationslücke zwischen offiziellen Pressekonferenzen und dem sich noch entwickelnden Notfall überbrückt werden, um so Bürger zeitnah oder sogar in real-time Informationen über den Stand der Dinge zu übermitteln. In den [USA hat diese Verlagerung der Informationsgenerierung von den Behörden zu den Bürgern](#) dazu geführt, dass sogar wissenschaftlich-orientierte Behörden, wie der U.S. Geological Service, sich auf die Bürgerurteile in Krisensituationen verlassen und deren [Twitternachrichten](#) über lokal gefühlte Auswirkungen eines Erdbebens mit ihren eigenen wissenschaftlichen Berechnungen kombinieren und daraufhin die Entscheidungsfindung und Behördenreaktionen angepasst werden. Diese Beispiele zeigen vor allem Verwaltungsversagen auf und eine mangelnde Anpassungsfähigkeit an die veränderten Bedürfnisse der Bürger, die nicht wie Behördenvertreter in einem 9-to-5-Arbeitsalltag operieren. Im Staat-Bürger-Verhältnis heißt das, dass Bürger immer mehr online Ressourcen trauen wird als den offiziellen und formalen Statements der öffentlichen Verwaltung.

Die Erwartung der Bürger wird sich immer stärker in Richtung nationaler Sicherheit konzentrieren, die neben der physischen Sicherheit vor allem die digitale Sicherheit umfasst. Auch wenn der Wanna-Cry-Cyberangriff politisch als Erfolg ausgelegt wurde, ist klar, dass viele der angegriffenen Organisationen nicht auf den Angriff vorbereitet waren. Die veraltete ‚legacy‘ IT muss grundlegend erneuert werden, um sichere Daten- und Serviceinfrastrukturen aufzubauen. Das kann über Blockchain geschehen, oder auch durch die Übernahme der bereits bewährten und erfolgreich getesteten X-Road-Infrastruktur der Estnischen Regierung. Es ist nicht notwendig das Rad neu zu erfinden oder einen 100%ig deutschen Weg einzuschlagen.

**5) Welche Möglichkeiten eröffnet die Grundgesetzänderung zur Neuregelung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen für flächendeckende IT-Lösungen in der Verwaltung? Wie bewerten Sie in diesem Zusammenhang das Onlinezugangsgesetz? Welche Projekte sind Ihrer Meinung nach hier die wichtigsten beziehungsweise drängendsten?**

Es stellt sich weiterhin die Frage wie neue Gesetze zu Innovationen in der öffentlichen Verwaltung führen können, wenn die bisherige Gesetzgebung darauf ausgelegt war Verwaltungsexperimente und außergewöhnliches Verhalten der Verwaltung (aus gutem Grund) einzuschränken. Zur Umsetzung eines ebenenübergreifenden E-Government ist hier Dänemark ein gutes Vorbild: Anstatt per Gesetz Innovationen ‚vorschreiben‘ gibt es den Grundsatz über alle drei Verwaltungsebenen hinweg kollaborativ E-Government a) zu finanzieren, und b) gemeinsam umzusetzen. Dadurch ist die Verantwortung, aber auch die Motivation auf alle Ebenen verteilt und gemeinsam werden E-Government-Innovationen umgesetzt. Als Resultat der monetären und inhaltlichen Mitbestimmung wird die Silo-Denkweise sowohl der einzelnen Behörden als auch der Verwaltungsebenen überwunden und im Konsens gemeinsam an der Umsetzung gearbeitet.

Das neue Bundesportal scheint ein ebenübergreifendes Instrument zu sein, um einen einheitlichen Zugang zu Dienstleistungen der öffentlichen Verwaltung anzubieten. Allerdings ist dabei außer Acht gelassen worden, dass Dienstleistungen, die Bürger in Anspruch nehmen zum größten Teil lokaler Natur sind. Onlinerecherchen starten zudem nicht über ein Bookmark (falls das Bundesportal überhaupt bekannt ist), sondern über eine Suchmaschine wie Google, die in Bruchteilen von Sekunden direkte lokale Ergebnisse in aggregiertem Format zur Verfügung stellt. Ein Bundesportal fügt daher mehrere Suchschritte und Klicks im Vergleich zu einer direkten Googlesuche hinzu, scheint jedoch zur Zeit keinen zusätzlichen Mehrwert für die Bürger zu schaffen. Positiv ist hier zu bewerten, dass erstmalig ein Versuch umgesetzt wurde, die Innovationsbarrieren des Föderalismus zu überwinden. Für den Nutzen der Bürger wäre es wichtig den Austausch von Daten zwischen den Verwaltungsebenen umzusetzen. Damit muss es sich nicht zwingend um eine Vereinheitlichung der bereits bestehenden Datensätze handeln, sondern um die Einrichtung von Schnittstellen um Interoperabilität zu sichern.

Wichtig ist hier weniger mit Gesetzen vorab zu operieren, stattdessen wäre es sinnvoller sich auf E-Government-Prinzipien freiwillig zu einigen, wie das Once-Only-Prinzip bei der Einrichtung eines Bürgerkontos, d.h. der Bürger gibt einmalig seine Daten ein und erlaubt den Zugang, Ansicht, und Verwen-

dung der Daten auf explizite Anfrage, wie es z.B. in Estland der Fall ist. Sobald eine Behörde oder Journalisten versuchen Zugang zu Daten zu erhalten, wird der Bürger informiert und kann entscheiden welche Daten genutzt werden dürfen. Jedoch muss durch die Anwendung des Once-Only-Prinzips nach § 5 (2) EGovG kein Datenschutzverlust oder eine Aufweichung des Datenschutzes befürchtet werden, wenn man es richtig macht: Der öffentlichen Verwaltung wird die Verantwortung für die Datensicherheit übertragen, aber die inhaltliche Hoheit über die Dateneinsicht muss bei dem einzelnen Bürger bleiben. Dadurch werden Kosteneinsparungs- und Produktivitätspotentiale auf Seiten der Verwaltung realisiert, und es kann ein hoher Vertrauensgewinn in die Funktionsfähigkeit der Verwaltung auf der Seite der Bürger sichergestellt werden.

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

Eine Bürokratierleichterungen mit Hilfe digitaler Technologien ist nur durch eine umfassende Entscheidung für die Nutzung des vollen Potentials neuer Technologien möglich. So muss eine Entscheidung getroffen werden die Schriftformerforderniss abzuschaffen und jeden Schrift- und Zahlungsverkehr a) mit der privaten Wirtschaft, und b) mit privaten Bürgern in einen elektronischen Schrift- und Zahlungsverkehr umzuwandeln. Dafür muss sicherlich eine wenn auch kurze Übergangszeit beachtet werden, um eine Umstellung zu ermöglichen. Ausnahmen können erfolgen, aber beispielsweise nur mit Hilfe umfangreicher Erklärungen von Seiten der öffentlichen Verwaltung, die die Auflage haben muss genau darzulegen warum eine elektronische Bearbeitung in einem Extremfall nicht möglich ist. In Dänemark wurde zunächst der Zwang für die Wirtschaft zum e-Invoicing am 1.2.2005 als Pflicht eingeführt, um so als Nebeneffekt auch gleichzeitig die privaten Organisationen im Vergleich zu analog operierenden Organisationen kompetitiver zu gestalten. Für kleinere Organisationen, wie z.B. Start-ups die noch nicht die Ressourcen haben in ERP-Systeme zu investieren wurde auf der Business Authority-Webseite ein e-Invoicing-Instrument eingerichtet, so dass für alle Marktteilnehmer die Hürden niedrig bleiben.

In Dänemark ging dieser Push von allen Verwaltungsebenen (Staatssekretären, Vertretern der Regionen und der Gemeinden) gemeinsam aus – also nicht aufgrund neuer Gesetzgebung oder getrieben durch die Politik. Der Treiber lag darin die erkannten Schwächen der öffentlichen Verwaltung gemeinsam auszumerken und vorab Konsens zu schaffen. Die Verhandlungsführung wurde bereits 2001 dem Finanzministerium übergeben, das auch gleichzeitig für die Reformation und Modernisierung des öffentlichen Sektors zuständig ist, um so vor allem finanzielle Anreize für die Teilnahme der Regionen und Gemeinden an der digitalen Transformation zu garantieren. Da Bürger vor allem lokale öffentliche Dienstleistungen verwenden, ist die Kooperation auf regionaler und lokaler Ebene unerlässlich: In Dänemark wurde aus dem Grund den Vertretern der Kommunalebene zunächst eine opt-in-Option ermöglicht und das Risiko der finanziellen Beteiligung erst dann geteilt als die e-Governmentlösung auch erfolgreich umgesetzt und von den Bürgern angenommen wurde. Ein Beispiel für die Auswirkungen einer breiten Konsenslösung ist die Einführung und Annahme der eID in Dänemark wo es kein eID-Gesetz gibt, sondern eine freiwillige kofinanzierte technologische Infrastruktur, die von den Bürgern enthusiastisch angenommen wurde. Durch den öffentlichen Erfolg erhöht sich für alle Nichteilnehmer der Druck ebenfalls die eID anzunehmen und zu implementieren. Der Fokus der Umsetzung hat in Dänemark demnach darauf gelegen zunächst die Nutzungspotentiale zu generieren und damit breite Anwendungsbereitschaft zu schaffen, anstatt einer perfekten technologischen und rechtlichen Infrastruktur, die nur aus der internen Logik der Verwaltung entstanden ist.

Ein kultureller Wandel in der öffentlichen Verwaltung braucht ebenfalls entsprechende Anreize: Sowie der Normenkontrollrat für die „Entbürokratisierungsüberwachung“ neuer Gesetze zuständig ist, sollte

eine zentrale Digitalagentur dafür zuständig sein E-Government-Investitionen daraufhin zu überprüfen welchen öffentlichen Mehrwert sie zur Dienstleistungserstellung beitragen. Der Normenkontrollrat und die Digitalagentur sollten hier Hand in Hand arbeiten und für die Umsetzung von E-Governmentprojekten eine Art Start-up-Kultur in der öffentlichen Verwaltung ermöglichen, die darauf ausgerichtet ist Verwaltungsinnovationen radikal zu verfolgen. Ähnlich wie die Best-Practices Centers die in den Bundesländern die Start-Ups rekrutieren sollten, muss es auch für die öffentliche Verwaltung Show-and-Tell-Centers geben mit deren Hilfe gezeigt werden kann wie a) bürokratische Hürden in E-Governmentprojekten überwunden werden können und b) wie Möglichkeiten der digitalen Transformation bereits in anderen Bereichen erfolgreich waren, so dass jedes Bundesland zu einem gemeinsamen Innovationslabor beitragen kann. Das kann dazu beitragen, dass Länder und Kommunen Innovationen umzusetzen und bereits bestehende Lösungen auf ihren eigenen Kontext zu übertragen.

Für die Bürgerseite ist die Einführung zur E-Akte auf diesem Weg ein wichtiger Schritt – wenn sie konsequent an die digitale Signatur angekoppelt bleibt um so die Kosteneinsparungs- und Bürokratierleichtungspotentiale konsequent umzusetzen.

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

Das eID-Angebot muss aus der Sicht der Nutzer gestaltet werden und nicht aus der internen Logik der öffentlichen Verwaltung. D.h. dass der technische als auch der finanzielle Mehraufwand zur Nutzung nicht auf den Schultern der Bürger abgeschoben werden darf und gleichzeitig nicht eindeutig ist welcher Mehrwert erkennbar ist. Als Beispiel: In einer nicht-repräsentativen Umfrage meiner +300 Erstsemster in der Vorlesung „Einführung in die Verwaltungswissenschaft“ habe ich gefragt wie viele der Studierenden den neuen Personalausweis besitzen (Antwort: alle). Auf die Frage wie viele von ihnen die Online-Apps freigeschaltet habe, war die Antwort: keiner. Dieses Beispiel zeigt, dass sogar die sogenannten Digital Natives, die mit Apps und Onlineinteraktionen aufgewachsen sind, keinen Mehrwert darin sehen online mit der öffentlichen Verwaltung zu interagieren.

Neben den in der Frage genannten technologischen Datenschutzmaßnahmen ist es notwendig für die Bürger und für die öffentliche Verwaltung den Mehrwert und tatsächlichen Nutzen transparent und nachvollziehbar erkennen zu lassen. In Dänemark wurde dieser Mehrwert beispielsweise mit anderen digitalen Dienstleistungen für die Bürger erfahrbar gemacht: Ein obligatorisches digitales Bankkonto ist notwendig um Zahlungen von Behörden entgegenzunehmen, wodurch es zu hohen Kosteneinsparungen in der Verwaltung gekommen ist. Da private Unternehmen ähnliche Bedürfnisse in den Interaktionen mit den Bürgern hatten, wurde hier ein Mehrwert über die einzelne Transaktion hinaus generiert. In Estland hat ein ähnlicher Push über die Banken stattgefunden, die bereits eine sichere Infrastruktur bereitgestellt haben und gleichzeitig die Ausbildung der Bürger bis in die kleinste ländliche Gemeinde übernommen haben. Die Regierung hat sich auf die Datensicherheit der Banken eingelassen und der ehemalige estnische Präsident Ilves in einem Interview bestätigt: „*If it is good enough for the banks, it's good enough for us.*“ Ähnliche Nutzenversprechen müssten auch bei der Umsetzung der eID in Deutschland geschaffen werden. Einerseits wird der Bürger den zusätzlichen Nutzen nicht spüren, solange die Nutzung auf nur durchschnittlich 1,7 Transaktionen pro Jahr reduziert ist. Andererseits stellt die Nullfehlermentalität der öffentlichen Verwaltung in der deutschen Umsetzung eine Bürde für die Nutzer dar, da es in Onlineinteraktionen weiterhin ein hohes Risiko und Cyberattacken geben wird und es keine Garantien gegen Leaks, Phishing, oder andere Arten von Verstößen geben kann.

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

Die wichtigste Voraussetzung zur Überarbeitung des Ausschreibungs- und Beschaffungswesen für E-Governmentprojekte ist: IT-Talent muss in der öffentlichen Verwaltung vorhanden sein und kann nicht

durch juristisches Vertragsprozesswissen ersetzt werden. Durch den bestehenden Ausschreibungs- und Beschaffungsvorgang wird derzeit die inhaltliche Verantwortung für E-Governmentprojekte und digitale Innovationen an externe Dienstleister abgegeben. Da Ausschreibungen oftmals auf Risikominimierung ausgelegt sind und nicht auf innovative Disruption des Verwaltungsprozesses, haben sich auch die [Public Service-Einheiten der Dienstleister](#) entsprechend ausgerichtet. Besonders in großen IT-Projekten kommt es zu Nachforderungen, sobald das Projekt begonnen hat, oder zu umfangreichen Serviceverträgen, die die ursprüngliche Angebotserstellung langfristig und kostspielig erweitern. Es kommt oftmals wie bei Infrastruktur- und Großprojekten wie dem Berliner Flughafen oder der Elbphilharmonie auch im E-Governmentbereich dazu, dass Kostenpläne nicht eingehalten werden können und Projekte entweder scheitern, oder endlos ergänzt werden, da die ursprünglichen Spezifizierungen mit juristischem Vertragswissen aber nicht mit verwaltungswissenschaftlichem Prozess- und IT-Wissen erarbeitet wurden. Warum ist IT-Wissen notwendig: Die öffentliche Verwaltung muss in die Lage versetzt werden zu evaluieren ob der angebotene Softwarecode und das Softwaredesign tatsächlich zu dem gewünschten Projekterfolg beitragen können und sie müssen messen können, ob es durch die Umsetzung zu Effektivitäts- und Effizienzerhöhungen kommen kann.

Hier kann Deutschland von dem britischen Government Digital Service oder auch dem U.S. Digital Service und 18F lernen. In den USA wurden sogenannte [Agile Blanket Purchase Agreements](#) eingeführt mit deren Hilfe externe Dienstleister gebeten werden ein Open Source-Projekt auf der social Software-Sharing-Plattform als Teil ihrer Angebotseinreichung einzurichten. Dadurch können IT-Abteilungen in der öffentlichen Verwaltung vorab evaluieren, ob externe Dienstleister tatsächlich in der Lage sein werden das Angebot auch technisch umzusetzen, anstatt zu versuchen aus den Angebotsdokumenten die tatsächliche Lieferfähigkeit zu ermitteln. Eine detaillierte Beschreibung ist [in diesem Report zu ersehen](#). Dies erfordert ein verändertes Verhältnis zwischen externen Dienstleistern und der öffentlichen Verwaltung, aber auch ein neues Verständnis der Rolle der öffentlichen Verwaltung: Projektmanagern wird das Endergebnis nicht nach Ablauf der Vertragslaufzeit präsentiert, sondern in sogenannten kurzen Sprintzyklen von wenigen Wochen in denen alle Beteiligten direkt in jeden Projektabschnitt eingebunden sind und korrigierend eingreifen können. Zudem werden Bürger oder interne Nutzer eingebunden und das Design wird aus der Sicht der Endnutzer erstellt.

Dies bedeutet auch das die Eintrittshürden für Start-ups gesenkt werden müssen, die oftmals die hohen Erwartungen (wie z.B. Mindestanzahl von Mitarbeitern, etc.) nicht erbringen können. [Agiles Innovationsmanagement](#) und agiles Beschaffungsmanagement entsprechen auch der Mentalität in Start-ups, die darauf ausgelegt sind disruptive Innovationen auf den Markt zu bringen und eine „Fail-Fast“-Mentalität in die Sprintzyklen einbringen.

In Estland behält sich der CIO zusätzlich vor alle ICT-Beschaffungen der Ministerien auf ihre Umsetzbarkeit und ihr Entbürokratisierungspotential zu überprüfen bevor finanzielle Mittel bereitgestellt werden.

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

Da ich keine Verwaltungsjuristin bin, kann ich die Frage unter rechtlichen Gesichtspunkten nicht beantworten.

Aus verwaltungswissenschaftlicher Sicht schlage ich jedoch vor, dass Transparenzrecht nicht als Hypothema wie Open Government zu behandeln, wo es zurzeit vor allem um Plattformerstellung und passive Bereitstellung von bereits existierenden Datensätzen zu gehen scheint. Die Veröffentlichung von in der Vergangenheit liegenden Daten hat seinen Zweck dann wenn diese mit anderen Datensätzen kombinierbar sind. Zusätzlich ist es notwendig, dass die öffentliche Verwaltung Transparenz nicht in dem gleichen Zusammenhang abarbeitet, sondern Überlegungen darüber angestellt werden, wie die Verwaltung über die Bereitstellung von Datensätzen hinaus als transparent angesehen werden kann. Wichtiger ist es Transparenz der Verwaltungsprozesse und vor allem der internen Entscheidungsprozesse zu erlangen, so dass man auf die Dienstleistungserstellung Rückschlüsse ziehen kann oder auch über Behördengrenzen hinaus die Performance der Leistungserstellung beurteilen kann.

Transparenz für den Bürger wird dann erreicht, wenn der Bürger weiß wie seine eigenen Daten genutzt werden und wann welche Behörde oder Journalisten versuchen Zugang zu den Daten zu bekommen. Werden diese Prozesse für den Bürger nachvollziehbar gestaltet, entsteht Vertrauen in die Informationssammlung und –nutzung der Bürgerdaten. Werden aufbauend darauf dann noch zusätzliche wertschöpfende Dienstleistungen angeboten, die eventuell sogar automatisiert sind durch Bots oder persönliche Agenten steigt die Zufriedenheit und die Bereitschaft Daten aktuell zu halten.

**10) Welche anderen Technologien gewinnen an Bedeutung für das Thema Digitale Verwaltung? Welches Potenzial besitzt die Blockchain-Technologie für die Digitalisierung der Verwaltung? Welche Chancen und Risiken bietet aus Ihrer Sicht das Tell-Us-Once-Prinzip/Once-Only-Prinzip, bzw. wie sind diese Überlegungen aus verfassungsrechtlicher, datenschutzrechtlicher Sicht sowie mit Blick auf IT-Sicherheit zu bewerten? Wie könnte das Prinzip des Vorrangs der digitalen Verfahrensabwicklung für Verwaltungsleistungen eingeführt werden (Digital by Default) – unter Berücksichtigung von Barrierefreiheit und der Option einer Nichtnutzung von digitalen Angeboten?**

Die Nutzung neuer Technologie sollte kein Selbstzweck sein, weil eine bestimmte Technologie viel Medienaufmerksamkeit erhält.

Wichtiger ist, dass sich alle Ebenen der Verwaltung zunächst auf ein gemeinsames Konzept oder gemeinsame E-Government-Prinzipien einigen und darauf, dass alle bundesweit mit der Einführung einverstanden sind. Digitale Transformation sollte ähnlich behandelt werden wie Themen der nationalen Sicherheit: eine universale Dienstleistung die jedem Bürger zur Verfügung steht.

Als nächster Schritt stehen dann Überlegungen dazu an wie Verwaltungsprozesse im Sinne der Nutzer unter der Einbeziehung bestimmter Prinzipien (digital by default, once-only, etc.) transformiert werden können, d.h. nicht nur 1:1 von analog auf digital umgestellt werden, sondern komplett neu erdacht werden können. Dadurch können Prozesse komplett wegfallen, die sich über Jahrzehnte entwickelt haben, aber nicht mehr von Nutzen sind. Andere Prozesse werden stark verkürzt (von 18 Seiten Formularen zu einer Seite) oder Verantwortlichkeiten werden verändert und Prozesse integriert.

Schlussendlich ist es wichtig zu überlegen welche Arten von Verwaltungsprozessen es gibt. Für standardisierte Prozesse ohne Ermessensspielraum der Verwaltung können Automatisierungen eingeführt werden. Dies trifft insbesondere auf Rechnungen, Register, oder bestimmte Lebensphasenereignisse zu, die verpflichtend für jeden Bürger sind. Für solche Prozesse kann beispielsweise Blockchain als Basistechnologie verwendet werden.

Ein wichtiges Beispiel für die Berücksichtigung der Barrierefreiheit sind die Erfahrungen in Estland zu nennen: Ein starker Wunsch nach mehr Digitalisierung ist besonders von Verbänden gekommen, die Interessen von Behinderten vertreten. Digitalisierung erlaubt Behinderten mit Internetzugang oftmals eine größere Freiheit ihre Amtsgeschäfte eigenständig unabhängig von einem eventuell beschwerlichen Weg in eine physische Amtsstube durchzuführen.

Für die Bürger, die eine Nichtnutzung digitaler Angebote bevorzugen sollte festgestellt werden was sie an der Teilnahme hindert. In Estland wurde beispielsweise das Tiger Leap-Programm in den 90er Jahren eingeführt um die technologische Infrastruktur und Ausbildung in den Schulen voranzutreiben. Gleichzeitig wurde mit Hilfe der Banken Seminare durchgeführt um alle Kunden da abzuholen wo sie stehen und Kioske aufgestellt an denen Bürger ohne häuslichen Computerzugang ihre Banken- und Amtsgeschäfte durchführen können.

Nicht außer acht zu lassen ist in Deutschland die informationstechnische Ausbildung der Beamten, die zurzeit in der Fachausbildung keine oder nur eine sehr geringe Rolle spielt. Im Vergleich haben in den [USA Bundesbehörden, wie z.B. die Verteidigungsbehörden](#) die Umstellung auf neue Technologien als Teil der Grundausbildung mit angelegt, so dass neue Verwaltungsmitglieder bereits mit der Erwartungshaltung in den Beruf einsteigen, dass sie neue Technologien anwenden dürfen.

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

In meinen Ausführungen habe ich bereits Beispiele aus Estland, Dänemark, UK und USA aufgeführt. In Gesprächen mit deutschen Behördenvertretern, privaten Dienstleistern, und Verwaltungswissenschaftlern wurde klar, dass der Föderalismus und die dadurch geschaffenen Silos in der Entscheidungsfindung und Implementierung in der öffentlichen Verwaltung eine unüberwindbare Hürde für eine erfolgreiche Umsetzung einer nationalen E-Government- und Innovationsstrategie sind. Andere Länder haben ähnliche Entscheidungsstrukturen, die aus gutem Grund geschaffen wurden um Verantwortung und Rechenschaftspflicht in der öffentlichen Verwaltung zu garantieren, allerdings wurden diese Hürden überwunden um im Sinne der öffentlichen Verwaltung und vor allem der Bürger einen Nutzen und Mehrwert zu generieren.

In Dänemark ist dieser Anspruch erhalten geblieben, aber man hat sich gleichzeitig darauf geeinigt, dass für die E-Government- und Innovationsstrategie einen freiwilligen Konsens aller Verwaltungsebenen notwendig ist und man ist durch administrative und finanzielle Anreize zu einer einheitlichen und vor allem nutzerfreundlichen Umsetzung gekommen.

In Estland hat man zugegebenermaßen von einer vorteilhafteren Position starten können und sowohl Demokratie als auch E-Government gleichzeitig neu auslegen und designen können, allerdings ist hier der Unterschied zu Deutschland, dass ein ganz klarer Druck entstanden ist einen Wettbewerbsvorteil gegenüber anderen Ländern zu schaffen. Technologie wird als Wettbewerbsvorteil gesehen und sowohl der private als auch der öffentliche Sektor ist 100%-ig auf die Umsetzung und den Export dieses Wettbewerbsvorteils ausgelegt. Es gab sowohl politischen als auch administrativen Konsens über diese Tatsache.

In anderen Ländern, wie z.B. UK und USA ist der Druck für ein agiles Innovationsmanagement in der öffentlichen Verwaltung vor allem durch dramatische Fehler in der Umsetzung von prestigeträchtigen E-Government-Projekten entstanden. Dazu gehört z.B. die fehlerhafte Umsetzung der HealthCare.gov-Plattform in den USA oder das Verwaltungsversagen wie jahrelange Wartezeiten für Kriegsveteranen, die vom Department of Veterans Affairs ihre Sozialleistungen nicht erhalten haben. Druck von Seiten der Bürger und Medien, sowie öffentlichkeitswirksames Scheitern führte dann zu der Gründung von U.S. Digital Service und 18F, sogenannten ‚swat teams‘, die sowohl für das Löschen von „Verwaltungsfeuern“ als auch für die grundlegende Reformation des Beschaffungswesens zuständig sind.

Wichtig ist bei den Überlegungen nicht die Größe der Länder von deren Best Practices Deutschland lernen kann, sondern wie die einmal entwickelten Innovationen als gemeinsame Strategie angenommen werden und in der Breite umgesetzt werden können. Diese „scaling up“-Prozesse sollten folgende Schritte enthalten: 1) Gemeinsame Prinzipien oder Policies; 2) gemeinsame Dateninfrastruktur; 3) die sich um die Policy- und Technologieinfrastrukturen angesammelte Expertise in Communities of Practice zusammenbringen; 4) entsprechende finanzielle Mittel für die Umsetzung, die nicht aus dem bereits bestehenden Budget gespeist werden müssen; 5) Anpassung der internen Prozesse und Berichterstattung; und 6) messbare und nachvollziehbare Dienstleistungsverbesserungen als Bestärkung der Übernahme durch weitere Verwaltungsakteure.

In all den genannten Beispielen – unabhängig von Verwaltungsgröße, Anzahl der Bürger, oder des politischen Kontexts - gab es vergleichbare politische und bürokratische Hürden und es war notwendig alle Verwaltungsebenen und politische Verantwortliche an Board zu holen bevor Innovationen umgesetzt werden konnten.

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

Smart Cities ist zurzeit noch ein Industrie-getriebenes Schlagwort, dass weder praktisch noch theoretisch ausgearbeitet ist. Unter dem breiten Fächer tummeln sich verschiedene Konzepte, aber vor allem Datennutzung und –austausch über Behördengrenzen hinweg, so dass schlussendlich eine bessere (smartere) Entscheidungsgrundlage für die öffentliche Verwaltung erreicht wird. Es gibt einige Vorreiter, wie z.B. Barcelona. Allerdings hat sich in Barcelona die politische Führung nach der Wahl geändert und alle Smart-City-Aktivitäten wurden intern eingestampft. Das Konzept wird zurzeit nur noch als Branding- und Marketingkampagne für Touristen eingesetzt, ist aber für Bürger selber nicht erlebbar.

Anstatt sich an vereinzelt Insellösungen im Ausland zu orientieren, kann es für Deutschland sinnvoll sein sich an bereits bestehenden Standards, wie der [ISO 37120](#) einer weltweiten Initiative des World Council on City Data ([WCCD](#)) zu orientieren. Die Vorschriften stellen verpflichtende Nachhaltigkeitsstandards für die [Umsetzung hoher Service – und Lebensqualität in Städten](#) dar.

### **Zitierte Studien und Literaturhinweise:**

- DESI (2016): [http://ec.europa.eu/newsroom/dae/document.cfm?action=display&doc\\_id=15657](http://ec.europa.eu/newsroom/dae/document.cfm?action=display&doc_id=15657)
- McKinsey (2015): E-Government in Deutschland – eine Bürgerperspektive, online verfügbar: <https://www.mckinsey.de/files/e-government-in-deutschland-eine-buergerperspektive.pdf>
- Mergel, I. (2017): Digital Service Teams: Challenges and Recommendations for Government, IBM Center for the Business of Government, Report "Using Technology" Series: <http://www.businessofgovernment.org/report/digital-service-teams-challenges-and-recommendations-government>
- Mergel, I.: Social Media Monitoring in the Public Sector with the Help of Digital Volunteers, Public Management Research Conference 2017, June 8-10, 2017, Washington, DC.
- Mergel, I. (2016): [Agile Innovation Management in Government: A Research Agenda](#), in: Government Information Quarterly, 33(3), pp. 516-523.
- Mergel, I. (2015): [Open Collaboration in the Public Sector: The Case of Social Coding on Github](#), in: Government Information Quarterly, Vol. 32, pp. 464-472.
- Mergel, I. (2015): [Opening Government: Designing Open Innovation Processes to Collaborate with External Problemsolvers](#), in: Social Science Computer Review, Special Issue on Open Government, 33:5, pp. 599-612.
- Mergel, I. (2011): [Using Wiki's in Government: A guide for using and maintaining wikis in the public sector](#), IBM Center for The Business of Government, Report "Using Technology" Series, May 2011
- United Nations World E-Government Survey (2014): [https://publicadministration.un.org/egovkb/Portals/egovkb/Documents/un/2014-Survey/E-Gov\\_Complete\\_Survey-2014.pdf](https://publicadministration.un.org/egovkb/Portals/egovkb/Documents/un/2014-Survey/E-Gov_Complete_Survey-2014.pdf)
- United Nations World E-Government Survey (2016): <http://workspace.unpan.org/sites/Internet/Documents/UNPAN96407.pdf>
- Wukich, C., Mergel, I. (2015): [Closing the Citizen-Government Communication Gap: Content, Audience, and Network Analysis of Government Tweets](#), in: Journal of Homeland Security and Emergency Management, 12(3), pp. 707-735.