

Bernd J. Hartmann (Hrsg.)

28. Bad Iburger Gespräche

„Kommunale Selbstverwaltung in
Zeiten der Digitalisierung“

1. November 2017

www.big.uni-osnabrueck.de

Inhalt

Vorwort.....	5
Tagungsprogramm.....	6
Digitale Daseinsvorsorge. Zur Eröffnung des Symposiums	8
PROFESSOR DR. IUR. BERND J. HARTMANN, LL.M. (VIRGINIA)	
Datenschutz im Zeichen der Digitalisierung	13
PROFESSOR DR. IUR. EDZARD SCHMIDT-JORTZIG	
Diskussionsbericht (1. Teil).....	20
DIPL.-JUR. ALVERICH OMMEN	
Smart Cities	26
PROFESSOR DR. IUR. MARIO MARTINI	
Die Digitalisierung des ländlichen Raums – Fallstudie Gemeinde Wennigsen (Deister).....	45
BÜRGERMEISTER CHRISTOPH MEINEKE	
Diskussionsbericht (2. Teil).....	65
DIPL.-JUR. GERRIT RÜWE	
Digitale Demokratie unter dem Aspekt der Öffentlichkeit	69
PROFESSOR DR. IUR. UTZ SCHLIESKY	
Diskussionsbericht (3. Teil).....	82
ASS. JUR. ROBERT NOTBOHM	
Kommunales Informationsmanagement in Zeiten der Blockchains.....	85
DIPL.-WIRTSCH.-INF. MARCO BARENKAMP	
Auswirkungen der Digitalisierung auf die kommunale Selbstverwaltung.....	95
MINISTERIALDIRIGENT DR. RER. POL. ALEXANDER GÖTZ	

Diskussionsbericht (4. Teil).....	111
DIPL.-JUR. STEFAN JANSEN	
Verzeichnis der Tagungsteilnehmer	114

Vorwort

Die Bad Iburger Gespräche zur „Kommunalen Selbstverwaltung in Zeiten der Digitalisierung“ sind auf reges Interesse gestoßen. Über 60 Teilnehmerinnen und Teilnehmer haben sich am 1. November 2017 in Osnabrück versammelt, um die Vorträge der Referenten zu hören und zu diskutieren. Ich freue mich, die Tagung und ihre Ergebnisse auf diesem Weg allgemein zugänglich zu machen.

Die nächsten Bad Iburger Gespräche behandeln das Thema „Haftung. Zur rechtlichen Verantwortlichkeit kommunaler Amts- und Mandatsträger“. Die Tagung ist für den 21. November 2018 geplant.

Prof. Dr. Bernd J. Hartmann, LL.M. (Virginia)

Direktor des IKV

www.big.uni-osnabrueck.de

ls-hartmann@uni-osnabrueck.de

Tagungsprogramm

- 10.00 Uhr** **Digitale Daseinsvorsorge. Zur Eröffnung des Symposiums**
Professor Dr. iur. Bernd J. Hartmann, LL.M. (Virginia),
Universität Osnabrück
- 10.15 Uhr** **Datenschutz im Zeichen der Digitalisierung**
Referent: Professor Dr. iur. Edzard Schmidt-Jortzig,
Bundesminister der Justiz a.D., Universität Kiel
- Diskussion**
Leitung: Professor Dr. iur. Jörn Ipsen, Universität Osnabrück
- 11.15 Uhr** **Smart Cities**
Referent: Professor Dr. iur. Mario Martini, Universität Speyer
- 11.45 Uhr** **Fallstudie: Digitalisierung des ländlichen Raums**
Referent: Bürgermeister Christoph Meineke,
Gemeinde Wennigsen (Deister)
- Diskussion**
Leitung: Professor Dr. iur. Jörn Ipsen, Universität Osnabrück
- 13.15 Uhr** **Mittagspause**
- 14.15 Uhr** **Digitale Demokratie unter dem Aspekt der Öffentlichkeit**
Referent: Professor Dr. iur. habil. Utz Schliesky,
Direktor des Landtags Schleswig-Holstein, Kiel
- Diskussion**
Leitung: Professor Dr. iur. Bernd J. Hartmann, LL.M. (Virginia),
Universität Osnabrück
- 15.15 Uhr** **Kommunales Informationsmanagement in Zeiten der Blockchains**
Referent: Dipl.-Wirtsch.-Inf. Marco Barenkamp,
Vorstandsvorsitzender der LMIS AG, Osnabrück
- 15.45 Uhr** **Auswirkungen der Digitalisierung auf die kommunale Selbstverwaltung**
Referent: Dr. rer. pol. Alexander Götz,
Niedersächsisches Ministerium für Inneres und Sport,
Hannover, Abteilungsleiter Kommunal- und Hoheitsangelegenheiten

Diskussion

Leitung: Professor Dr. iur. Bernd J. Hartmann, LL.M. (Virginia),
Universität Osnabrück

17.00 Uhr **Schlusswort**

Professor Dr. iur. Bernd J. Hartmann, LL.M. (Virginia),
Universität Osnabrück

Digitale Daseinsvorsorge. Zur Eröffnung des Symposiums

Professor Dr. iur. Bernd J. Hartmann, LL.M. (Virginia)

Meine sehr geehrten Damen und Herren,

wie schön, dass Sie alle hier zu den Bad Iburger Gesprächen erschienen sind. Ihre große Zahl zeigt mir, dass ich sagen darf: Die Bad Iburger Gespräche sind auf der Höhe der Zeit. Im letzten Jahr hatten wir uns den Kommunal финанzen in Zeiten der Flüchtlingsbewegungen zugewandt – ein Thema, das Wissenschaft¹ und Praxis² bis heute beschäftigt. Dieses Jahr ist es die Digitalisierung, die uns zusammenführt – eine Entwicklung, die ebenso aktuell wie grundstürzend sein kann.³ Gewiss: Technischen Fortschritt gibt es, seit es Menschen gibt. Doch die Veränderungen kommen meistens graduell daher, quantitativ in Mengen, die wir heute vielleicht eher in Bits als in Bytes bemessen würden. Kategoriale, qualitative Veränderungen dagegen sind selten. Das im Zusammenhang mit unserem Thema geläufige Suffix 4.0 bringt den Zusammenhang auf den Punkt, der zwischen den Ziffern steht: Hinter ihm verzeichnen Informatiker die graduellen, rein quantitativen Verbesserungen, die ein jedes Update einer Software mit sich bringen soll.

Die Ziffer vor dem Punkt zu erhöhen und die Ziffer danach auf null zurückzusetzen, das ist einer Aktualisierung vorbehalten, die das Programm qualitativ auf eine neue Stufe hebt. Die Rede von „Industrie 4.0“⁴, „Arbeit 4.0“⁵, „Internet 4.0“⁶, „Medizin 4.0“⁷ über-

¹ Vgl. nur *Wieland*, Flüchtlinge als Herausforderung für die Finanzverfassung, DÖV 2017, S. 9 ff.

² *Banz*, Pakt für Integration – Unterstützung der Kommunen bei der Anschlussunterbringung für Flüchtlinge, Beck-Kommunalpraxis Baden-Württemberg (BWGZ) 2017, S. 556 ff.; *Henneke*, Vertikale Finanzverteilung in § 1 FAG und § 46 SGB II nochmals zugunsten von Ländern und Kommunen geändert, Landkreis 2016, S. 712 ff.; *Wolfrum*, Zuwanderung von Flüchtlingen und Asylsuchenden im Blick auf die Kommunal финанzen und den Wohnungsbedarf, GemH 2017, S. 174 ff.; der Eröffnungsvortrag der Tagung ist als Aufsatz erschienen, s. *Manke*, Kommunal финанzen in Zeiten der Flüchtlingsbewegung, NdsVBl. 2017, S. 1 ff.

³ Zuletzt *Ruge*, NdsVBl. 2017, S. 321 ff.

⁴ Vgl. nur *Mitterer/Wiedemann/Zwissler*, BB-Gesetzgebungs- und Rechtsprechungsreport zu Industrie 4.0 und Digitalisierung, BB 2017, S. 3 ff.; *Müller-Hengstenberg/Kirn*, Überfordert die digitale Welt der Industrie 4.0 die Vertragstypen des BGB?, NJW 2017, S. 433 ff.; *Hoffmann-Riem*, Verhaltenssteuerung durch Algorithmen – Eine Herausforderung für das Recht, AöR 142 (2017), S. 1 ff.

⁵ Vgl. nur *Krause*, Herausforderung Digitalisierung der Arbeitswelt und Arbeiten 4.0, NZA-Beilage 2017, Heft 2, S. 53 ff.; *Koch*, in: Schaub/Koch, Arbeitsrecht A-Z, 21. Aufl. 2017, Stichwort „Arbeit 4.0“; *Wintermann*, Von der Arbeit 4.0 zur Zukunft der Arbeit, NZA 2017, S. 537 ff.

⁶ Gemeint ist das Internet der Dinge, vgl. *Dix*, Daten als Bezahlung – Zum Verhältnis zwischen Zivilrecht und Datenschutzrecht, ZEuP 2017, 1 (2) zum Vorschlag des EU-Kommissars Oettinger, im Zusammenhang mit Internet 4.0 – Anwendungen ein „Bürgerliches Gesetzbuch für Daten“ einzuführen.

⁷ Vgl. nur *Sinn/Hartmann/Schmitz/Schulte-Nölke* u.a. (Hrsg.), Auswirkungen der Liberalisierung des Internethandels in Europa auf die Arzneimittelkriminalität, Springer, Berlin u.a., vorgesehen für 2018.

trägt dieses Format aus der angewandten Informatik in die Wirtschaftsgeschichte. Dabei steht sinnbildlich

- für die erste industrielle Revolution die Dampfmaschine James Watts, im 18. Jahrhundert patentiert,
- für die zweite industrielle Revolution das Fließband aus Henry Fords Automobilfabrik im Detroit des Jahres 1913, von dem als erstes Automobil in Reihenfertigung das T-Modell – „Tin Lizzy“ – rollte,
- für die dritte industrielle, die digitale Revolution der Mikrochip, der bereits in den 1960er Jahren erfunden wurde.

Der Begriff „Industrie 4.0“ behauptet nun also eine vierte industrielle Revolution, für die insbesondere die digitale Vernetzung des Internets steht. Das Smartphone könnte dafür ein Sinnbild sein oder Uber und Airbnb, die für die sog. „Plattform-Revolution“⁸ stehen – schon wieder dieser Begriff: schlichte Evolutionen sind offenbar selten geworden im aufgeregten Geschäft „disruptiver Innovationen“.

Andererseits: Auch bei dieser Entwicklung geht es weiterhin um Digitalisierung, und dass im Internet der Dinge mehr, schnellere und kleinere Computer unterwegs sind als je zuvor, scheint mir nur ein quantitativer und gerade kein qualitativer Fortschritt zu sein. Eine neue Qualität dürfte wohl erst mit maschinellem, mit „tiefem“ Lernen der Maschinen erreicht werden, einem Lernen, das nicht auf vorgegebenen Regeln gründet, sondern auf Versuch und Irrtum ruht und es Rechnern ermöglicht, selbständig „Dinge [zu] lernen, die wir ihnen nicht beigebracht haben“⁹.

Doch so weit sind wir noch nicht. Bei 4.0 handelt es sich derzeit eher, mit den Worten der Bundesregierung, um ein „Zukunftsprojekt“ und damit um eine „Forschungsagenda“¹⁰. Für das Vorhaben stehen beispielsweise die Erweiterung des Bundesministeriums für Verkehr um „digitale Infrastruktur“ im Jahr 2013, die „Digitale Agenda“ von Bundestag und Bundesregierung aus dem Jahr 2014 und die „Digitale Strategie 2025“, die das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie seit dem Jahr 2016 verfolgt. Zuletzt ging es am Montag dieser Woche in den Sondierungsgesprächen um Digitalisierung, ein Wahlkampfthema für alle Parteien: Soll es ein Digitalministerium, einen Digitalminister im Kanzleramt oder nur eine Digitalagentur geben?¹¹ Nach Zeitungsmeldungen sind die

⁸ Meck/Weiguny, Die Plattform-Revolution, FAS Nr. 16 v. 23.04.2017, S. 23 (mit Verweis auf das gleichnamige Buch von Geoffrey Parker).

⁹ Vgl. den Forscher von IBM Watson, *John Cohn*, im Gespräch mit der FAZ, Nr. 182 v. 08.08.2017, S. 18 („Computer können bald mehr als wir ihnen beibringen“).

¹⁰ Beide Zitate unter Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF), Digitale Wirtschaft und Gesellschaft: Industrie 4.0, online unter <https://www.bmbf.de/de/zukunftsprojekt-industrie-4-0-848.html> (Abfrage am 30.10.2017).

¹¹ Vgl. von *Altenbockum*, Politische Gigabits, FAZ Nr. 169 v. 24.07.2017, S. 8; Nie wieder Geburtsurkunden einreichen, FAZ Nr. 233 v. 07.10.2017, S. 20.

Parteien vorgestern übereingekommen, jedenfalls den flächendeckenden Breitbandausbau weiter zu besprechen.¹²

Das Zukunftsprojekt betrifft auch und gerade die öffentliche Verwaltung¹³ – Stichworte sind e-government und vielleicht auch die „RegTechs“¹⁴ genannten Start-ups, die Regierungshandeln automatisieren sollen, und dort gerade die Kommunen, die sich über Effizienzsteigerungen freuen, aber den „One-Stop-Shop“, der auf übergeordneter Ebene angesiedelt werden würde und für den sowohl der Normenkontrollrat als auch McKinsey die Werbetrommel rühren¹⁵, durchaus auch als Entmachtung empfinden dürfen.¹⁶

In der Tat: Die digitale Revolution wirkt zwiespältig *auf* die Kommunen: Sie hat das Potential, neue kommunale Aufgaben zu erschaffen und alte zu erledigen, ganze Ämter neu auszurichten oder entbehrlich zu machen. Es steht sogar die Frage im Raum, ob wir kommunale Selbstverwaltung der Gebietskörperschaften künftig anders als nur territorial werden denken müssen.¹⁷

Die digitale Revolution wirkt zwiespältig auch *in* den Kommunen. Sie hat das Potential, den Alltag in der Stadt und auf dem Land umzugestalten und die Demokratie nicht nur kommunal umzuprägen. Für die Menschen vor Ort ist das „Inter-Net“ heute wohl schon genauso wichtig wie das Straßen-, Wasser- und Strom-Netz, und auch die Bundeskanzlerin geht davon aus, so steht es jedenfalls in der Zeitung, dass niedrige Übertragungsgeschwindigkeiten auf dem Land Menschen in die Stadt umziehen lassen.¹⁸ Es geht also, der Begriff ist in der Rechtswissenschaft noch nicht gebräuchlich genug, um „digitale Daseinsvorsorge“¹⁹.

¹² Jamaika-Sondierer wollen deutlich mehr für Bildung ausgeben, ZEIT online vom 30.10.2017, 19:09 Uhr.

¹³ Vgl. nur *Djeffal*, Das Internet der Dinge und die öffentliche Verwaltung – Auf dem Weg zum automatisierten Smart Government?, DVBl 2017, S. 808 ff.

¹⁴ Laut FAZ Nr. 177 v. 02.08.2017, S. 23, im ersten Halbjahr 2017 mit Risikokapital in Höhe von 591 Millionen USD gefördert.

¹⁵ Nie wieder Geburtsurkunden einreichen, FAZ Nr. 233 v. 07.10.2017, S. 20.

¹⁶ *von Altenbockum*, Politische Gigabits, FAZ Nr. 169 v. 24.07.2017, S. 8.

¹⁷ Zu den Kommunen als Gebietskörperschaften mit Allzuständigkeit für die Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft und Gebietshoheit siehe nur *Hartmann*, in: ders./Mann/Mehde (Hrsg.), Landesrecht Niedersachsen, 2015, § 6 Rn. 13 ff., 21 ff.

¹⁸ Landkreise attackieren Internetausbau der Telekom, FAZ Nr. 163 v. 17.07.2017, S. 17 („Besonders für ländliche Gegenden setzt sie [die Bundeskanzlerin, *bjh*] auf schnelles Internet, um auch Abwanderung zu verhindern. „Der Zuzug in die Städte steigt immer weiter, je unattraktiver die ländlichen Räume sind“, sagte Merkel“ auf der Hauptversammlung des Städtetags im Mai).

¹⁹ Begriff in beck online nur bei *Boehme-Neßler*, NVwZ 2001, 374 (379) und in juris nur in BT-Drs. 17/11959 v. 20.12.2012, S. 4, und im Raumordnungsbericht, BT-Drs. 18/13700 v. 23.10.2017, S. 138 ff.

Daher ist es gut, dass die Bad Iburger Gespräche auch in diesem Jahr wieder eine „Plattform“ bieten, auf der sich Wissenschaft und Praxis ganz klassisch, persönlich und wirklich austauschen können. Bitte nutzen Sie die Gelegenheit, mit den über 60 anderen Teilnehmerinnen und Teilnehmern dieser Tagung ins Gespräch zu kommen und Netzwerke zu knüpfen und zu stärken.

Reichlich Stoff für Diskussionen bietet gewiss schon das Auftaktreferat, für das uns der Bundesminister der Justiz a.D., Herr Kollege Schmidt-Jortzig, Professor in Kiel, beehrt. Herr Schmidt-Jortzig wurde in Berlin geboren und hat das Studium in Bonn, Lausanne und Kiel absolviert. Er wurde in Kiel auch promoviert, habilitierte in Göttingen, danach war er Professor in Münster und ist seitdem zurück in Kiel, trotz ehrenvoller Rufe. Von 1995 bis 1998 war er Bundesminister der Justiz. „Datenschutz im Zeichen der Digitalisierung“ ist sein Thema.²⁰

Anschließend sprechen über die Digitalisierung der Städte und des ländlichen Raums Herr Kollege Martini, Professor in Speyer und dort seit 2016 Leiter des Programmbeereichs Digitalisierung am Forschungsinstitut, und Bürgermeister Christoph Meineke aus Wennigsen (Deister), dessen Fallstudie zur Digitalisierung des ländlichen Raums bis in den Bundestag hinein Beachtung gefunden hat. Herr Martini wurde in Mainz promoviert, habilitierte an der Bucerius Law School und ist dann Professor in München geworden, anschließend in Speyer. Viele ehrenvolle Rufe, darunter auch einen nach Niedersachsen – nach Hannover – hat er abgelehnt. Herr Meineke, Bürgermeister der Gemeinde Wennigsen (Deister), ist zugleich Mitglied im Präsidium des Niedersächsischen Städtetags. Er hat Volkswirtschaften in Wien und auch in Harvard studiert.

Die Themen der beiden Referenten sind Themen, die uns alle betreffen: Die Digitalisierung in Smart Cities und in Smart Regions umfasst praktische Fragen von der intelligenten Parkplatzsuche bis zur effizienten, ökologischen Vernetzung der Wasserwirtschaft. Natürlich spielt auch das Internet eine Rolle. Der Deutsche Landkreistag hat erst vor wenigen Tagen einmal mehr seine Warnung wiederholt, dass das Ziel der Bundesregierung, flächendeckend Internetanschlüsse zu gewährleisten, nicht wie geplant im nächsten Jahr erreicht werden kann.²¹

Dabei geht es der Bundesregierung bei diesem Plan bloß um Datenübertragungen von 50 Megabit pro Sekunde. Politikern, die – wie im Wahlkampf geschehen – von der „Gi-

²⁰ Vgl. nur *Schmidt-Jortzig*, Der deutsche Datenschutz ist in der Krise, Süddeutsche Zeitung vom 14.04.2017.

²¹ Lahmes Internet bremst die Wirtschaft auf dem Land, FAZ Nr. 246 v. 23.10.2017, S. 17; Deutscher Landkreistag, Pressemitteilung vom 11.9.2017; Landkreise attackieren Internetausbau der Telekom, FAZ Nr. 163 v. 17.07.2017, S. 17.

gabit-Gesellschaft“ sprechen²², darf man in diesem Zusammenhang vielleicht einmal vorrechnen, dass das formulierte Ziel von 50 Mbit/s, in Gigabit umgerechnet, eine Geschwindigkeit von 0,05 Gigabit pro Sekunde bedeutet – diese mickrige Zahl spricht für sich, und da ist es auch kein Trost, dass die elektronische Gesundheitskarte bereits zum Jahr 2006 eingeführt werden sollte²³ oder dass das ambitionierte de-Mail-Projekt bis heute die hohen Erwartungen nicht erfüllt hat.

Nach der Mittagspause können wir uns freuen auf die Vorträge des Kollegen Schliesky, Direktor des Landtags Schleswig-Holstein, über digitale Demokratie, und von Marco Barenkamp, Vorstandsvorsitzender der LMIS AG, einem IT-Unternehmen mit Hauptsitz hier in Osnabrück, über kommunales Informationsmanagement in Zeiten der Blockchains. Direkt aus dem Niedersächsischen Ministerium für Inneres und Sport kommt schließlich der Abteilungsleiter Kommunal- und Hoheitsangelegenheiten, Dr. Alexander Götz, nach Osnabrück. Er schließt die Tagung mit einem Vortrag über die Auswirkungen der Digitalisierung auf die kommunale Selbstverwaltung.

Die Referenten des Nachmittags werde ich Ihnen nach der Pause noch näherbringen. Heute Vormittag hat die Diskussionsleitung freundlicherweise Herr Kollege Ipsen übernommen, mein Vor-Vorgänger im Amt des Direktors des Instituts für Kommunalrecht und Verwaltungswissenschaften. Den Präsidenten des Niedersächsischen Staatsgerichtshofs a.D. und Begründer der Bad Iburger Gespräche muss ich Ihnen nicht näher vorstellen. Frau Kollegin Cancik, von der ich das Amt des Direktors vor einem Jahr übernommen habe und die selbst schon über den virtuellen Verwaltungsraum gearbeitet hat²⁴, wäre heute gerne ebenfalls bei unserer Tagung dabei gewesen, ist aber leider aus exzellenten Gründen verhindert: Sie forscht ein ganzes Jahr lang in Berlin am Wissenschaftskolleg zur Geschichte der Bürokratiekritik und wünscht uns von dort aus eine bereichernde Tagung. Diesem Wunsch schließe ich mich gerne an, heiße Sie herzlich willkommen und übergebe das Wort an unseren ersten Referenten, Herrn Schmidt-Jortzig.

²² Vgl. von *Altenbockum*, Politische Gigabits, FAZ Nr. 169 v. 24.07.2017, S. 8.

²³ Das digitale Gesundheitswesen hängt am Tropf, FAZ Nr. 161 v. 14.07.2017, S. 20.

²⁴ Siehe *Cancik*, Verwaltung, Raum, Verwaltungsraum – eine historische Annäherung, in: Hill/Schliesky (Hrsg.), Die Vermessung des virtuellen Raums. E-Volution des Rechts- und Verwaltungssystems III, 2012, S. 29 ff.

Datenschutz im Zeichen der Digitalisierung¹

Professor Dr. iur. Edzard Schmidt-Jortzig

In der Verwaltungspraxis hat man beim Stichwort „Datenschutz“ schon des längeren durchaus zwiespältige Erfahrungen. Oft zeigt sich nämlich, dass eigentlich sinnvolle Initiativen oder Vorgehensweisen unterbleiben müssen, weil von irgendeiner Seite „datenschutzrechtliche Bedenken“ geltend gemacht wurden. Umgekehrt aber kann man selber auch lästige Anträge bzw. Wünsche mit dem Hinweis auf Datenschutz ganz gut abwimmeln. Manchmal kommt andererseits das Gefühl auf, dass wirkliche Fragwürdigkeiten oder Zweifel, die einem bei der täglichen Datengenerierung aufstoßen, vom geltenden Datenschutzrecht im Grunde gar nicht erfasst werden.

Das deutsche Datenschutzrecht, das von gewissen früheren Einzelvorschriften abgesehen aus den 1990er Jahren stammt, ist seither trotz vieler Ergänzungen in seinem Regelungskonzept nahezu gleich geblieben. Und hieran ändert auch die jüngste Neufassung, die nun ab Mai kommenden Jahres gelten wird, wenig. Auch nach dieser Anpassung bleibt es dabei, dass sich das Datenschutzrecht – man muss es so deutlich formulieren – in einer Sinnkrise befindet.

Die Krise bezieht sich dabei nicht nur auf den juristischen Umsetzungspart, also die praxisgerechte behördliche und gerichtliche Vollzugsarbeit. Vielmehr scheint bereits die Regelungsmethode, die konzeptuelle Richtigkeit des normativen Zugriffs fraglich geworden zu sein. Denn in einer digital vernetzten Welt liegt offenbar die tatsächliche Inanspruchnahme personenbezogener Daten zunehmend außerhalb des überkommenen normativen Regelungszugriffs. Die Empfindlichkeit der Menschen für datenmäßige Intimität scheint sich zu verflüchtigen; ständiger Datenaustausch wird zur Normalität. Die wirklichen Schutzbedarfe im modernen Kommunikationsgeschehen finden im Recht nur noch unzureichende Beachtung, geschweige denn Befriedigung. Und die dominante Fixierung des Rechts auf Abwehr bzw. Eingrenzung personenbezogener Informationsgewinnung erscheint überholt.

I. Klassischer Ansatz unseres Datenschutzrechts ist die Überzeugung, dass der Einzelne seine spezifischen Persönlichkeitsmerkmale (Daten) vor einer unautorisierten Kenntnis-

¹ Vortrag zur Eröffnung der 28. Bad Iburger Gespräche „Kommunale Selbstverwaltung in Zeiten der Digitalisierung“ am 1. November 2017 in Osnabrück; der Text wurde – wie üblich – zugleich in Heft 1/2018 der NdsVBl. abgedruckt. Eine ausführliche bzw. Aufsatzfassung erscheint 2018 unter dem Titel „IT-Revolution und Datenschutz“ in der DÖV.

nahme anderer schützen können muss. Mit dem „Volkszählungsurteil“ von 1983 hat das Bundesverfassungsgericht dies als sogenanntes „Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung“ in Stein gemeißelt. Ausgangspunkt dafür ist ein individualistisches Menschenbild. Die unantastbare Würde des Menschen verlange, dass über seine unverwechselbaren Merkmale und Charakteristika, die ihn als Person ausmachen, informiert zu sein, zunächst einmal nur ihm selber zusteht. Irgendeine Kenntniserlangung Dritter ist daher solange verboten, wie die Schutzperson ihr nicht zustimmt oder es gesetzlich erlaubt wird. Und als quasi natürlicher ‚Gefährder‘ dieser personalen Selbstbestimmung zeigt sich dann der Staat, weil und soweit er alle möglichen Informationen über seine Bewohner haben möchte – auch eben, ohne sie vorher zu fragen.

Was das Ausgangsbild des (auch kommunikativ) für sich stehenden, autonomen einzelnen Menschen anbetrifft, der bewusst und unabhängig über das Bekanntwerden seiner ureigenen Persönlichkeitsmerkmale befinden kann, so kann und soll es als ideelle Leitvorstellung gewiss weiter bestehen. Denn auch in der digitalen Welt muss dem Menschen seine personale Selbstbestimmung gewahrt bleiben. Hierauf besteht erneut auch das Bundesverfassungsgericht wieder in seiner jüngsten Äußerung zum Datenschutzthema, dem Urteil vom 20. April 2016. Aber die Konsequenzen, welche die Rechtsordnung aus diesem Befund zieht, müssen beständig auf ihre Gültigkeit überprüft werden.

Bisher laufen diese bekanntlich darauf hinaus, jede nicht ausdrücklich autorisierte Datenerhebung und Datenverarbeitung zu bekämpfen. Die Ordnung des informationellen Lebens wird normativ also nach dem Prinzip „Verbot mit Erlaubnisvorbehalt“ angegangen. Als weiterhin angemessen normativer Leitgedanke aber ist dieser Ansatz zweifelhaft.

Das soll nun in drei Schritten näher erläutert werden.

1. Sieht man den Menschen in der realen Informationsgesellschaft von heute, so drängt sich der Eindruck auf, dass es im modernen Kommunikationsbetrieb kaum noch die souveräne Einzelpersönlichkeit sein kann, deren eigenständige Individualentfaltung und kommunikative Selbstbestimmtheit den Maßstab bildet. Dafür haben sich die tatsächlichen Lebensverhältnisse und die Einstellungen der Menschen doch arg verändert. Dazu gehört bereits, dass sich der Einzelne nur schwer noch den herrschenden Bedingungen der modernen Informations- und Kommunikationstechnologie mit all ihren Unwägbarkeiten entziehen kann. Die Vorstellung, sich davon einfach ausklinken zu können, geht jedenfalls an den Bedingungen des realen Lebens vorbei. Die Formel „keine soziale Teilhabe ohne digitale Teilhabe“ ist längst keine Prophetie mehr.

Im Übrigen gilt, einfach (wieder) zur Kenntnis zu nehmen, dass für den Menschen die ständige Aufnahme aller informatorischen Signale aus der natürlichen, aber auch sozialen Umwelt nichts a priori Unerwünschtes sein kann, sondern zu seinem Leben gehört. Weil jeder Mensch ein soziales Wesen ist, ist er unausweichlich immer sowohl Subjekt aber auch Objekt von Informationssammlung. Denn als Person steht er allenthalben in der Wahrnehmung seiner Mitmenschen, ablesbar, erfahrbar und mit all seinen prägenden Eigenschaften. Er stellt sich dieser Beobachtung durch die Gesellschaft und öffnet damit – fachrechtlich gesprochen – seinen Datenfundus. Soziale Existenz beruht nicht auf apriorischer Abkapselung, sondern auf akzeptiertem Austausch.

Allerdings obliegt dem Staat weiterhin eine Schutzpflicht für das Datenschutzgrundrecht. Sie besteht gegenüber jedweder Übergriffsgefahr, egal welcher Provenienz, also namentlich auch gegenüber den Aktivitäten anderer Grundrechtsträger. Und die Schutzpflicht ist unabhängig davon, ob die konkrete Bedeutung für das betreffende Grundrecht nun geschwunden sein mag, bei den Menschen nicht mehr so ernst genommen wird oder ob der Einzelne sie konkret einfordert. Sie resultiert einfach aus der Aufgabe des Staates, die Grundrechte seiner Bürger nicht nur selber zu beachten, sondern eben auch für die Bedingungen ihrer realen Unangefochtenheit, Entfaltung und Durchsetzung zu sorgen.

Bei Wahrnehmung dieser Schutzpflicht – wenn also per Gesetz vor allem die Schutzbedarfe und gegenseitigen Grenzen der (möglicherweise) in Konflikt geratenden Grundrechte festgelegt werden – muss der Staat indessen darauf achten, dass seine eigenen Vorstellungen vom optimalen Grundrechtsgebrauch nicht die subjektiven Wünsche, Interessen und Einstellungen der Grundrechtsinhaber ungebührlich überlagern, ja, ersticken. Es scheint freilich, dass es darauf beim Datenschutzgrundrecht mittlerweile oft hinausläuft, weil und sofern legislatorisch weiter an alten, programmatischen, jedenfalls realitätsfernen Einschätzungen festgehalten wird.

Dies wäre auch schon deshalb ganz fehl am Platze, weil Daten ja nicht per se die staatliche Schutzverantwortung auf den Plan rufen. Verfassungsrechtlichen Stellenwert bekommen sie erst, weil (und wenn) Persönlichkeitselemente mitbetroffen werden. Schützenswert ist allein die konkret-personale informationelle Selbstbestimmung, nicht abstrakt deren gegenständliches Substrat oder technisches Mittel. Und deshalb muss es beim Datenschutzrecht einfach vorrangig doch auf das eigene Wünschen und Wollen des Grundrechtsinhabers ankommen, und das eben wandelt sich derzeit grundlegend.

2. Das vor einer Generation verfassungsgerichtlich statuierte Datenschutzkonzept ging davon aus, dass – so heißt es im Volkszählungsurteil – der Einzelne von Hause aus sel-

ber entscheiden könne, „welche ihn betreffenden Informationen in bestimmten Bereichen seiner sozialen Umwelt bekannt sind“. Daher werde eben von seinem Grundrecht auch gewährleistet, dass er prinzipiell „selbst über die Preisgabe und Verwendung seiner persönlichen Daten zu bestimmen“ habe. Sowohl die danach vorausgesetzte Faktizität als auch die Reaktions- und Sicherstellungsmacht des Rechts sind heute aber fraglich geworden.

Wer weiß denn tatsächlich noch, was im Hintergrund seiner Netzpräsenz an Datensammlung, Datenabgleich und Datenverknüpfung stattfindet? Schon im konventionellen Datenbetrieb entzieht sich ja dem eigenen Wissen gewöhnlich, wie die angefallenen Daten vom Empfänger weitergegeben oder sogar verkauft werden, welche Re-Anonymisierungen machbar sind oder welche Profile sich aus Datenfragmenten zusammensetzen lassen. Und im „Internet der Dinge“, also der selbstreferentiellen Kommunikation der verschiedenen Systeme miteinander, gilt das dann noch umso mehr. Hier scheint die autonome Dirigierung der Datenkenntnis schon technisch kaum mehr möglich. Faktisch bedeutet Datenhingabe deshalb einfach das Entree in die digitale Welt. „Daten sind heute die Währung des Internets, mit der jeder Nutzer teils wissentlich, überwiegend wohl unbewusst den Preis für die schier unendlichen technischen Angebote zahlt“, heißt es etwa in einer aktuellen Kritik am herrschenden Datenschutzkonzept zutreffend.

3. Von vornherein geht es dem geltenden Datenschutzrecht um die Abwehr hoheitlicher Informationsmaßnahmen, mit denen der Staat Näheres über die persönlichen Merkmale, Lebenssachverhalte oder Verhaltensweisen seiner Menschen erfahren möchte. Aus reiner Grundrechtsperspektive der „informationellen Selbstbestimmung“ ist dies auch schlüssig. Und selbst der Ansatz, hierfür zunächst von einem prinzipiellen Verbot solcher Aktionen auszugehen und Zugriffe nur punktuell, ausdrücklich und detailgenau noch zu erlauben, hat über den rechtsstaatlichen Gesetzesvorbehalt offenbar Berechtigung. Aber reicht diese Fokussierung für das reale Schutzbedürfnis der Menschen in der digitalen Welt noch aus?

Einerseits nämlich scheint die staatliche Informationsgewinnung hierzulande rein rechtlich, d.h. gesetzlich und judikativ, weitgehend gebündelt zu sein. Ob die feinsiselierten Bestimmungen – nicht zuletzt beispielsweise von Nachrichtendiensten – dann auch eingehalten werden, ist heute nur noch, aber immerhin, eine Frage gewissenhafter Aufsicht und wirksamer Außenkontrolle. Es bleibt also weiterhin eine wichtige Aufgabe, die staatsseitige Gefährdung informationeller Privatheit im Auge zu behalten. Und hierin darf auch nicht nachgelassen werden, selbst wenn Verwaltungsbehörden darüber klagen, dass sie die benötigten Daten nur noch unter übermäßigem Aufwand erheben könn-

ten. Aber den Datenschutzblick hierauf zu verengen, sich darein geradezu zu verbeißen, wird eben der tatsächlichen Gefährdungslage nicht mehr gerecht. Denn andererseits kommen in der Realität heute die viel größeren Gefahren für informationelle Selbstbestimmung eben von nichtstaatlicher Seite. Auf allen Ebenen werden dort Daten abgegriffen.

Selbst persönliche Daten, die verfremdet, in anonymisierter Form oder „nur zu statistischen Zwecken“ erhoben werden, lassen sich heute mit Hilfe von Abgleichung und Verknüpfung relativ leicht zuordnen. Deshalb verfängt ja auch die gängige Argumentation nicht mehr, dass Datenschutz überhaupt erst dann greife, wenn man die individuelle Zuordnung von Einzelangaben über persönliche oder sachliche Verhältnisse auch ohne „unverhältnismäßig großen Aufwand“ erreichen könne (wie es noch heute in § 3 Absatz 6 BDSG heißt). Denn der Krafteinsatz, den man zur Umgehung rechtlicher Schutzvorkehrungen braucht, darf nicht zu deren Wirksamkeitskriterium werden. Nur wenn Daten wirklich theoretisch und absolut keiner bestimmten Person zugeordnet werden können, dürfen sie aus dem Schutzbereich herausfallen.

Schließlich sei noch darauf hingewiesen, dass Daten eben von Dritten auch nicht nur unautorisiert gewonnen, sondern vernichtet, verfälscht, anders zugeordnet oder überhaupt zu eigenen kriminellen Zwecken verwendet werden können. Und solche Missbrauchsgefahren, die nicht vom Staat ausgehen, sind im digitalen Datenverkehr noch viel größer als zu Zeiten analoger Nutzung. Nicht nur Sachdaten unterliegen ja derartigen Bedrohungen.

Gegenüber entsprechenden Übergriffen müssen sich zunächst einmal die Menschen selber schützen und mit den vorhandenen rechtlichen Möglichkeiten wehren. Aber schon wegen ihrer kompetenzmäßigen, rein technischen und finanziellen Begrenztheit sind sie sodann auf den Staat angewiesen. Im digitalen Zeitalter muss gerade er sich jetzt als der gegebene Schutzpatron bewähren, und hier nun greift eben voll auch seine rechtliche Schutzpflicht. Es gilt, die eingeschränkten eigenen Abwehrmöglichkeiten der Menschen wirksam zu ergänzen und für sie alle ein valides System von Sicherheitsvorkehrungen vorzuhalten.

II. Welche Schlüsse sind daraus nun zu ziehen? Wenn Datenschutz weiterhin nützlich und effektiv sein soll, müsste er also zunächst einmal die veränderte Wirklichkeit, die fortgeschrittenen technischen Möglichkeiten und den gewandelten Bedarf bei den Menschen in sich aufnehmen. Und sodann ist augenscheinlich überhaupt eine Neuformulierung der staatlichen Rolle vonnöten.

Für eine entsprechende Reform wären nach hiesiger Sicht dann mindestens vier Eckpunkte wichtig, die hier nur noch kurz skizziert werden können.

1. Es darf dem Datenschutz nicht mehr allein oder vorrangig um Abschottung gegenüber potentiellen Informationsinteressenten gehen, also um die individuelle Verhinderungsmöglichkeit von Datennutzung. Die Kommunikationsunterbindung ist weder immer machbar noch überhaupt von den informatorischen Bezugspersonen stets gewollt. Personale Informationserhebung von vornherein als verboten anzusehen und nur nach ausdrücklicher Erlaubnis zulassen zu wollen, kann also nicht der richtige Ansatz sein. Der gesetzliche Grundsatz „Verbot mit Erlaubnisvorbehalt“ muss aufgegeben werden. Er stammt noch von einem Polizeirechts-Denken her, und das hat auf diesem Feld heute nichts mehr zu suchen. Angebrachtes Normierungsziel ist vielmehr, eine wirksame Regulierung und Ordnung des informationellen Verkehrs zu schaffen: Ermöglichung statt Verhinderung.

2. Zur Wahrung seiner Handlungsautorität in der digitalen Welt muss die Person, auf welche die datenmäßige Information sich jeweils bezieht (der informatorisch „Bezogene“ also), verstärkt einsetzen können, dass der nutzbare Besitz dieser Daten für Viele – nicht zuletzt die digitale Wirtschaft – offenbar heiß begehrt ist. Hebel für die individuelle Dispositionshoheit ist und bleibt das zwingende Erfordernis einer Einwilligung der bezogenen Person für jede Nutzung der von ihr herrührenden bzw. auf sie abstellenden Daten. Hier muss mithin das Datenschutzrecht gerade in der fortschreitenden Beschleunigung, Automatisierung und Operationalisierung des Datenverkehrs künftig auch wirklich sicherstellen, dass die konstitutive Einwilligung zur fremden Datennutzung weder unterdrückt oder kompensiert noch durch Pauschalierung, konkludentes Handeln oder Koppelungen überspielt werden kann.

Und wichtig ist sodann die Marktfähigkeit der Daten, d.h. die Möglichkeit, geordnet und rechtssicher über ihre Nutzung Verträge abschließen zu können. Gegenargument kann jedenfalls nicht sein, dass persönliche Daten schon ihrem Wesen nach, rein substantiell, keine handelbaren Sachen, d.h. nicht eigentums- oder besitzfähig seien. Denn rechtlich kann man sie allemal wie solche behandeln, ähnlich wie es ja beim „geistigen Eigentum“ geschieht. Und rechtspolitisch darf hiergegen auch nicht mit einem dann drohenden „Ausverkauf der Privatsphäre“ argumentiert werden. Denn sonst würde sich der Staat gesetzgeberisch wieder zum Paternalisten aufschwingen, der den mündigen Bürger vor sich selber schützen will und eben besser weiß, wie jener mit seinen Rechten umzugehen habe.

3. Flankierend sind zivilrechtlich angemessene Ausgleichsansprüche für den informationell Betroffenen sicherzustellen, d. h. für die Person, auf die sich der informative Inhalt des in Verkehr befindlichen Datums bezieht. Gegen Datenrechtsverletzungen, sei es unerlaubte Datenverwertung, sei es Datenverfälschung müssen Schutzvorkehrungen getroffen werden. Es muss Vergütungsansprüche und Schadensersatzpflichten geben, aber dann auch Nachbesserungshandhaben oder Unterlassungsansprüche. Der schon jetzt verfügbare Weg über § 823 BGB reicht nicht aus, er muss ausgebaut werden. Und für alle Ansprüche hat effektiver Rechtsschutz bereitzustehen. Notwendig scheint nach allem ein eigenes 'Daten-Urheberrecht' zu sein.

4. Schließlich und vor allem aber muss der Staat für die Sicherheit der Daten seiner Bürger in die Pflicht genommen werden, selbst wenn zuerst natürlich sie selber hierzu aufgerufen sind und in zweiter Linie möglicherweise der Dritte, welcher das verwendete Kommunikationsmedium zur Verfügung gestellt hat. Datensicherheit – oder allgemein: IT-Sicherheit – ist in der digitalen Welt von heute ein ganz eigenes, wichtiges Rechtsgut, für das der Staat kraft seiner Zweckhaftigkeit für die in ihm sich zusammenschließenden Menschen in der Verantwortung ist. Datensicherheit ist weder begrifflich noch kategorial ein Gegensatz zum Datenschutz, sondern dessen zwingende Vervollständigung, die im bisherigen Verständnis nur leicht vernachlässigt wurde.

III. Fazit: Für die Rechtspolitik öffnet sich im Bereich des Datenschutzes ein ebenso wichtiges wie innovatives und anspruchsvolles Aufgabenfeld. Und seine Beackerung drängt wahrlich, ist aber auch besonders schwierig, weil gerade auf dem IT-Feld sich eben die technischen Möglichkeiten beständig und rapide fortentwickeln.

Diskussionsbericht (1. Teil)

Von Dipl.-Jur. Alverich Ommen

Prof. Dr. Ipsen (Universität Osnabrück) führte in die erste Diskussion ein und hob hervor, dass der Vortrag von Herrn Prof. Dr. Schmidt-Jortzig deutlich mache, dass auch diejenigen, die noch – wie er – aus dem analogen Zeitalter stammen, etwas zu dem Thema der diesjährigen Bad Iburger Gespräche beizutragen hätten. Dabei sei zum einen deutlich geworden, dass das Bild des Staates als einer sogenannten „Datenkrake“, die alles sammelt und damit die Freiheit der Bürger gefährdet, heute nicht mehr im Vordergrund stehe, sondern dass die Gefährdung der individuellen Datensicherheit heute in erster Linie von privaten Organisationen (Facebook oder andere soziale Medien) ausgehe. Zum anderen sei deutlich geworden, dass es heute darauf ankomme, dass der Staat seiner Schutzpflicht für die Bürger genüge. Schauen wir auf die Tatsache, dass die auf Facebook oder anderen sozialen Netzwerken zu lesenden Beschimpfungen und Beleidigungen leicht abzufragen und nicht leicht zu löschen seien, so mache dies deutlich, dass die Digitalisierung und die Globalisierung gewissermaßen zwei Seiten einer Medaille darstellen würden.

Herr Prof. Dr. Utz Schliesky (Direktor des Landtages Schleswig-Holstein, Kiel) eröffnete die Diskussion mit einer Frage zur Reform des Datenschutzrechts und warf ein, ob es nicht vor dem Hintergrund der von ihm geteilten Entwicklungsnotwendigkeit des Datenschutzrechts kontraproduktiv sei, wenn die Datenschutzbeauftragten so verselbstständigt seien, dass sie aufgrund ihrer Unabhängigkeit von dem im Vortrag beschriebenen staatlichen Schutzauftrag gar nicht betroffen seien. Die Erfahrung habe gezeigt, dass die Datenschutzbeauftragten bei ihrer Tätigkeit eine eigene Deutung von Datenschutz zu Grunde legen, die nicht zwingend deckungsgleich sein müsse, mit dem, was in dem Vortrag zutreffend geschildert worden sei. Schauen wir auf die Datenschutzgrundverordnung, die nun in nationales Recht umgesetzt worden ist, so werde die Unabhängigkeit der Datenschutzbeauftragten dort noch einmal verstärkt.

Hinsichtlich des Themengebiets der IT-Sicherheit, stellte er als weitere Frage in den Raum, ob nicht zunächst eine Verfassungsänderung erfolgen müsse, welche eine Bundeskompetenz für IT-Sicherheit begründe. Seiner Ansicht nach sei eine Bundeskompetenz notwendig, da die IT-Sicherheit in einem föderalen Staat nicht wie bislang von Bund, Ländern und Kommunen jeweils für sich erfolgen dürfe. Mit Blick darauf, dass dieser Komplex bislang nicht geregelt sei, sei momentan jeder, der Verwaltungstätigkeiten nachgehe, auch für IT-Sicherheit zuständig. Für die Zusammenarbeit von Verwal-

tung sei dies aber unsäglich. Die im Art. 91 c Abs. 5 GG n.F. zu sehende Annexkompetenz, welche auch schon im Onlinezugangsgesetz umgesetzt worden sei, betreffe ausschließlich Portalverbünde und Portale. Im Ergebnis habe man einen Flickenteppich, mit dem Deutschland nach seiner Einschätzung verfassungsrechtlich nicht für das 21. Jahrhundert entsprechend gewappnet sei.

Herr Prof. Dr. Schmidt-Jortzig widmete sich zunächst der zweiten Frage und hob hervor, dass er rechtlich nicht der Auffassung sei, dass eine Verfassungsänderung erfolgen müsse, da nach der föderativen Zuständigkeitsvermutung die Länder zuständig seien, wenn es denn eine hoheitliche Aufgabe sei und das müsste unstrittig sein. Er stimmte aber mit Herrn Prof. Dr. Schliesky insofern überein, dass dies im Ergebnis nicht optimal sei. Verfassungsrechtspolitisch sei daher die Schaffung einer Bundeskompetenz in diesem Bereich unbedingt notwendig.

Was die erste Frage betreffe, so gestehe er, dass er der Fülle an Beauftragten immer skeptisch gegenübergestanden habe, weil diese ein Eigenleben entwickeln würden. Er möchte aber betonen, dass jeder, der sich zusätzlich um die richtigen Datenschutzformate bemühe, ihm willkommen sei. Er vermute, dass das auch die Motivation hinter der Reform aus Brüssel gewesen sei. Man habe lieber die vorhandenen Regeln verbessern bzw. komplettieren wollen, als große Umstrukturierungen vorzunehmen. Auch wenn man nicht vergessen sollte, dass Datenschutzbeauftragte zum Teil wirklich segensreich wirken, so teile er rechtspolitisch durchaus die von Herrn Professor Dr. Schliesky angesprochenen Bedenken.

Herr Dr. Joachim Schwind (Geschäftsführer des Niedersächsischen Landkreistages) meldete sich zu Wort, um bei den zwei angesprochenen Themen in einem Punkt eine Gegenposition einzunehmen. Der Ruf nach weiteren Bundeskompetenzen führe bei Landkreistagen in der Regel zu Nervosität, da solche den Betroffenen in vielen Bereichen nicht geholfen haben. Er sehe mit Blick auf seinen kleinen Geschäftsstellenbereich, dass das Thema Datensicherheit die Kommunen finanziell, organisatorisch und personell über die Maße in Anspruch nehme. Des Weiteren habe man in Niedersachsen zunächst die Mitglieder des Landkreistages motiviert, freiwillig beim Datenschutz und insbesondere beim IT-Sicherheitsstandart mitzumachen. Insoweit gelange er mit Blick auf die technischen Fragen zu der Erkenntnis, dass es in diesem Bereich bundesweite Unterstützungsangebote geben müsse, ob dazu aber eine neue Gesetzgebungskompetenz notwendig sei, sei fraglich.

Hinsichtlich der Datenschutzbeauftragten stimme er mit seinen Vorrednern völlig überein. Die Brüsseler Denke sei eine, die mit der deutschen Organisationsstruktur kaum vereinbar sei. Hinsichtlich der allgemeinen Sorge über die Zerfaserung des Beauftrag-

tenwesens, wolle er an das Beamtenrecht erinnern. Wenn ein Beamter mit der Organisation bzw. bestimmten Arbeitsabläufen nicht zufrieden sei und Verbesserungsbedarf sehe, dann gebe es das Remonstrationsrecht gegenüber dem Vorgesetzten. Dieser Mechanismus werde seiner Meinung nach für die Belange von Datenschutz und anderen Dingen noch viel zu wenig fruchtbar gemacht. Man sollte daher nicht erst auf organisatorischer Verselbstständigung, sondern auf die Stärkung der materiellen Stelleninhaber bzw. Belange setzen.

Herr Prof. Dr. Schmidt-Jortzig griff den ersten Teil auf und setzte dem entgegen, dass man als Kommunalpraktiker wisse, dass es alles andere als schön sei, am „goldenen Zügel zu hängen“. Wer zahlt, schaffe auch an. Mit den entsprechenden Zuweisungen müssten insofern auch bestimmte Voraussetzungen erfüllt sein. Dennoch gebe er Herrn Dr. Schwindt Recht, da auch er immer noch ein glühender – wenn auch etwas abgeschwächter als früher – Föderalist sei. In der Föderalismuskommission I, die um die Strukturen und nicht um die vergeblichen Versuche der entsprechenden Finanzierung gerungen habe, habe man verschiedene Dinge mit einer Verstärkung der Länderkompetenzen versucht und im Grundgesetz geregelt. Aber mittlerweile seien die „Rollback“-Bewegungen unterwegs. Da die Länder in seinen Augen nicht so viel Wert auf ihre Eigenverantwortlichkeit und ihre Kompetenzen zu legen scheinen, sei bei ihm ein wenig der Impetus verloren gegangen. Auch wenn er Herrn Dr. Schwindt im Prinzip völlig recht gebe, dass für die Optimierung von Freiheit Dezentralisation besser sei als Normung oder in diesem Fall Zentralisierung, fehle ihm ein bisschen der Glaube daran.

Herr Dr. Lübbersmann (Landrat des Landkreises Osnabrück) schilderte seine Eindrücke aus der kommunalen Praxis. Man erlebe den Datenschutz zunehmend als reines Verhinderungsinstrument, da die Zusammenarbeit in einem Hause, wie dem Landkreis Osnabrück mit seinen unterschiedlichen Ämtern, durch die Hürden, die der Datenschutz an dieser Stelle aufgebaut habe, fast unmöglich sei. Man habe dieses sehr praktisch in den vergangenen Monaten erfahren, wenn es z.B. um das Thema Zuwanderung und Flüchtlinge gehe und den Austausch zwischen den Sozialbehörden einerseits und den Ordnungsbehörden andererseits. Nur mit hoher Kreativität (z.B. durch Abordnungen) sei es möglich gewesen, den Datenaustausch zu ermöglichen. Wenn das der Sinn und Zweck des Datenschutzes sei, dann werde man als Kommune mit Blick auf die Bürokratie lahmgelegt. Insofern habe er den Einstieg schon einmal ausgesprochen erfreulich gefunden, nämlich dass man den Datenschutz zeitgemäßer anwenden müsse. In diesem Zusammenhang könne er ausgesprochen gut nachvollziehen, dass die Differenzierung zwischen Datensicherheit und Datenschutz deutlich stärker herausarbeitet werden müsse. Es sei für ihn allerdings noch nicht ganz deutlich geworden, wie man das greifbar machen wolle. Wenn man sich als Bürger über Facebook oder andere soziale Medien entblöße, was die Daten anbelange, man aber nicht als mündiger Bürger behandelt wer-

de, wenn es darum gehe, dass die eigenen Daten an anderer Stelle entsprechend Verwendung finden, dann finde er, seien das Auswüchse, die nicht mehr akzeptabel seien. In diesem Bereich brauche man dringend eine Veränderung, die eine zeitgemäße Anwendung des Datenschutzes möglich mache.

Herr Prof. Dr. Schmidt-Jortzig begann mit einer Bemerkung zum ersten Kommentar seines Vorredners. Er habe immer mit großen Augen und heimlicher Sympathie betrachtet, wie die Europoleinrichtung in Den Haag das organisiere. Da komme zum Datenschutzrecht, der die Abschottung der einzelnen Hoheitsstellen verlange, auch noch die Frage der nationalen Souveränität hinzu. Jedenfalls sei auf dem Papier durch die je besonderen Verbindungsbeamten der Datenfluss unterbunden. Diese Philosophie, dass alles so streng voneinander getrennt werden müsse, was eine Behörde im Grunde lahm zu legen droht, habe man dort aber praktisch überwunden, indem man das berühmte Flurdezernat intensiv pflege. Das funktioniere wunderbar, auch wenn dies natürlich nicht das „Gelbe vom Ei“ für einen Gesetzgeber sein könne. Insofern gebe er Herrn Dr. Lübbersmann Recht, dass es wirklich wichtig sei, dass man sich dieser Abschottungssache, die im Volkszählungsurteil noch in einer Weise eine Rolle gespielt habe, über die man heute nur noch den Kopf schütteln könne, annehme.

Hinsichtlich der Datensicherheit spreche vielleicht doch viel für eine Generalzuständigkeit des Bundes. In diesem Bereich müsse der Staat lernen, ganz andere Anstrengungen zu unternehmen. Dass was im Netzwerkdurchsetzungsgesetz passiert sei, dass man kurzerhand die Kompetenz zur Feststellung von Datenmissbräuchen an die Netzbetreiber ausgelagert und keinen richtigen Rechtsschutz habe, sei nicht akzeptabel. Es sei eine hoheitliche Pflicht, den Rechtsschutz, die verbindliche Feststellung von Rechtsverletzungen und die Entscheidung über Sanktionen in eigener Hand zu halten. Dies gelte selbst dann, wenn dies mit hohen Kosten verbunden sei und der Staat sich erst einmal selbst konzeptionell aufrüsten müsse. Denn auch bei Facebook seien die Bediensteten, die sich nur mit diesen Fragen beschäftigen, enorm erhöht worden. Das müsse der Staat ebenfalls gewährleisten können. Insoweit kritisiere er staatliche Ämter, die zwar alle möglichen Programme entwickeln, deren Umsetzung in der Praxis aber daran scheitern lassen, dass die „Manpower“ fehle. Es müsse neben dem Datenschutz auch viel mehr dessen Zwillingschwester die Datensicherheit nicht als Gegensatz, sondern als eine Ergänzung in den Blick genommen werden. Dafür müssten Anstrengungen unternommen werden, die heutzutage noch reichlich abenteuerlich klingen, ohne die es aber in Zukunft nicht gehen wird, auch wenn ein gewisses „Windhundrennen“ stattfinden wird. Dass der Staat auf Augenhöhe mit der technischen Entwicklung durch die großen Netzbetreiber fungieren könne, sei kaum denkbar. Ziel müsse es aber sein, dass man den Rückstand so klein wie möglich halte.

Herr Prof. Dr. Mario Martini (Universität Speyer) übernahm das Wort und begrüßte den Ansatz von Herrn Prof. Dr. Schmidt-Jortzig, den Datenschutz als hypotroph einzuschätzen. Das Schwarz-Weiß-Muster als Verbotsvorbehalt sei nicht mehr zeitgemäß. Sachgerecht sei es, an das Risiko anzuknüpfen, was sehr unterschiedlich aussehen könne.

Etwas weniger optimistisch sei er aber im Blick auf die Effektivität des Instruments der Einwilligung. Jede Person habe grundsätzlich eine sehr hohe abstrakte Wertschätzung für Privatheit und den eigenen Selbstschutz, aber das tatsächliche Verhalten widerspreche dem. In diesem Zusammenhang wird auf mehrere Studien hingewiesen. Eine Studie habe beispielsweise Einwilligungserklärungen erstellt, bei denen man in die eigene Folterung habe einwilligen können, wobei 97 % im Ergebnis nicht einwilligten. Bei einer weiteren Studie unter dem Stichwort „Pizza gegen die Daten aller meiner Freunde“ habe die Pizza gegenüber der Freigabe der Daten und dem Persönlichkeitsschutz gewonnen. Insofern stelle sich für ihn die Frage, wie weit eine Marktfähigkeit von persönlichen Daten gehen dürfe und wie weit dieses nur Paternalismus sei oder ob nicht die Menschenwürde auch im Kern etwas Paternalistisches habe, da sie die Würde des Einzelnen auch unabhängig von dem Willen der betroffenen Person schütze. In diesem Zusammenhang verwies er auf das Stichwort „Zwergenweitwurf“. Abschließend warf er die Frage in den Raum, ob eine Kapitalisierungsmöglichkeit der Weg der Wahl sei oder ob nicht auf die Voraussetzungen für eine wirksame Einwilligung ein schärferes Auge darauf geworfen werden müsse.

Herr Prof. Dr. Schmidt-Jortzig antwortete, dass es um den wirklichen Schutz von Einwilligung als konstitutives Zulässigkeits- und Rechtmäßigkeitskriterium gehe. Es könne eben nicht mehr hingenommen werden, dass pauschaliert oder durch irgendwelche Vordrucke (z.B. neben dem Kauf eines Objekts und durch Drücken einer Taste) in die Datenschutzbestimmungen eingewilligt werde. Dass dann im Endeffekt die Leute, die ihrer eigenen Folterung zugestimmt hätten, nicht geschützt werden müssen, halte er so lange für nicht problematisch, wie sie tatsächlich nicht gefoltert werden. Wenn die Forderung aber stattdessen sei, jedenfalls sicherzustellen, dass die Zustimmung, die seinerzeit pauschaliert, marginalisiert oder automatisiert abgegeben worden sei, nicht wirksam gewesen sei. Er glaube, dass es ganz wichtige Hebel gebe, durch die man die Rechtswirksamkeit der Zustimmungen und Einwilligungen schärfer fassen könne. Bisher würden viele dieser Vorgehensweisen, nicht zuletzt im Rechtsschutzverfahren, akzeptiert. Wenn man aber Ernst machen würde und sagen würde, dass die Form der Zustimmung, die gewählt wurde, nicht wirksam sei, könne man eine ganze Menge erreichen, was auch ganz an die Spitze seiner Agenda der Rechtspolitik für den Bereich „Reform des Datenschutzrechts“ gehöre.

Die Handelbarkeit der Daten sei eigentlich nur ein zusätzliches Anliegen. Die eigene Datenhoheit wieder zu gewinnen, betreffe wahrscheinlich vorwiegend die Leute, die ohnehin bei diesen Zustimmungen viel sorgfältiger vorgehen würden, als diejenigen, die ihrer eigenen Folterung zugestimmt hätten. Erstere würden auch das Recht auf Gefoltertwerden nicht verkaufen, das könne er sich jedenfalls nicht gut vorstellen. Also das eine tun und das andere nicht lassen, um die Autonomie des Einzelnen in der Informationsgesellschaft von heute zu sichern, das erscheine ihm das Richtige zu sein.

Smart Cities

Professor Dr. iur. Mario Martini

Folie 1



Folie 2



Folie 3

 Deutsches Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung

A. Smart Data-City

I. Status quo



09.01.2018 3 CC BY-SA 3.0 DE

Folie 4

 Deutsches Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung

A. Smart Data-City

I. Status quo

1. National



Ca. 400 Mio. Stunden/Jahr

Ca. 6,2 Mrd. € Verdienstaufschlag
(à 15,5 €/h)

09.01.2018 4 CC BY-SA 3.0 DE

Folie 5

Deutsches Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung

A. Smart Data-City

I. Status quo

1. National



No	Countries	Score
1	Singapore	91.0
2	USA	90.2
3	Denmark	88.8
4	Korea	85.7
5	Japan	83.2
6	Estonia	81.8
7	Canada	79.9
8	Australia	76.4
9	New Zealand	74.1
10	UK	72.7
10	Taiwan	72.7
12	Norway	70.6
13	Austria	69.6
14	Sweden	68.0
15	Finland	67.6
16	Iceland	67.3
16	France	67.3
18	Netherlands	65.7
19	Germany	65.1
20	Ireland	64.8

09.01.2018 5 CC BY-SA 3.0 DE

Folie 6

Deutsches Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung

A. Smart Data-City

I. Status quo

1. National



09.01.2018 6 CC BY-SA 3.0 DE

Folie 7

 Deutsches Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung

A. Smart Data-City

I. Status quo

1. National

2. International

Ein bisschen mehr wie ...

WELCOME TO ESTONIA, THE DIGITAL SOCIETY
e-estonia.com

Nasdaq

„Fresh air free wifi“

09.01.2018 7 CC BY-SA 3.0 DE

Folie 8

 Deutsches Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung

A. Smart Data-City

I. Status quo

1. National

2. International: Singapur, Estland

DIGITÄÄRNE ISIKUÄRIBITUS
DIGITAL IDENTITY CARD

Your key to e-Estonia

Einsichtnahme in die digitale Krankenakte

Automatisches Erstellen der Steuererklärung (angeblich binnen 3 min)

E-Residency für Unternehmen

09.01.2018 8 CC BY-SA 3.0 DE

Folie 9

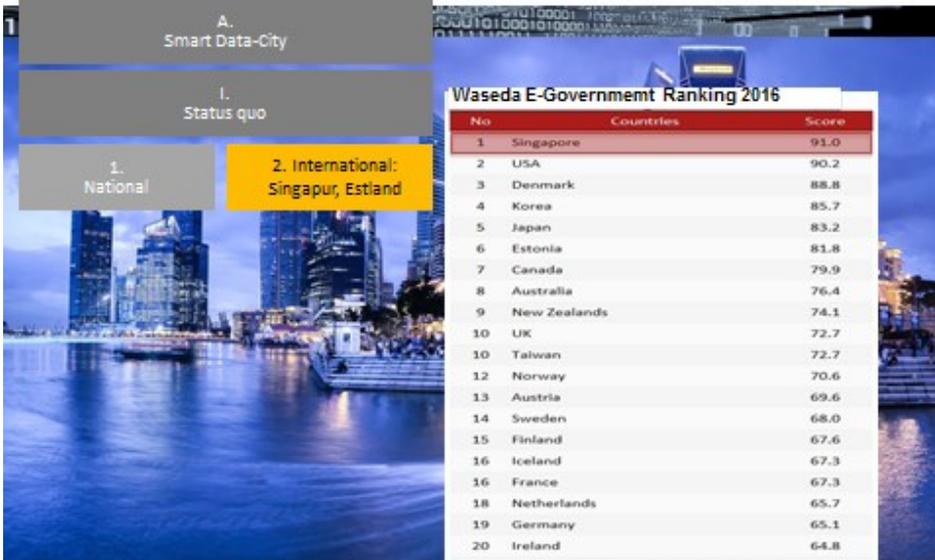
Deutsches Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung

A. Smart Data-City

I. Status quo

1. National

2. International: Singapur, Estland



No	Countries	Score
1	Singapore	91.0
2	USA	90.2
3	Denmark	88.8
4	Korea	85.7
5	Japan	83.2
6	Estonia	81.8
7	Canada	79.9
8	Australia	76.4
9	New Zealand	74.1
10	UK	72.7
10	Taiwan	72.7
12	Norway	70.6
13	Austria	69.6
14	Sweden	68.0
15	Finland	67.6
16	Iceland	67.3
16	France	67.3
18	Netherlands	65.7
19	Germany	65.1
20	Ireland	64.8

09.01.2018 9

Folie 10

Deutsches Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung

A. Smart Data-City

I. Status quo

II. Begriffsdefinition



Optimierung der Organisation, Steuerung und Kommunikation der örtlichen Gemeinschaft mit Hilfe digitaler IKT

<https://blog.consoleconnect.com/digital-smart-cities/>

09.01.2018 10 CC BY-SA 3.0 DE

Folie 11

Deutsches Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung

A. Smart Data-City

I. Status quo

II. Begriffsdefinition

III. Anwendungsszenarien

09.01.2018 11 CC BY-SA 3.0 DE

Folie 12

Deutsches Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung

A. Smart Data-City

I. Status quo

II. Begriffsdefinition

III. Anwendungsszenarien

Vorreiter:

09.01.2018

Folie 13

Deutsches Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung

A. Smart Data-City

I. Status quo

II. Begriffsdefinition

III. Anwendungsszenarien

Bad Hersfeld
KUR- UND FESTSPIELSTADT
LAW: 64,5dB(A)
33%

Mit Bad Hersfeld teilen

09.01.2018 13 CC BY-SA 3.0 DE

Detailed description: This slide features a navigation menu on the left with four items: 'A. Smart Data-City', 'I. Status quo', 'II. Begriffsdefinition', and 'III. Anwendungsszenarien'. The third item is highlighted in yellow. The main content area shows a hand holding a smartphone. The phone's screen displays a traffic information app for Bad Hersfeld, showing a noise level of 64,5dB(A) and a 33% indicator. The app also includes a 'Mit Bad Hersfeld teilen' button. The slide footer contains the date '09.01.2018', the number '13', and the license 'CC BY-SA 3.0 DE'.

Folie 14

Deutsches Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung

A. Smart Data-City

I. Status quo

II. Begriffsdefinition

III. Anwendungsszenarien

Siedlung Tann

Verkehrsaufkommen
wenig stark

DARMASTADT

09.01.2018 14 CC BY-SA 3.0 DE

Detailed description: This slide features the same navigation menu as slide 13, with 'III. Anwendungsszenarien' highlighted. The main content area displays a map of Darmstadt with green lines representing traffic volume. A legend in the bottom left corner, titled 'DARMASTADT Verkehrsaufkommen', shows a color scale from green (wenig) to red (stark). The map includes labels for various districts such as Siedlung Tann, Waldheim, and Darmstadt-Ost. The slide footer contains the date '09.01.2018', the number '14', and the license 'CC BY-SA 3.0 DE'.

Folie 15

 Deutsches Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung

A. Smart Data-City

I. Status quo

II. Begriffsdefinition

III. Anwendungsszenarien

IV. Technische Ausgestaltung



09.01.2018 15 CC BY-SA 3.0 DE

Folie 16

 Deutsches Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung

A. Smart Data-City

I. Status quo

II. Begriffsdefinition

III. Anwendungsszenarien

IV. Technische Ausgestaltung

V. Herausforderungen

1. Persönlichkeitsschutz; digitale Sicherheit

„everyone connected to everything, everywhere, all the time“?



© Gajser, Folie 16 von www.moderne-staatsverwaltung.de/interne-verfahren/leitlinien-datenschutz-privatsphäre-ressourcen

09.01.2018 16 CC BY-SA 3.0 DE

Folie 17

 Deutsches Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung

- A. Smart Data-City
- I. Status quo
- II. Begriffsdefinition
- III. Anwendungsszenarien
- IV. Technische Ausgestaltung
- V. Herausforderungen

1. Persönlichkeitsschutz; digitale Sicherheit



<https://derinet.vorname.bei.com/CH/DE/blog/Artikel/tyber-security-der-technologie/trend-f-r-digitale-sicherheit>

09.01.2018 17 CC BY-SA 3.0 DE

Folie 18

 Deutsches Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung

- A. Smart Data-City
- I. Status quo
- II. Begriffsdefinition
- III. Anwendungsszenarien
- IV. Technische Ausgestaltung
- V. Herausforderungen

1. Persönlichkeitsschutz; digitale Sicherheit



ERIT **Frankfurter Allgemeine** Feuilleton

ANTE BÜCHER MEDIEN BÜHNE FILM POP KUNST KUNSTMARKT FORSC

DIGITALECK IN ESTLAND
Tallinn, wir haben ein Problem
VON MICHAEL HANFELD - AKTUALISIERT AM 01.09.2017 - 11:36

18 CC BY-SA 3.0 DE

Folie 19

Deutsches Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung

A. Smart Data-City

I. Status quo

II. Begriffsdefinition

III. Anwendungsszenarien

IV. Technische Ausgestaltung

V. Herausforderungen

1. Persönlichkeitsschutz; digitale Sicherheit

Interoperabilität, Medienbruchfreiheit

Persönlichkeitsschutz ↔ Nutzerfreundlichkeit

Datensicherheit ↔ Standardmäßig flächendeckend digitale Angebote

09.01.2018 19 CC BY-SA 3.0 DE

Folie 20

Deutsches Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung

A. Smart Data-City

I. Status quo

II. Begriffsdefinition

III. Anwendungsszenarien

IV. Technische Ausgestaltung

V. Herausforderungen

1. Persönlichkeitsschutz; digitale Sicherheit

2. Abhängigkeit von Privaten

Offene Standards? Datenhoheit? Fremdbestimmung?

Digitale Schaltzentralen und Schnittstellen zwischen den Datenquellen

Do-it-yourself? Professionalität der digitalen Wirtschaft

09.01.2018 20 CC BY-SA 3.0 DE

Folie 21

 Deutsches Forschungsinstitut
für öffentliche Verwaltung

A. Smart Data-City

I. Status quo

II. Begriffsdefinition

III. Anwendungsszenarien

IV. Technische Ausgestaltung

V. Herausforderungen

1. Persönlichkeitsschutz;
digitale Sicherheit

2. **Abhängigkeit von
Privaten**

<https://www.bibm.org/Themen/Politik-Recht/Digitale-Souveraenitaet/Index.jsp>

09.01.2018 21 CC BY-SA 3.0 DE



Folie 22

 Deutsches Forschungsinstitut
für öffentliche Verwaltung

A. Smart Data-City

B. Smart Participation

mitmachen

<https://www.forschung-digitalisierung.de/>

01.11.2017 22 CC BY-SA 3.0 DE



Folie 23

Deutsches Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung

A. Smart Data-City B. Smart Participation

I. Demokratische Chance?

01.11.2017 23 CC BY-SA 3.0 DE

Folie 24

Deutsches Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung

A. Smart Data-City B. Smart Participation

Maerker Amt Barnim-Oderbruch

Willkommen!

Hier können Sie uns mitteilen, wo Sie ein Infrastrukturproblem entdeckt haben: gefährliche Schläge, Barrieren für ältere oder behinderte Menschen.

Es gibt aktuell **49 Hinweise** für Amt Barnim-Oderbruch.
Hier können Sie einen neuen Hinweis eingeben.

1. Wissens-generierung Meinungs-austausch

Ideen-, Bewertungs- und Beschwerde-portale

II. Impulsfunktion

I. Demokratische Chance?

Maerker

Hinweis geben

Karte erledigte Hinweise
Liste erledigte Hinweise
Liste aktuelle Einträge
<http://www.barnim-oderbruch.de/>

Suche

Kategorie wählen

Kategorien:

Suche nach ID:

Volltextsuche:

01.11.2017 24 CC BY-SA 3.0 DE

Folie 25

Deutsches Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung

A. Smart Data-City B. Smart Participation

Maerker Amt Barnim-Oderbruch

Willkommen!

Hier können Sie uns mitteilen, wo Sie ein Infrastrukturproblem entdeckt haben: gefährliche Schläge, Barrieren für ältere oder behinderte Menschen.

Es gibt aktuell **49 Hinweise** für Amt Barnim-Oderbruch. Hier können Sie einen neuen Hinweis eingeben.

1. Wissens-generierung Meinungs-austausch

Ideen-, Bewertungs- und Beschwerde-portale

Maerker

Hinweis geben

Karte erlöbte Hinweise
 Liste erlöbte Hinweise
 Liste aktuelle Einträge
<http://www.barnim-oderbruch.de/>

Suche
 Kategorie wählen
 Kategorien:
 Suche nach ID:
 Volltextsuche:

01.11.2017 25 CC BY-SA 3.0 DE

Folie 26

Deutsches Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung

A. Smart Data-City B. Smart Participation

I. Demokratische Chance?

II. Impulsfunktion

1. Wissens-generierung Meinungs-austausch

2. Teilhabe an Entscheidungs-findung

Ideen-, Bewertungs- und Beschwerde-portale

Online-Konsultationen

01.11.2017 26 CC BY-SA 3.0 DE

Folie 27

 Deutsches Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung

A. Smart Data-City

B. Smart Participation

I. Internet als Ausweg?

II. Impulsfunktion

III. Grenzen und Risiken

Berücksichtigungsanspruch

Soziale Selektivität

Repräsentativität

Blockadeanreize

01.11.2017 27 CC BY-SA 3.0 DE

Folie 28

 Deutsches Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung

A. Smart Data-City

B. Smart Participation

C. Smart City-Government

BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND
FEDERAL REPUBLIC OF GERMANY / REPUBLIQUE FEDERALE D'ALLEMAGNE
PERSONALAUSWEIS
IDENTITY CARD / CARTE D'IDENTITE

L4FB 2M 1 NXG8

09.01.2018 28 CC BY-SA 3.0 DE

Folie 29

Deutsches Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung

A. Smart Data-City B. Smart Participation C. Smart City-Government

http://www.9xx-zentrum.de/sonstige/kooperation_mit_hochschulen.php

09.01.2018 29 CC BY-SA 3.0 DE

Folie 30

Deutsches Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung

A. Smart Data-City B. Smart Participation C. Smart City-Government

Abkehr von Inselösungen
Konsequente Standardisierung und Interoperabilität
Ebenenübergreifender Portalverbund

Quelle/Nationaler Normenkonzern: E-Government in Europa & 47.

09.01.2018 30 CC BY-SA 3.0 DE

Folie 31

Deutsches Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung

A. Smart Data-City | B. Smart Participation | C. Smart City-Government

1. Portalverbund

VERWALTUNG. EINFACH. ONLINE

Suche... Erweiterte Suche

Hier im Portal finden Sie alle Dienstleistungen und Angebote des Bundes in digitaler Form. Das Portal wird ständig, um die neuesten Angebote erweitert. [Hier](#) finden Sie alle Neuigkeiten rund um die Angebote der digitalen Verwaltung.

Kategorien [Alle Kategorien](#)

Beliebte Kategorien:

- Universität
- Kfz
- Steuer
- Gründung
- Geburt
- Export
- Wahl
- Grundbuch
- Gericht
- Bußgeld
- Ehe
- Behinderung

Nationaler Normenkonkordanz E-Government in Europa: Wieder richtig gelingen kann – ein Arbeitsprogramm. Langfassung, S. 20. Klicken Sie auf die Kategorie, die Ihrem Anliegen entspricht und wählen Sie einfach die gewünschte Dienstleistung aus!

09.01.2018 | 31 | CC BY-SA 3.0 DE

Folie 32

Deutsches Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung

A. Smart Data-City | B. Smart Participation | C. Smart City-Government

1. Portalverbund

§ 1 OZG
 (1) Bund und Länder sind verpflichtet, bis spätestens zum Ablauf des fünften auf die Verkündung dieses Gesetzes folgenden Kalenderjahres ihre Verwaltungsleistungen auch elektronisch über Verwaltungsportale anzubieten.

<https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/presentationen/DE/2016/12/buargportal.html>

01.11.2017 | 32 | CC BY-SA 3.0 DE

Folie 33

Deutsches Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung

A. Smart Data-City	B. Smart Participation	C. Smart City-Government
		I. Der Portalverbund
		II. Konstruktionsfehler
		1. Vereinbarkeit des OZG mit Art. 91c GG

Art. 91c VGG
(5) Der **übergreifende informationstechnische Zugang** zu den Verwaltungsleistungen von Bund und Ländern wird durch Bundesgesetz mit Zustimmung des Bundesrates geregelt.

↔

§ 1 OZG
(1) **Bund und Länder** sind verpflichtet, bis spätestens zum Ablauf des fünften auf die Verkündung dieses Gesetzes folgenden Kalenderjahres ihre **Verwaltungsleistungen** auch elektronisch über Verwaltungsportale anzubieten.

01.11.2017 33 CC BY-SA 3.0 DE

Folie 34

Deutsches Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung

A. Smart Data-City	B. Smart Participation	C. Smart City-Government
		I. Der Portalverbund
		II. Konstruktionsfehler
		1. Vereinbarkeit des OZG mit Art. 91c GG
		2. Verstoß gegen Art. 84 I 7 GG?

Art. 84 I 7 GG
Durch Bundesgesetz dürfen Gemeinden und Gemeindeverbänden Aufgaben nicht übertragen werden.

<http://www.lawtechnologytoday.org/2014/06/how-family-law-firms-are-becoming-paperless/>

01.11.2017 34 CC BY-SA 3.0 DE

Folie 35

Deutsches Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung

A. Smart Data-City	B. Smart Participation	C. Smart City-Government
<p>Art. 57 IV 1 u. 2 NdsVerf Den Gemeinden (...) können staatliche Aufgaben zur Erfüllung nach Weisung übertragen werden. 2. Für die durch Vorschriften nach Satz 1 verursachten erheblichen und notwendigen Kosten ist unverzüglich durch Gesetz der entsprechende finanzielle Ausgleich zu regeln.</p>		
<p>I. Der Portalverbund</p>		
<p>II. Konstruktionsfehler</p>		
<p>1. Vereinbarkeit des OZG mit Art. 91c GG</p>		
<p>2. Verstoß gegen Art. 84 I 7 GG</p>		
<p>3. Konnexitätsansprüche?</p>		

01.11.2017 35 CC BY-SA 3.0 DE

Folie 36

Deutsches Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung

A. Smart Data-City	B. Smart Participation	C. Smart City-Government
<p>Art. 83 III 1 BayVerf Überträgt der Staat den Gemeinden Aufgaben (...) oder stellt besondere Anforderungen an die Erfüllung bestehender oder neuer Aufgaben, hat er gleichzeitig Bestimmungen über die Deckung der Kosten zu treffen.</p>		
<p>I. Der Portalverbund</p>		
<p>II. Konstruktionsfehler</p>		
<p>1. Vereinbarkeit des OZG mit Art. 91c GG</p>		
<p>2. Verstoß gegen Art. 84 I 7 GG</p>		
<p>3. Konnexitätsansprüche?</p>		

01.11.2017 36 CC BY-SA 3.0 DE

Folie 37

 Deutsches Forschungsinstitut
für öffentliche Verwaltung

A. Smart Data-City B. Smart Participation C. Smart City-Government

I. Der Portalverbund

II. Konstruktionsfehler

III. **Fazit**



09.01.2018 37 CC BY-SA 3.0 DE

Folie 38

 Deutsches Forschungsinstitut
für öffentliche Verwaltung

Kontakt:
Prof. Dr. Mario Martini
Freiherr-vom-Stein-Str. 2, 67346 Speyer
06232/645-403; martini@foev-speyer.de

Jüngere Veröffentlichungen zum Thema:

- Art. 91c Abs. 5 GG und das neue Zugangsregime zur digitalen Verwaltung – Quantensprung oder zu kurz gesprungen?, ZG 2017, S. 193-227 (mit Cornelius Wiesner).
- Transformation der Verwaltung durch Digitalisierung, DÖV 2017, S. 443-455.
- Wenn Maschinen entscheiden... - vollautomatisierte Verwaltungsverfahren und der Persönlichkeitsschutz (mit David Nink), Abstract: NVwZ 2017, S. 681f., Langfassung: NVwZ-Extra 10/2017, S. 1-14.
- Wem gehört die Smart City? - KOMMUNAL 10/2017, S. 46 f.
- Digitalisierung als Herausforderung und Chance für Staat und Verwaltung - Forschungskonzept des Programmbereichs „Transformation des Staates in Zeiten der Digitalisierung“, FÖV Discussion Papers 85, 119 Seiten, Speyer 2016.
- Kompendium Online-Bürgerbeteiligung - Rechtliche Rahmenbedingungen kommunaler Beteiligungsangebote im Internet, München, 2015, 104 Seiten (mit Saskia Fritzsche).

Die Digitalisierung des ländlichen Raums – Fallstudie Gemeinde Wennigsen (Deister)

Bürgermeister Christoph Meineke

1. Einleitung

Digitale Strategien für Städte und Gemeinden sind derzeit ein viel beachtetes Thema in Deutschland. Bund und Länder überbieten sich mit Forderungen und – mitunter milliardenschweren – Förderungen rund um die Themenfelder Digitalisierung, Breitbandausbau und Vernetzung aller Lebensbereiche. Die Kommunen als unmittelbares Lebensumfeld der Bürger stehen unter erheblichem Druck, mit innovativen, internetbasierten Ansätzen ihre örtlichen Strukturen kommunaler Selbstverwaltung zu modernisieren und Impulse zu ihrer Weiterentwicklung zu setzen.

Die Gemeinde Wennigsen (Deister) hat in den zurückliegenden Jahren zahlreiche digitale Projekte durchgeführt und damit Neuland beschritten. Durch die Vielzahl der Vorhaben hat sie sich evolutionär zu einer Kommune entwickelt, in der das Digitale trotz schwieriger, vor allem finanziell herausfordernder Rahmenbedingungen mittlerweile zur Selbstverständlichkeit geworden ist. Politische Gremien und Verwaltung engagierten sich in besonderem Maße digital, um Bürger zeitgemäß zu beteiligen, Kommunikationswege auszuprobieren, kollaborative Projekte mit der Online-Community durchzuführen oder zusammenhängende Themenkomplexe wie „Smart Country“ als Gegenpol zur viel diskutierten „Smart City“ anzugehen. Mit dem Institut für Informationsmanagement der Universität Bremen (*ifib*) stellte sich ein akademischer Partner zur Seite, der den Weg wissenschaftlich mit zwei Leuchtturmprojekten begleitete, die nicht nur für Wennigsen zu Meilensteinen wurden. Aus der Unterschiedlichkeit der Projekte sollen an dieser Stelle ebenso Erfahrungen wie Fallstricke weitergegeben werden.

Der Erfahrungshorizont der Online-Projekte reicht mittlerweile mehr als eine Dekade zurück. Die Motivation, den digitalen Weg zu beschreiten, war auch in der Person des hier vortragenden Bürgermeisters bedingt. Im Jahr 2006 setzte er als parteiloser Kandidat zur zielgruppengerichteten Kommunikation auf Social-Media-Kanäle. Kiezkollegen oder Studi-VZ hießen diese Plattformen, die heute vergessen sind und von Facebook, Instagram oder Twitter verdrängt wurden. Das Web 2.0 mit seinen kommunikativen und interaktiven Möglichkeiten fristete damals noch ein politisches Schattendasein. Erst mit Barack Obamas erster Präsidentschaftskampagne im Jahr 2008, die in Deutschland vor allem wegen ihrer digitalen Komponenten wahrgenommen wurde, schwappte das große

Interesse für digitalisierte Politik nach Europa. Die im Wahlkampf gewonnenen Kommunikationserfahrungen sollten für das Rathaus genutzt und der Bürgerdialog auf neue Beine gestellt werden. Außerdem war es Ziel, einen direkten und authentischen Draht in die Bürgerschaft zu pflegen und so den nötigen Rückhalt für die politische Arbeit zu erarbeiten.¹ Nach dem Online-Wahlkampf ging es im Amt weiter mit dem Weblog „Bürgermeisterblog“ und Chaträumen, zum Beispiel, um mit Jugendlichen über die Zukunftsperspektive von Freizeiteinrichtungen in den Echtzeitkontakt zu treten („zu tickern“). Und es sollte dabei nicht bleiben...

2. Die Rahmenbedingungen

Die Erwartungshaltung der Bürgerschaft gegenüber dem neu gewählten Hauptverwaltungsbeamten war groß, aber die Mittel waren knapp. Klein, überschuldet, die Verwaltung beschränkt auf Pflichtaufgaben – so ließ sich die Ausgangssituation im Rathaus der Gemeinde Wennigsen im Jahr 2006 beschreiben. Alle Themen rund um die EDV verantworteten ein hochengagierter, aber ausbildungsfremder Mitarbeiter und eine frisch ausgebildete Verwaltungskraft. Sie warteten die Rathaus-IT und die Schulcomputer, kümmerten sich um die Telefonanlagen im Verwaltungsgebäude und Außenstellen, betreuten den Internetauftritt – Verwaltungsalltag wie in vielen kleinen Rathäusern.

Arm an Finanzmitteln, aber reich an Bürgerengagement: Das Wennigser Vereinsleben ist vielfältig, die Bürger beteiligen sich rege. Das örtliche Freibad, umgerüstet zum Naturbad, wird von Bürgerhand geführt. Innovative Projekte wie eine preisgekrönte Ökosiedlung machen auf die rund 14.000 Einwohner starke Gemeinde im Süden der Region Hannover aufmerksam. Eine der höchsten Akademikerquoten in der Region Hannover zeichnet die Einwohnerschaft aus. Rund 20 Kilometer von der Landeshauptstadt entfernt, bilden sieben Ortschaften und der Kernort ein Grundzentrum zwischen ländlichem und städtischem Raum. Historisch bekannt wurde Wennigsen durch sein Marienkloster, durch die Wiedergründung der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands nach dem Zweiten Weltkrieg unter Federführung von Kurt Schumacher sowie den in der Ortschaft Bredenbeck geborenen Aufklärer Adolph Freiherr Knigge. Infrastrukturell ist die Kommune sehr gut angebunden. Gut ausgebaute S-Bahn-Haltestellen, eine Bundesstraße und sehr gut entwickelte Möglichkeiten für den Radverkehr sprechen für die Gemeinde. Das Durchschnittsalter liegt bei rund 45 Jahren, die Kaufkraft bei 116 Prozent im regionalen Vergleich. Größter Arbeitgeber ist der Naturkosmetikhersteller Laverana. Trotz Geldmangels und geringer personeller Ressourcen: Strukturelle Vorzüge des Ortes, die Einbindung einer kreativen Bürgerschaft und externer Partner aus der sich entwickelnden digitalen Zivilgesellschaft sollten helfen, den digitalen Weg zu beschreiten.

¹ Christoph Meineke, Kommunalwahlkampf 2.0 – Erfahrungen und Tipps, in: Franz-Reinhard Habel und Andreas Huber (Hrsg.), Web 2.0 für Kommunen und Kommunalpolitik. Neue Formen der Öffentlichkeit und der Zusammenarbeit von Politik, Wirtschaft, Verwaltung und Bürger, 2008, S. 9-14.

3. Wiki Loves Monuments

Wennigsen ist klassischer Naherholungsstandort in einer verstädterten Region. Der Großteil des Gemeindegebietes steht unter Landschaftsschutz oder ist von Wald bedeckt. Mehr als eine Million Menschen leben im Ballungsraum Hannover. Die Kommune lädt mit dem Deister, einem Marienkloster und historischen Bauwerken zum Wandern und Entdecken ein. Ein Impuls zur touristischen Vermarktung des Ortes wurde als eines der ersten Online-Projekte gegeben – kollaborativ in Zusammenarbeit von Kommune und Community. Die Gemeinde Wennigsen engagierte sich als kommunale Partnerin bei „Wiki loves Monuments“. Dabei handelte es sich um einen Wettbewerb, der nach einem erfolgreichen Auftakt in den Niederlanden auch in Deutschland gestartet wurde.² Denkmale sollten fotografisch dokumentiert und über die Bilddatenbank „Wiki Commons“ frei im Internet verfügbar gemacht werden.³

Der Charme des Projektes bestand darin, auswärtigen Gästen die Sehenswürdigkeiten des Ortes sowohl während der Wettbewerbskampagne als auch danach dauerhaft über den mittlerweile allgegenwärtigen Kanal Wikipedia nach dem Motto „anschauen – nachschauen“ zugänglich zu machen. Das Wissen über örtliche Denkmale wurde mit neuen oder verbesserten Artikeln digitalisiert und so die Sehenswürdigkeiten der acht Ortschaften für Geschichtsinteressierte online dokumentiert. Zugleich gingen örtliche Politik und Verwaltung auf Tuchfühlung mit der digital affinen Bürgerschaft und den Trends der kollaborativen Zusammenarbeit im Netz.

Formaler Kooperationspartner war „Wikimedia Deutschland“, eine Vereinigung zur Förderung freien Wissens in Berlin. Dabei handelt es sich um die deutsche Länderorganisation der amerikanischen gemeinnützigen Wikimedia Foundation (Sitz in San Francisco, USA), die die Online-Enzyklopädie Wikipedia betreibt. Der eingetragene Verein ist rund um die deutschsprachige Ausgabe und ihrer Schwesterprojekte wie der Mediendatenbank „Wiki Commons“ aktiv.

Zum Auftakt reiste ein Mitarbeiter des Vereins aus Berlin an. Gemeinsam mit dem gastgebenden Denkmalbesitzer, dem Projektkoordinator aus dem Rathaus, der örtlichen

² Deutschlandweit beteiligten sich zwei Kommunen als Partnergemeinden. Neben Wennigsen engagierte sich außerdem das nordrheinwestfälische Bergheim. Der Wettbewerb ist unter folgendem Link dokumentiert: https://de.wikipedia.org/wiki/Wikipedia:Wiki_Loves_Monuments_2011; zum örtlichen Wettbewerb siehe: https://de.wikipedia.org/wiki/Wikipedia:Wiki_Loves_Monuments_Wennigsen (der Verweis auf alle hier vermerkten Links erfolgt mit Stand der Drucklegung; März 2018).

³ Sowohl die Inhalte der Enzyklopädie als auch des freien Medienarchivs Wikimedia Commons, aus dem u.a. Fotos, Grafiken oder Videodateien in Wikipedia eingebunden werden, stehen unter freien Lizenzen. Die bekannteste ist die Creative Commons-Lizenz „CC-BY-SA“. Das CC steht für das Lizenzmodell Creative Commons, BY für die Nennung des Urhebernens, und SA für die Weiternutzung unter gleichen Bedingungen („*share-alike*“). Diese Lizenz erlaubt es jedem, zum Beispiel Fotos auf Wikimedia Commons kostenlos zu nutzen, zu verändern und zu verbreiten.

Presse und dem Bürgermeister eröffnete er den Wettbewerb auf dem Widdergut „Vier Eichen“, einem denkmalgeschützten Landhaus in der Ortschaft Argestorf. Auch ein Mitglied des Gemeinderates warb am Starttermin für den Wettbewerb. In seiner Freizeit arbeitete der ehrenamtliche Politiker für die Wikipedia historische Themen auf; nach der Kommunalwahl sollte er zum Vorsitzenden eines erstmals eingerichteten Fachausschusses für Digitales des Wennigser Kommunalparlaments gewählt werden.

Zum Start rief die Gruppe alle Interessierten zur Teilnahme auf. Die Rolle der Gemeinde als Projektpartnerin bestand darin, beteiligte Vereine, Institutionen und Bürgerschaft zu vernetzen. Neben der Pressearbeit schrieb sie auch Besitzer und Bewohner der Denkmale an, um über den Wettbewerb zu informieren und für diesen zu werben. *#WLM* schlug die Brücken zwischen analoger und digitaler Welt: Die Ortsgruppe des Radfahrvereins ADFC organisierte Touren zu den Denkmalen, die lokale Fotogruppe beteiligte sich, ein professioneller Fotograf gab einen Workshop zur Architekturfotografie und die Schule diskutierte über Nutzen und Nachteil der Wikipedia, offene Lizenzen sowie freies Wissen.

Wennigsen verfügte laut Denkmalliste im Jahr des Wettbewerbs über 68 Bau- und 11 Naturdenkmale. Zu den bedeutendsten gehört das historische Augustinerinnen-Kloster im Kernort, mehrere Bauten des klassizistischen Architekten Georg Friedrich Ludwig Laves sowie seines Nachfolgers und Mitbegründers der hannoverschen Schule der Architektur, Conrad Wilhelm Hase. Zu den weiteren denkmalgeschützten Objekten gehören Bauten der Industriegeschichte wie beispielsweise eine historische Glashütte in Steinkrug oder der Gutshof der Freiherren Knigge im Ortsteil Bredenbeck, dem Geburtsort des berühmten Aufklärers. Wikipedia war zu diesem Zeitpunkt zehn Jahre alt und gehörte mit 18 Millionen Artikeln in 280 Sprachen zur größten Wissenssammlung der Menschheit. Zum Vergleich: Zum Zeitpunkt des Vortrages verfügte Wikipedia über rund 40 Millionen Artikel in 295 Sprachen. Die deutschsprachige Wikipedia umfasste mittlerweile rund 2,15 Millionen Lemmata.

Der Wettbewerb fand während des gesamten Monats September statt. Insgesamt luden die Teilnehmer 311 Fotos aus Wennigsen auf die Wikipedia-Server hoch, geschossen von Wennigsern und Gästen aus dem regionalen Umland. Im nationalen Wettbewerb belegte das beste Bild aus der Gemeinde den 11. Platz. In Deutschland, Österreich und der Schweiz stellten die Teilnehmer rund 49.000 Bilder ein, europaweit mehr als 160.000 Dateien. Die Ortschaften erhielten ihr digitales Gedächtnis: Sämtliche Bau- und Naturdenkmale wurden für die Wikipedia erfasst, fast alle sind in dieser Zeit mit hochwertigen und quellengestützten Artikeln beschrieben und bebildert worden.

Eine intensive und im Ton teils harsche Diskussion über Panoramafreiheit wurde mit einigen Besitzern eingetragener Kulturdenkmale geführt. In einzelnen Fällen wurde ihre Privatsphäre durch übereifrige Teilnehmer verletzt, in anderen Fällen die Freiheit der Fotografie des öffentlichen Raumes nicht anerkannt. Insbesondere diese Diskussion um die Panoramafreiheit nahm Diskurse vorweg, die in den zwei darauffolgenden Jahren in Deutschland mit Googles Fotografien des öffentlichen Raumes („Street View“) aufblühten. Der Wettbewerb und die daraus gewonnenen Erfahrungen, war einer der ersten Denkanstöße des Gemeinderates, das Thema Digitalisierung explizit einem Fachausschuss zuzuordnen. Mit Hilfe eines solchen Gremiums sollten ab der Ratsperiode 2011 weitere Modellprojekte verankert, Diskussionen gebündelt und strukturiert und das Thema Digitales insgesamt prominenter in der Kommunalpolitik verortet werden.

Retrospektiv betrachtet, handelte es sich um ein gelungenes Beispiel kollaborativer Zusammenarbeit zwischen Kommune und Community. Der Transfereffekt für ähnliche Projekte in den Städten und Gemeinden liegt beim niedrighwelligen Einstieg, großer Teilnahmebereitschaft örtlicher Vereine und Interessierter. Sie stärken die Identifikation mit dem Ort und die Diskussion über regionale historische Wurzeln ebenso wie die Auseinandersetzung mit zeitgemäßen Formen des freien Wissens und dessen Verbreitung. Wettbewerbe wie dieser sind mit geringen Kosten verbunden und fördern das Verständnis zwischen digitaler Welt und kommunalpolitischen Akteuren. Der Wikimedia-Verein bietet Kommunen mittlerweile vielfältige und individuell zu vereinbarende Kooperationsmöglichkeiten. Wennigsen beispielsweise hat ein Folgeprojekt mit dem offenen Reiseportal „Wikivoyage“ durchgeführt, um sich durch diesen Kanal als Naherholungsstandort für Suchmaschinen optimiert zu positionieren.⁴

4. Das Klimaversprechen

Rund 110 Bürger nahmen an dem Projekt "Klimaversprechen – Wennigsen und das Calenberger Land packen's an" teil. Sie waren damit nicht nur aktive Klimaschützer, sondern zugleich Teil einer europaweiten Vergleichsstudie zum Thema elektronischer Bürgerbeteiligung. Das von der European Science Foundation und der Deutschen Forschungsgemeinschaft geförderte Forschungsvorhaben trug den Kurztitel *e2democracy* (*environmental electronic democracy*; im Folgenden auch *e2d*).⁵ Anhand von sieben europäischen Städten und Regionen sollte es die Unterschiede von digitaler und traditioneller Bürgerbeteiligung herausarbeiten. In Deutschland zeichnete das Institut für Informationsmanagement (*ifib*) der Universität Bremen verantwortlich. Die Gemeinde verband mit ihrer Teilnahme zweierlei Zielsetzung: Zum einen sollte das vom Rat be-

⁴ Siehe <https://de.wikivoyage.org/wiki/Wennigsen>.

⁵ Die Studie begann in Wennigsen im Mai 2011. Eine ausführliche Darstellung des gesamten Forschungsvorhabens „Comparative Assessment of E-Participation in the Context of Sustainable Development and Climate Change“ findet sich in dem Sammelband *Georg Aichholzer, Herbert Kubicek und Lourdes Torres* (Hrsg.), *Evaluating e-Participation. Frameworks, Practice, Evidence*, 2016.

schlossene lokale Klimaschutzaktionsprogramm fortgesetzt und um einen bürgernahen Baustein zum Mitmachen erweitert werden. Zum anderen wollte sie herausfinden, welche Form der Beteiligung wirkungsvoller ist und wie bürgerschaftliche Partizipation zielgerichtet skaliert und verbessert werden kann. Die Erfahrungen sollten auch dazu dienen, etwas über die Akzeptanz digitaler Beteiligung zu erfahren und das künftige Prozessdesign von Teilhabemöglichkeiten vor Ort zu verbessern.

Über einen Zeitraum von einem Jahr hinweg dokumentierten und senkten die Teilnehmenden ihren CO₂-Ausstoß. Ihre Motivation lag im aktiven Klimaschutz sowie bei Anreizen, die durch das Programm hindurch gegeben wurden, wie Verlosungen oder Beratungen zur Energieeinsparung. Das *ifib* bildete zwei Gruppen: „Onliner“ und „Offliner“. Sie erfassten ihre Verbräuche aus Lebensbereichen wie Ernährung, Heizen, Einkaufen oder Mobilität. Ein digitaler Verbrauchsrechner überführte die Lebensgewohnheiten in quantifizierbare Treibhausgasemissionen. Die analogen Teilnehmer übermittelten ihre Daten für ein Haushaltsbuch postalisch oder telefonisch, den „Onlinern“ half eine browserbasierte Eingabemaske mit einem digitalen Energierechner im Hintergrund. Die Bremer betrieben die Website, erhoben alle notwendigen Daten, erstellten die Datenbank und den CO₂-Rechner, zeichneten für das Berichtswesen verantwortlich und organisierten den Erfahrungsaustausch mit den anderen Panelgemeinden. Die Gemeinde betrieb als örtliche Partnerin die Öffentlichkeitsarbeit, war Schnittstelle für die „Offliner“ und managte das laufende Projektgeschäft. Als Partnerin diente auch die Klimaschutzagentur Region Hannover, die u.a. Veranstaltungen durchführte, Teilnehmer rekrutierte oder Bonusprämien und Preise organisierte. Als Sponsor der immerhin rd. 20.000 Euro teuren Aktion engagierte sich ein regionales Energieversorgungsunternehmen. Da Wennigsen im Vergleich zu anderen teilnehmenden Kommunen und Regionen wie Bremen, Bremerhaven, Bregenz, Pamplona oder Saragossa zu klein war, wurden kurzerhand die Einwohner der Nachbarkommunen mit eingeladen. Den Auftakt machte eine Veranstaltung im Wennigser Kloster, zu der ARD-Wettermoderator Sven Plöger als Zugpferd eingeladen wurde. Beworben wurde die Aktion auch im Internet, beispielsweise auf Öko-Blogs.⁶

Zu Beginn der Aktion befragte die Forschungsgruppe Wahlen telefonisch 926 Wennigser rund um die Themenbereiche Klimaschutz und Internetnutzung. Neben Fragen zur Bedeutung des Klimaschutzes oder den Konsumgewohnheiten wurde das Beteiligungsverhalten im Internet erhoben. Das Einbringen konkreter Vorschläge durch lokale Veranstaltungen präferierten beispielsweise 54 Prozent der Befragten. 40,5 Prozent gaben dem Internet den Vorzug. Je höher der Bildungsgrad, umso höher wurde die Erfolgswahrscheinlichkeit der Mitwirkung mittels Online-Kanälen bewertet (bei den

⁶<http://aromatisch-vegetarisch.de/2011/06/27/wennigsen-und-das-calenberger-land-packen%e2%80%99s-an-das-klimaversprechen%e2%80%9c/>.

Hochschulabsolventen 51 Prozent). Überdurchschnittlich viele Männer (45,4 Prozent) bevorzugten die digitale Variante politischer Diskussion, bei Frauen lag dieser Anteil lediglich bei 36 v.H. Allerdings lag die höchste Zustimmung zu Online-Abstimmungen bei den Frauen bis 34 Jahre (63,5 Prozent). Insgesamt nutzten zum Zeitpunkt der Umfrage 77 v.H. das Internet, über keinen Netzzugang verfügten 23 v.H. Zu politischen Themen hatten sich 25,1 Prozent bereits im Internet informiert, 51 Prozent nicht. Rund 10 Prozent hatten sich bereits mit einem eigenen politischen Beitrag im WWW beteiligt, rund 20 Prozent an einer Abstimmung, an einem Chat mit Politikern zwei Prozent.

Das *e2d*-Projekt brachte vielfältige Erfahrungen zur digitalen Beteiligung hervor.⁷ Problematisch erwies sich vor allem die schwindende Teilnehmermotivation.⁸ Die Dropout-Quote lag europaweit bei 63 Prozent, in Wennigsen schieden 65 von 110 Teilnehmern aus. Durch die Vergleichsstudie hindurch zeigte sich deutlich, dass vor allem die „Onliner“ schwer zu binden waren. Es mangelte ihnen gegenüber der analog arbeitenden Vergleichsgruppe an unmittelbarer sozialer Bindung sowie persönlicher Kommunikation. Die Telefonanrufe zur regelmäßigen Weitergabe der Verbrauchsdaten waren regelmäßige Feedbackgespräche, die eine soziale Beziehung aufbauten und sich als Treueprogramm höchster Wirkung erwiesen. Zum anderen stellte sich heraus, dass die technologische Komponente eine große Rolle spielte. Die Bedienung des Vergleichsrechners und Eingabe der Daten war vielen zu umständlich und ließ sie ausscheiden. Bei der technischen Gestaltung zeigte sich, dass die Nutzer vor allem durch die großen Webseiten, sei es sozialer Netzwerke oder kommerzieller Angebote wie Facebook, Ebay, Amazon eine einfache Bedienung gewohnt sind. Eine schnell verständliche, möglichst unkomplizierte und attraktive Benutzeroberfläche wird auch bei Online-Beteiligung vorausgesetzt. Das einfache Design, das an der Schnittstelle zum Nutzer bei Beteiligungsverfahren erforderlich ist, bedarf aber meist immenser Komplexität im Hintergrund. Dies darf bei der Gestaltung von Online-Angeboten sowohl bei Verfahren als auch bei ihrer technischen Umsetzung nicht vergessen werden und ist essentiell für den Erfolg.

Als Stärke des digitalen Verfahrens stellte sich hingegen die Vergleichsmöglichkeit heraus. Die Teilnehmer konnten ihre Erfolge mittels der erfassten Daten sowohl mit allen als auch mit Haushalten ähnlicher Struktur und Größe vergleichen. Dieses „Gamification“-Element stellte einen besonderen Anreiz dar und trug wesentlich zum materiellen Erfolg von *e2d* bei. In Wennigsen reduzierten die „Onliner“ ihre Emissionen um

⁷ Herbert Kubicek, What Difference Does the “E” Make? Comparing Communication Channels in Public Consultation and Collaboration Processes, in: Aichholzer/Kubicek/Torres, s.o., 2016, S. 307 – 332.

⁸ Ralf Cimander: Citizen Panels on Climate Targets: Analyzing Dropout in Long-Term(e-)Collaboration Processes, in: Aichholzer/Kubicek/Torres, s.o., 2016, S. 265 – 288.

9,1 Prozent, die „Offliner“ lediglich um 0,4 Prozent.⁹ Der Erfolg für den Klimaschutz: Im Beteiligungszeitraum reduzierten die Teilnehmer ihre Treibhausgasemissionen insgesamt um rund sechs Prozent – damit lagen sie deutlich über dem Ziel des Kyoto-Abkommens, welches bis 2050 eine zweiprozentige Reduktion pro Einwohner und Jahr festschreibt.

Zusammenfassend hat die Gemeinde als Lehren aus dem *e2d*-Projekt mitgenommen, dass das Design der kommunikativen Ebenen von elementarer Bedeutung ist. Persönliche Kommunikation ruft soziale Bindung hervor, die vorzeitiges Ausscheiden verhindert. Datengenerierte Kommunikation wie das Wettbewerbselement entfaltet Anspornwirkung, die den Projekterfolg ausmacht. Letztendlich ist bei Beteiligungsprojekten nicht nur die mühelos zu erzielende Reichweite des Internetangebotes entscheidend, sondern der Medienmix insgesamt, der die Stärken von On- und Offline-Komponenten verbindet.

5. Konsultationsverfahren „Hohes Feld“

Das Baugebiet „Hohes Feld“ steht exemplarisch für den demographischen Wandel in der Gemeinde Wennigsen. In den 1970er Jahren als zukunftsweisendes und kinderfreundliches Baugebiet im Kernort entwickelt, liegt der Altersschnitt mittlerweile weit über dem der Gesamtgemeinde und auch dem der Ortschaft. Während in der Gemeinde rund 28 Prozent der Einwohner über sechzig Jahre alt sind, liegt die Quote im Hohen Feld bei rund zwei Dritteln. Die Altersgruppe bis sechs Jahren ist mit drei Prozent vertreten, im gesamten Gemeindegebiet liegt ihr Anteil doppelt so hoch. Zur Bauzeit war es das höchstverdichtete Wohngebiet Wennigsens, vor allem von Reihen- und Kettenhäusern geprägt. Das Gebiet ist damals mit vier Spielplätzen für alle Altersgruppen entwickelt worden, von der Krabbelwiese bis hin zum hochumzäunten Bolzplatz für Teenager. Im Quartier leben rund 550 Menschen, das sind etwa zehn Prozent der Bevölkerung des Ortes Wennigsen.

Die Alterung des Gebietes hat vor Spielplätzen und Grün- und Gemeinschaftsflächen nicht haltgemacht. Mittlerweile gelten die Spielplätze als nicht mehr zeitgemäß und können durch den kommunalen Bauhof nur noch minimal gepflegt werden. Die Grünflächen überwuchern, liebevoll kann man die Spielgeräte als »historisch« bezeichnen. Die damals gepflanzten Bäume sorgen aufgrund des Laubanfalls und Schattenwurfes vor allem bei den älteren Mitbürgern für Unmut. Das Wurzelwerk hebt Wege und Platten und schränkt damit die Barrierefreiheit der Wege ein, erschwert das Schneeräumen und schädigt dauerhaft Unterbau sowie Rohrleitungen. Symptomatisch sind Diskussio-

⁹ Eine ausführliche Darstellung, Auswertung und Bewertung der Ergebnisse nehmen vor *Ralf Cimander, Sonia Royo und Ana Yetano*, Citizen Panels on Climate Targets: Ecological Impact at Collective Level, in: *Aichholzer/Kubicek/Torres*, s.o., 2016, S. 243 – 264.

nen über einen Bolzplatz. Über dessen Betrieb wurde zwischen Anliegern und Gemeinde gerichtlich über zwei Instanzen gestritten. Eine Öffnung wurde zwar mit Restriktionen erlaubt, jedoch fehlte das Geld zur Sanierung und baulichen Umsetzung der Auflagen. Mittlerweile ist er in einem dermaßen desolaten und von Grün überwucherten Zustand, dass er für rund 50.000 Euro komplett erneuert werden müsste. Kernproblem ist jedoch: Wer soll dort bolzen, wenn keine Jugendlichen in dem Gebiet wohnen?

Dies war die Ausgangslage für ein Beteiligungsverfahren zur bedürfnisgerechten Erneuerung des Hohen Feldes auf Basis einer Einwohnerkonsultation. Bereits im Sommer 2011 – kurz vor der Niedersächsischen Kommunalwahl – hatte eine gemeinsame Sitzung dreier Gremien auf den drängenden Handlungsbedarf hingewiesen. Sowohl Fachausschüsse des Gemeinderates als auch der Ortsrat Wennigsen hatten nach einem gemeinsamen Rundgang die Verwaltung beauftragt, ein Handlungskonzept zur Erneuerung des Gebietes vorzulegen. In ersten Überlegungen wurde erwogen, einige der Grünflächen in Bauplätze umzuwandeln, um mit dem Erlös zumindest ein oder zwei Spielplätze zu erhalten oder zu erneuern. Daraufhin meldeten sich Eltern zu Wort, die dagegen protestierten und im Rathaus eine Unterschriftenliste überreichten. Das Jugendparlament forderte vehement ein, die Kinder- und Jugendlichen nicht aus dem Fokus zu verlieren.

Im Rathaus wurde entschieden, die Erfahrungen aus dem Klimaversprechen zu nutzen und ein hybrides Verfahren mit digitalem Schwerpunkt zu starten. Das Bremer *ifib* bot erneut seine Zusammenarbeit und wissenschaftliche Begleitung an. Immerhin war ein Online-Beteiligungsverfahren bei einem so hohen Durchschnittsalter der Beteiligten bundesweit noch nicht durchgeführt und wissenschaftlich begleitet worden.¹⁰ Die vielfältigen Herausforderungen des demographischen Wandels sollten so auch im Bereich der digitalen Teilhabe untersucht und anhand eines Problems aus der Praxis angegangen werden.

Die inhaltlichen Ziele des Verfahrens lagen u.a. darin,

- die Handlungserfordernisse zur Erneuerung des Quartiers aus Sicht der Betroffenen herauszuarbeiten und zu priorisieren,
- eine Aufwertung des Wohnumfeldes mit ebenso kosteneffizienten wie kurzfristig umsetzungsfähigen Maßnahmen zu erreichen und Konflikthemen zu befrieden,
- mittels des Bürgervotums eine Entscheidungsgrundlage für die politischen Gremien zu erarbeiten und gegenseitiges Verständnis und Zusammenarbeit zu verbessern,

¹⁰ Die Internetnutzung der Gemeinde Wennigsen in der Generation 60+ lag zur jener Zeit bei 46,5 Prozent; ermittelt durch die FG Wahlen, siehe den Abschnitt Klimaversprechen.

- bürgernahe Verwaltungs- und Ratsarbeit erkennbar zu machen, zu realisieren und weitere Erfahrungen in puncto Partizipation zu sammeln,
- eine Stärkung des Gemeinschaftssinns und des bürgerschaftlichen Engagements durch höhere Identifikation mit dem eigenen Umfeld zu erreichen.

Zu den Verfahrensbeteiligten gehörten zuvorderst die Bewohner des Quartiers, die ihre Vorstellungen definieren, einbringen und abwägen sollten. Im Rathaus wurde das Bürgerbeteiligungsverfahren direkt beim Bürgermeister angesiedelt. Unterstützt wurde es sowohl von Mitarbeitern des Sozial- als auch des Grünbereiches und der Stabsstelle für Projektsteuerung, die die praktische Durchführung des Prozesses übernahm. Eine besondere Stellung hatte die ehrenamtliche Koordinatorin als Schnittstelle zwischen allen Projektbeteiligten inne. Der *e2democracy*-Prozess hatte gezeigt, dass gerade bei Online-Verfahren wichtig ist, einen Ansprechpartner zu benennen, der neutral und engagiert den Prozess begleitet. Eine ehemalige ehrenamtliche Bürgermeisterin der Gemeinde erklärte sich bereit, dieses Amt anzunehmen. Sie kannte aus ihrem politischen Engagement heraus sowohl die Seite der Bürgerschaft als auch besonderen Erfordernisse und Verfahrensgänge in Rat und Verwaltung. Für die Bürger übernahm sie die Funktion der Kümmerin und für das Rathaus eine Koordinations- und Entlastungsfunktion. Zudem konnte sie unabhängig agieren und Sichtweisen abwägen, da sie nicht aus dem Quartier stammte.

Das Verfahren teilte sich in drei Abschnitte. Nach Abschluss der Planungs- und Konzeptionsphase, bestand der erste aus Auftakt und Konsultation. In einem örtlichen Gasthaus fand die Auftaktveranstaltung Mitte November statt. Legitimiert durch einen Auftrag der politischen Gremien lud der Bürgermeister die Einwohner ein, für das Gebiet eine politische Beschlussfassung vorzubereiten. Die Einladung erfolgte klassisch durch Pressemitteilungen und Hauswurfsendungen im Quartier. Auch wurde mittels amtlicher Bekanntmachung zur Bürgerversammlung zur Teilnahme aufgerufen.¹¹ Der Andrang war unerwartet groß: Bei rund 150 Gästen musste der Saal geschlossen werden. Die Bürger nutzten die Möglichkeit, Unmut zu äußern und konkrete Vorschläge exemplarisch in den dort vorgestellten Onlinebereich einzubringen. Die Bewohner gründeten vier Arbeitsgruppen: Spielplätze, Grünanlagen, Barrierefreiheit sowie Wohnumfeld und Sonstiges. Ein zweistündiger Ortstermin an einem Sonnabend verknüpfte das Digitale mit dem Analogen. Straßen, Wege, Spielplätze und Grünflächen wurden unter die Lupe genommen.

¹¹ Bürgerversammlung gem. § 62, Abs. 3, Satz 6 NGO in Verbindung mit § 8 der Hauptsatzung der Gemeinde Wennigsen (Deister).

Über ein Formularfeld wurden während der anschließenden Online-Konsultation rund acht Wochen lang Postings auf einer virtuellen Pinnwand eingetragen und diskutiert.¹² Der Eintrag konnte mit oder ohne Namensnennung erfolgen, wobei sich die deutliche Mehrheit anonym zu Wort meldete. Die Vorschläge wurden direkt und für alle sichtbar veröffentlicht. Begleitend trafen sich die Arbeitsgruppen, um gemeinsam weitergehende Vorschläge zu erstellen. Hier zeigte sich ein gegenseitiger Austausch, der dem Zusammenleben im Wohngebiet insgesamt gut tat: Die Älteren nutzten die Gelegenheit, sich von hinzugezogenen jüngeren Nachbarn „das Internet“ erklären zu lassen, während sie zugleich die ursprünglichen Gestaltungsideen, die Historie und die Genese des Quartiers an die nachfolgende Generation weiter gaben.

Die dritte Beteiligungsstufe beinhaltete das Strukturieren der Ergebnisse, Diskussion und Prüfung. Auf Basis von 122 eingereichten Vorschlägen erstellte die Verwaltung einen Maßnahmenkatalog. Die jeweils zuständigen Fachbereiche prüften die diskutierten Vorschläge auf ihre rechtliche und finanzielle Umsetzbarkeit. Zu beachtende Hinweise, Regularien und Restriktionen fanden sich auf vielen Ebenen. Dazu gehörten gesetzliche Regelungen oder Rechtsverordnungen wie die Straßenverkehrsordnung, Ortsrecht wie die kommunale Baumschutzsatzung oder Empfehlungen mit normierendem Charakter wie versicherungstechnischen Vorschriften zur Spielplatzgestaltung. Nicht außer Acht zu lassen war natürlich die finanzielle Auswirkung. Schlussendlich wurden 22 abstimmungsfähige Maßnahmen herausgearbeitet. Die Koordinatorin stellte diesen im Januar im Bürgersaal des Rathauses vor und moderierte die Diskussion.

Abschließend erfolgten die Abstimmung und die Abschlussveranstaltung. In den letzten zwei Wochen des Januars wurde der Maßnahmenkatalog auf der Internetseite veröffentlicht. Während dieser Phase konnten die Bewohner des Hohen Feldes ihre Prioritäten abstimmen. Die Abstimmung beinhaltete sowohl konkrete Einzelmaßnahmen als auch Richtungsentscheidungen wie beispielsweise beim Einsatz der Finanzmittel („Ich bevorzuge die Mittelverwendung auf Einzelvorhaben, z.B. Bolzplatz“, alternativ das „Gießkannenprinzip: für alle Spielplätze“ oder „weniger aber ausgewählte Spielgeräte“). Bereits bei der Ortsbegehung hatte sich gezeigt, dass über eine Vielzahl an kleineren, vergleichsweise kostengünstigen Maßnahmen Konsens bestand, zum Beispiel der Beibehaltung von Fallschuttmatten. Über größere, kostenintensive und in der Anwohnerschaft durchaus umstrittenen Maßnahmen, wie die Erneuerung des Bolzplatzes, mussten Mehrheitsbeschlüsse gefasst werden.

Hier zeigte sich ein interessanter Nebenaspekt: Das Projektdesign hatte zunächst vorgesehen, eine offene Abstimmung durchzuführen. Ein einfaches, digitales Voting wäre

¹² Eine Archivierung mit Verfahrensstand Oktober 2012 findet sich unter <http://www.stateboard.de/wennigsen/>.

nicht nur einfach zu handhaben gewesen, sondern auch die kostengünstigste Variante. In der Versammlung zeigten sich die Bürger jedoch skeptisch gegenüber einem offenen Verfahren. Zu groß war die Angst, dass Gebietsfremde sich hier beteiligten und die Abstimmung verfälschen. Da es sich beim Bürgerbeteiligungsverfahren Hohes Feld um ein Kooperationsprojekt mit der Universität Bremen handelte, zeigte sich die Sorge, dass von dort aus evtl. die Abstimmung manipuliert werden könnte, um wissenschaftlich gewünschte Ergebnisse zu erzielen (Wortmeldung einer Bürgerin). Auch das Abstimmungsalter wurde zur Diskussion gestellt. Kurz vor Abschluss des gesamten Verfahrens musste also die Fragen zur Stimmabgabe neu geregelt werden. Eine individualisierte Abstimmung wäre aus datenschutzrechtlichen Gründen problematisch geworden, da es kurzfristig eine Lösung erfordert hätte, die sowohl einen sicheren individuellen Zugang garantierte als auch später keine Rückverfolgbarkeit auf den einzelnen Abstimmenden ermöglichte. Dies wäre sehr zeit- und kostenintensiv gewesen; da die Abstimmung nur Empfehlungscharakter für die politischen Gremien hatte, wäre dies weder finanziell noch vom organisatorischen Aufwand her zu rechtfertigen. Schließlich verständigten sich die Teilnehmer darauf, dass Passwörter straßenweise ausgegeben wurden. Die Zugangscodes wurden für jeden Straßenzug individualisiert an jeden der rund 300 Haushaltsvorstände versandt. Damit war keine direkte Nachverfolgbarkeit möglich und gegenüber Quartiersfremden wurde eine Zutrittsbarriere aufgebaut. Dennoch war ein Element gegenseitigen Vertrauens eingebaut, da der Code mehrfach nutzbar war. Im Falle übermäßiger Beteiligung in einzelnen Straßenzügen hätte ein Missbrauch vorliegen können und die Abstimmung wäre bei Bedarf zu wiederholen gewesen. Beim Abstimmungsalter verständigte man sich darauf, dass alle Betroffenen – also auch Kinder und Jugendliche – mit teilnehmen durften. Die „Offliner“ konnten ihre Stimmen im Rathaus abgeben. Davon machte aber lediglich eine Person Gebrauch. Insgesamt nahmen 181 Personen am Voting teil.

Nach dem Schluss der Abstimmung diskutierten die Fachausschüsse, das Jugendparlament, der Orts- und Gemeinderat die Ergebnisse. Zum einen ging es um Budgetfragen, der ureigenen Hoheit des Rates, zum anderen um Fragen der Abwägung von Interessen des Quartiers mit jenen der Ortschaft bzw. dieser Ortschaft mit den sieben anderen Dörfern des Gemeindegebietes. Nach Abschluss des Konsultationsverfahrens führte das *ifib* eine repräsentative Umfrage im Hohen Feld durch. Diese ergab, dass 88 Prozent der Bewohner mit dem Projekt zufrieden waren, 70 v.H. bewerteten den Prozess als demokratisch und offen, 56 v.H. fanden ihren Vorschlag im Ergebnis wieder. Dass die Weniger Politik in ihrem Ansehen gestiegen sei, sagten zwei Drittel der Befragten und 88 Prozent erklärten sich bereit, erneut bei einem Beteiligungsverfahren mitzumachen.

Die Lehren aus dem Verfahren waren vielfältig. Unabhängig von der Frage, ob on-, offline oder hybrider Beteiligung, musste jeder Akteur zunächst seinen Platz im Verfah-

ren finden. Trotz allen Engagements sahen die Bürger ein, dass es sich bei den Ergebnissen lediglich um Vorschläge an mandatierte Vertreter in den politischen Gremien handelt. Zum Onlineverfahren gab es trotz der Altersverteilung im Wohngebiet unerwartet wenige kritische Stimmen. Zwangsläufig überschritten sich durch die digitale Plattform einzelne Phasen. Dies war insbesondere bei der Gleichzeitigkeit von Arbeitsgruppen und offener Ideenfindung der Fall. Diese Überlappung förderte die Auseinandersetzung mit dem Problem und führte zur kurzfristigen Verbesserung der eingereichten Vorschläge innerhalb des Prozesses.

Administrativ hatte die internet-gestützte Lösung den Vorteil, dass die Verwaltung frühzeitig mit dem Sichten und Prüfen der Einreichungen beginnen konnte. Auch in der Bevölkerung setzten so bereits in der frühen Sammlungsphase Diskurse auf Basis der Inputs ein. Die technisch einfache Handhabung und die Möglichkeit der anonymen Eingabe führten zu einer niedrigschwelligen Einladung zur Beteiligung mit einer Vielzahl an Vorschläge ebenso spontaner wie durchdachter Art. Spam ging auf der digitalen Pinnwand nicht ein. Dennoch war während des gesamten Zeitraumes Administrationskapazität zur regelmäßigen Kontrolle, Pflege und Beobachtung vorzuhalten. Auf der Plattform zeigte sich – anders als bei heutigen Beobachtungen in sozialen Medien –, dass sich Niedrigschwelligkeit des Zugangs und Qualität der Beiträge nicht gegenseitig ausschließen. Natürlich führte gerade eine technisch einfache Lösung zur Steigerung des Aufwandes im Rathaus und damit der Kosten auf der administrativen Seite – immerhin musste die Verwaltung jeden einzelnen Vorschlag seriös prüfen. Dies spiegelte sich insbesondere bei mehrschichtigen Fragestellungen oder bei Zuständigkeit übergeordneter Behörden wider.

Als Fazit bleibt festzuhalten: Gute Beteiligungsangebote zeichnen sich durch On- und Offline-Komponenten aus. Eine Lösung mit digitalem Schwerpunkt bietet den Vorteil, dass auch Menschen, die mit Präsenzveranstaltungen nicht zu erreichen sind, sich aufgefordert fühlen, Vorschläge einzureichen und mitzuwirken. Skaleneffekte bei den Kosten, mühelos zu erzielende Reichweite und niedrige Hemmschwellen durch die Möglichkeit anonymer Teilnahme sprechen für die Onlinekomponente. Ein hybrides Vorgehen ist unbedingt zu empfehlen. Präsenzveranstaltungen mit persönlicher Ansprache und Begegnungen stehen für die Glaubwürdigkeit des Verfahrens. Gerade bei Fragen kommunaler und damit konkret lokaler Entwicklung helfen gemeinschaftliche Treffen vor Ort, die hohe Eigendynamik des Online-Diskurses zu erden. Für Politik und Verwaltung ergeben sich aus der Summe und Dichte der jeweiligen Vorschlagscluster wichtige strategische Indikatoren zu Bedürfnissen sowie deren Relevanz und Dringlichkeit. Die Online-Diskurse erblühen lateral. Randthemen beginnen ein starkes Eigenleben zu führen, Beteiligungsprozesse zu polarisieren und zu dominieren. Nicht einschüchtern lassen davon! Mittlerweile gibt es für Online-Konsultationen es eine

Vielzahl an Anbietern und auch Open-Source-Lösungen. Hier lassen sich je nach Bedarf individuelle und kostengünstige Pakete schnüren. Doch nicht das moderne Tool macht den Erfolg einer Konsultation aus, sondern die Ernsthaftigkeit des Prozesses.¹³

Das Projekt entfaltete Vorbildwirkung: Im Folgejahr gewann die Gemeinde Wennigsen für das Teilnahmeverfahren den erstmals verliehenen „Preis für Online-Partizipation“ der Zeitschrift *BehördenSpiegel* und der Jinit[AG].¹⁴ Zugleich war das Hohe Feld ein Grund, die Gemeinde für die Top 3 in der Kategorie „Governance und Verwaltung“ des Deutschen Nachhaltigkeitspreises zu nominieren.

6. Die Mühen der Ebene: Breitband, Bildung, IoT

Gelungene Leuchtturmprojekte, das gesteigerte Interesse der Bürgerschaft, örtlicher Institutionen und Medien an Online-Themen sowie die Offenheit der politischen Gremien in puncto Internet, löste eine Eigendynamik aus: Das Digitale ging in die kommunale DNA ein. Es bedurfte aber auch weiterer Impulse und der Verstärkung. Die Brechtschen „Mühen der Ebene“ folgten. Zu den Beschwerlichkeiten gehörte und gehört vor allem der Breitbandausbau. Bedenkt man, dass laut einer Studie auf 1000 neue Breitbandanschlüsse 80 neu geschaffene Arbeitsplätze folgen, sich die wirtschaftliche Wertschöpfung erhöht und Unternehmensgründungen gesteigert werden, ist schwer nachvollziehbar, dass die deutsche Politik über Jahre das Thema verschleppte.¹⁵ Die Kommunen waren und sind die Leittragenden von mangelndem politischen Willen, falschen Anreizsystemen und Fehlregulierung. Die Erfahrung zeigte, dass Förderversprechen von Bund und Land das Gegenteil von dem bewirkten, was sie eigentlich sollten. Anstatt für schnelles Internet zu sorgen, harrten vor allem große Telekommunikationsunternehmen Wahl um Wahl neuer Zusagen und Fördertöpfe, um auf niedrig hängende süße Früchte der Subvention zu warten. Mit zunehmender digitaler Profilschärfung der Gemeinde häuften sich die Beschwerden von Unternehmen über schlechte Verbindung. Mit jeder positiven Meldung zu kommunalen Online-Initiativen meldeten sich die Ab-

¹³ Weitere Erfahrungen sowie Transfermöglichkeiten siehe *Christoph Meineke*, Herausforderung Online-Partizipation. Neue Wege der Bürgerbeteiligung am Beispiel des Wennigser Pilotprojektes Hohes Feld, in: *Hermann Hill* (Hrsg.), *Verwaltungskommunikation. Wissenschaftliche Analysen und praktische Beispiele*, 2013, S. 133 – 144.

¹⁴ Siehe den Bericht im *BehördenSpiegel*, Mai 2012, S. 6. In der Begründung der Jury heißt es: „Beispielhaft und wegweisend zeichnet sich das Projekt durch seinen hohen Grad an Verbindlichkeit, Transparenz und der Integration der Ergebnisse in den Umsetzungsprozess aus. Beeindruckend ist die gut strukturierte und ausführliche Darstellung und Dokumentation auf der Homepage. Auch die Verknüpfung von Online- und Offline-Partizipation sowie die tatsächlich sehr große Bürgerbeteiligung – besonders von Bürgern im Alter 60+ – sind besonders erwähnenswert.“ Siehe auch *Christoph Meineke* und *Herbert Kubicek*, „Ausgezeichnete Bürgerkonsultation in Wennigsen. In zwei Stufen auf zwei Wegen“, in: *NST-Nachrichten*, Heft 7-8/2012, S. 162 – 165. http://www.ifib.de/blog/index.php/site/comments/ifib_konzept_und_tool_erhalten_preis_fuer_online_partizipation.

¹⁵ *Willi Kaczerowski*, *Die smarte Stadt – Den digitalen Wandel intelligent gestalten. Handlungsfelder, Herausforderungen, Strategien*, 2014, Abschn. 5.3.3.1.

gehängten zu Wort. Die Fälle stammten aus dem gesamten Wirtschaftsleben: Ein Messebauer konnte seine komplexen Grafikdaten nicht übertragen, ein Softentwickler für baufachliche Anwendungen saß auf dem Trockenen, ein Reisebüro scheiterte mangels Datenvolumen an sicheren Einwahlmöglichkeiten in komplexe Buchungssoftware eines Touristikkonzern. Das führte so weit, dass die Telekom beispielsweise Leerrohre unter einen Radweg legte, die den Anschluss einer bis dato völlig unterversorgten Ortschaft, der Wenninger Mark, ermöglicht hätten – dieses aber weder füllte noch Mitbewerbern zur Verfügung stellte. Kurz nach dem Bau musste ein Wettbewerber den Bagger anrücken lassen und eine neue Leitungstrasse neben dem Radweg bauen. Anfängliche Verwunderung wich massiver Verärgerung.

Da die Projektsteuerung für Digitales bei einem Mitarbeiter angesiedelt war, der auch für die Wirtschaftsförderung verantwortlich zeichnete, wurde der Breitbandausbau zu einer vordringlichen Aufgabe dieser Stabsstelle. Er analysierte systematisch die vorhandenen Strukturen, erarbeitete ein eigenes Leitungsverzeichnis, führte bei Bürgern und Unternehmen eine Potenzialanalyse durch und sprach Telekommunikationsunternehmen an. In sieben von acht Ortsteilen wurde der Ausbau auf das Minimalziel von 50 – 100 MBit ohne Fördermittel erreicht, nach Markterkundungsverfahren in den abgehängten Gebieten eine Förderquote von 100 Prozent unterlegt. Das eingeworbene Investitionsvolumen in Breitbandverbindungen liegt in Wennigsen bei rund 1,5 Millionen Euro. Ohne die aktive Hilfe der Wirtschaftsförderung und mittelständischer TK-Anbieter wäre der Ausbau nicht gelungen und läuft noch immer.

Dass digitale Datenerhebung die strategische Steuerung kommunaler Daseinsvorsorge ermöglicht, zeigte sich mit einer erstmals in Deutschland durchgeführten digitalen Vollabfrage aller Eltern und Erziehungsberechtigten zum Thema „Bildung und Betreuung“. Die Verwaltung befragte dabei 1001 Personen, welche Bedürfnisse sie bei der Betreuung ihrer Kinder von der Krippe bis zur Schulausbildung haben. Die Online-Abfrage wies den spezifischen Vorteil auf, dass sie individuelle Fragebäume und -stränge ermöglichte. Dieser Kanal erfasste individuelle Bedürfnislagen präziser und erleichterte die Auswertung der komplexen Daten dank dahinterliegender Software. Die Erziehungsberechtigten erhielten ein individuelles Passwort, ohne dass der Gemeinde eine Rückverfolgbarkeit möglich war. Der Rücklauf lag bei rund einem Drittel der Befragten. Möglich war auch eine analoge Beteiligung, die allerdings nur wenige nutzten. Die Kommune konnte dank der Hinweise das Angebot neu ausrichten, Standards und Zeiten anpassen. Auch lieferte die Umfrage wertvolle Informationen zur Optimierung freiwilliger Leistungen wie Jugendpflege oder Kinderferienbetreuung.

Mit offenem Ausgang, aber verheißungsvoll gestaltet sich der Einstieg der Gemeinde ins „Internet der Dinge“ (IoT). Dabei handelt es sich um den Zukunftstrend vernetzter

und miteinander kommunizierender Geräte. In einer Kooperation mit einem Privatunternehmen stellte die Gemeinde diesen Dächern zur Installation eines Low-Range-Wide-Area-Netzwerkes (LoRa) zur Verfügung. Dabei werden mit hohen Reichweiten, die besonders für ländliche Gegenden interessant sind, Daten der IoT-Geräte an den Empfänger gesendet, die eine smarte Steuerung der jeweiligen Anwendungen ermöglichen. Die Zukunftsfähigkeit der Nutzung des offenen Netzwerkes wird sich nun im Praxistest beweisen müssen. Im kommunalen Bereich liegt das Anwendungsspektrum beispielsweise bei Zählerdaten gemeindlicher Gebäude, Parkplatzsensoren oder intelligenter Straßenbeleuchtung. Zu den weiteren Projekten, die wie Puzzleteile des Bild der digitalen Kommune vervollständigen, gehörten freies W-Lan im Ortskern, die Teilnahme an der Open-Data-Datenbank des Bundes, die Beratungstätigkeit des Bürgermeisters für den Ausschuss „Digitale Agenda“ des Deutschen Bundestages oder die papierlose Arbeit des Gemeinderates mit digitalen Endgeräten.

7. Digitale Region – Smart Country

Nach der Durchführung von Beteiligungsprojekten bot es sich für die Gemeinde an, als Experimentierfeld und Ideenraum für den ländlichen Raum im Zeitalter des digitalen Strukturwandels zu fungieren. Damit konnte sich das Blickfeld ausweiten von Einzelmaßnahmen hin zu einer Gesamtbetrachtung aktueller Herausforderungen. Im September 2016 trafen sich dazu 30 Experten zum Thema Kommunales und Digitalisierung im Kloster Wennigsen.¹⁶ Die Kommune arbeitete aktiv an der Initiative „Digitale Regionen/Aus dem Land – für das Land“ mit. Daran beteiligt waren die Vereine „Co:laboratory - Internet und Gesellschaft“ sowie „Unternehmen für die Region“. Der Expertenkreis setzte sich zusammen aus Vertretern des Niedersächsischen Städte- und Gemeindebundes, der Bertelsmann Stiftung, der Initiative RegioLab, der Niedersächsischen Datenschutzbeauftragten, Energieversorgern, Mitarbeitern des Rathauses, auf Digitalisierung spezialisierten Beratern und weiteren Fachleuten aus ganz Deutschland.¹⁷ Sie wollten in Wennigsen als einer von drei deutschlandweiten Modellkommunen die aktuelle Debatte rund um „Smart City“ auf „Smart Country“ übertragen.¹⁸

Im Zentrum standen dabei praktische und regionalspezifische Handlungsansätze für den digitalen Transformationsprozess. Einzelne Arbeitsgruppen beleuchteten die fünf Themenfelder *Wirtschaft und Arbeit*, *Mobilität*, *Bildung und Lernen*, *Politik und Verwaltung* sowie das Thema *Ängste* rund um den digitalen Fortschritt. Die Arbeitsgruppe, die sich mit innovationsfreundlicher Verwaltung befasste, identifizierte beispielsweise die

¹⁶ Siehe bspw. <http://www.haz.de/Umland/Wennigsen/Nachrichten/Wennigsen-ist-digitale-Musterkommune>.

¹⁷ Der Hintergrundbericht ist abrufbar unter http://blog.collaboratory.de/web/wp-content/uploads/2016/12/Digitale-Region_Hintergrundbericht_0112.pdf.

¹⁸ Der Wennigser Workshop ist dokumentiert unter <http://blog.collaboratory.de/colab-tour-erster-regionalworkshop-der-initiative-digitaleregion-wennigsen/>.

Kernprobleme, warum der Kultur- und Strukturwandel zu mehr Digitalisierung so zäh ist. In sieben Punkten arbeitete sie als Hemmnisse für den digitalen Fortschritt in Kommunalverwaltungen heraus, dass...

1. ... es an Blaupausen fehlt, wie Neuerungen entstehen, eingreifen und wirken.
2. ... es starre Strukturen verhindern.
3. ... es rechtliche Restriktionen unterbinden.
4. ...eine habituelle Praxis existiert nach dem Motto: „Das haben wir schon immer so gemacht!“
5. ... es für die Existenz der Verwaltung keiner Änderungen bedarf.
6. ... es Verantwortungsübernahme bedeutet, die ungern angenommen wird.
7. ... es wenig Motivation zur Änderung gibt und Leistung in der Regel weder in Verwaltung noch durch Bürgerreizsysteme honoriert wird.

Die Expertengruppe entwickelte musterhaft Ideen, die dem ländlichen Raum helfen können, zum „Smart Country“ zu werden. In Wennigsen befinden sich derzeit zwei davon in der Umsetzungsphase: ein Chatbot und ein Coworking-Space.

Der Chatbot ist ein Softwareprogramm, das sich des Trends künstlicher Intelligenz bedient. Er antwortet auf alltägliche Fragen der Nutzer, z.B. nach Öffnungszeiten, oder gibt Hinweise auf bestehende Dokumente oder Dienste. Der Bot bietet basale Informationsdienste und kann damit zur Entlastung der Verwaltung beitragen. Das Programm lässt sich u.a. in bestehende Messenger-Plattformen wie Twitter, Whatsap oder Facebook oder auf der kommunalen Web-Präsenz einbinden. Es dient z.B. als Dialogpartner für Erstkontaktforderungen auf der Webseite der Gemeinde und wird dort gerade getestet.

Die Schaffung eines Coworking-Spaces kombiniert die Herausforderungen der Arbeitswelt mit den Chancen des Ausbaus von Breitband-Internet in der Fläche. Das Konzept stammt aus dem Silicon Valley. Dabei handelt es sich um großflächige, offene Arbeitsräume, die einer vielfältigen Nutzerschaft die Infrastruktur zur flexiblen Nutzung zur Verfügung stellen. Freiberufler, Gründer und andere können dort arbeiten, sich vernetzen, gemeinsam Projekte starten, Workshops durchführen oder flexibel neue Schaffensformen ausprobieren. Grundlage ist ein u.a. leistungsfähiger Internetanschluss, der den vielfältigen Nutzungsformen gerecht wird. Für eine suburbane Kommune in einem verstädterten Ballungsraum ist ein solches Konzept spannend. Einerseits pendelt die deutliche Mehrheit der Arbeitnehmer in die Großstadt aus,¹⁹ andererseits suchen Angehörige freier Berufe gezielt Orte, in denen sich Leben und Arbeiten mit den Anreizen

¹⁹ In Wennigsen sind 4795 sozialversicherungspflichtige Beschäftigte gemeldet. Von diesen pendeln 4060 zur Arbeit in umliegende Kommunen. Als Arbeitsort wurde Wennigsen für 2492 sozialversicherungspflichtige Beschäftigte angegeben, von diesem pendeln 1758 aus anderen Gemeinden zu ihren Arbeitsplätzen (Stand: 3. Quartal 2016).

dörflicher Landschaft und der Nähe zur Stadt vereinen lassen. Die Digitalisierung bietet so Wennigsen und ähnlich situierten Kommunen eine Chance der Strukturentwicklung. Pendlerströme lassen sich durch diese moderne Arbeitsformen reduzieren, das Klima wird geschont, die Balance von Familie und Beruf ermöglicht, die Verkehrsinfrastruktur entlastet und die Breitbandinfrastruktur gestärkt. Es sind gerade die Leerstände, die durch den allgemeinen wie digitalen Strukturwandel entstehen, die für eine Nachverwendung interessant sind. Coworking bietet hier die Chance gemeinschaftliche Arbeitsräume in attraktiver Lage und meist besonderem Charme für all jene zu schaffen, die darauf angewiesen sind und weder ausschließlich Homeoffice noch Fremdbüro wählen. Aber auch das Ehrenamt oder größere Vereine und Initiativen können solche Räume nutzen und damit Infrastrukturkosten sparen. Für Einzelhändler, Restaurants und andere örtliche Gewerbebetriebe der Nahversorgung bieten sie Geschäfts- und Erhaltungsmöglichkeiten. Zugleich geht damit ein Impuls für eine örtliche Gründerszene und Macherkultur einher, die bei diesen Zentren oft als „Maker-Space“ mit gemeinschaftlich genutzten Maschinen wie 3-D-Druckern, Plottern oder auch handwerklichen Geräten einhergeht. In Wennigsen erklärte sich bereits kurz nach dem Workshop der Besitzer eines ehemaligen Raiffeisen-Speichers, der in unmittelbarer Nähe zum Bahnhof liegt, bereit, ein entsprechendes Konzept zu entwerfen und einen Förderantrag zu stellen. Dieser richtet sich an das ZILE-Programm des Bundeslandwirtschaftsministeriums und befindet sich zurzeit in Bearbeitung.

Im Abschlussbericht heißt es: „Eine der vielleicht wichtigsten Erfahrungen der Teilnehmer der Arbeitsgruppe war, dass sich mit Hilfe der Digitalisierung plötzlich das Bild einer prosperierenden ländlichen Region abzeichnen kann. Nachdem seit Jahrzehnten über die Landflucht gesprochen wurde, kann sich dieses Bild plötzlich umdrehen. Warum sollten Menschen überbezahlten Wohnraum in stressigen Innenstadtlagen bezahlen, wenn sie im Grünen und in Ruhe arbeiten können? Warum sollten sie das Standardbüro eines Geschäftshauses der persönlichen Umgebungen eines häuslichen oder auch Coworking-Arbeitsplatzes vorziehen? Eine weitere wichtige Erkenntnis war, dass dem Wunsch der Bürger nach Arbeiten und Leben auf dem Lande mit einfachen und relativ kostengünstigen politischen Maßnahmen entsprochen werden kann. Es ist sogar so, dass der Kommune eher die Rolle eines Moderators und Ermöglichers zukommt.“²⁰ Als kommunale Handlungsempfehlungen lassen sich Themen wie Breitbandausbau oder kleine Förderprogramme zur Anschubfinanzierung ableiten. Ebenso dazu gehören die Neugierde und die Bereitschaft der Beteiligten, auch das Scheitern von innovativen Prozessen in Kauf zu nehmen.

²⁰ Aus dem Abschlussbericht Digitale Regionen, Arbeitsgruppe Wirtschaft, siehe Fußnote 17, S. 28.

8. Ausblick

Die Gemeinde Wennigsen hat es sich zur Aufgabe gemacht, durch einen kontinuierlichen Einsatz technologischer Verfahren die Bürger an der Entwicklung ihres Lebensumfeldes aktiv teilhaben zu lassen. Hier hat sich gezeigt, dass beim Beschreiten des digitalen Weges der Focus nicht zu stark auf reinen Verwaltungslösungen liegen darf. Die vernetzte Bürgerkommune muss im Mittelpunkt stehen. In klassischer Manier gemeindlicher Selbstorganisation muss diese konsequent über die Einbindung örtlicher Institutionen, Vereine, Bildungsträger und der Vielzahl örtlicher Akteure erreicht werden. Wenn es um die Gestaltung des eigenen Lebensumfeldes geht, sind die Bürger mit Leidenschaft engagiert. Neue Formen der Beteiligung auszuprobieren steigert die Bereitschaft zur Teilhabe sogar noch. Die Wennigser Erfahrung zeigt, dass Rahmenbedingungen wie eine alternde Bevölkerung dabei kein Hindernis sind – im Gegenteil.

Zu den Erkenntnissen zählt, dass zu gelingenden Projekten Mut und ein gemeinschaftliches Ziel gehören. Manche der Wennigser Projekte haben unter laborartigen, mitunter akademischen Voraussetzungen stattgefunden. Aber gerade das diente dazu, Prozesse zu überdenken, Pläne neu zu strukturieren und Akteure neu einzubinden. Gerade im ländlichen Raum stehen die Chancen für solche Ansätze gut. Immerhin leben zwei Drittel der Deutschen auf dem Lande und die Hälfte der 35 Mio. Unternehmen sitzt dort. Jede Kommune ist ihr eigener Versuchsraum. Ländliche Regionen sind überschaubar, die handelnden Personen kennen sich, Herausforderungen müssen gemeinsam gemeistert werden.

Politische Entscheider müssen sich zwingen, den rapiden technologischen Wandel in seiner Dynamik und Rasanzen anzuerkennen. Der politische Gestaltungswille hört nicht beim Ruf nach schnellen Breitbandverbindungen auf. Er fängt dort erst an. Vor allem ist Geschwindigkeit gefragt: Legislaturperioden, Strategiefindungsprozesse, Planfeststellungsverfahren – politische und administrative Zeitabläufe bewegen sich gemächlich. Doch was zu Beginn einer Amtszeit oder Ratsperiode stabile Rahmenbedingung war, kann zu ihrem Ende bereits überholt und obsolet sein. Mittels Technologie, Daten und Vernetzung krepeln weltweit disruptive Protagonisten die gewachsene Strukturen um. Die Amazons und Zalando treiben den stationären Einzelhandel vor sich her, die Facebooks und Twitters revolutionierten die gesellschaftliche und politische Kommunikation, die Ubers und bookings revolutionieren Mobilität und Reisen. Kommunalpolitik darf nicht zuschauen und staunen, denn besonders der ländliche Raum droht abgehängt zu werden. Zugleich aber sind es gerade die örtlichen Strukturen und Identitäten, die den Menschen Halt und Sicherheit geben. Wie sich mit dem Workshop „Digitale Regionen“ gezeigt hat, sind die neuen Möglichkeiten technologischer Vernetzung eine Chance sie zu erhalten. Dies kann mittels umfassender Digitalisierung der Daseinsvorsorge gelingen.

Mit offensiver Technologienutzung geben Städte und Gemeinden wichtige Anreize zur Mitgestaltung und öffnen einen Weg in die aktive Bürgergesellschaft. Das Internet kann zu einem historischen Impulsgeber der Wiederbelebung einer durch externe Zwänge und Restriktionen strangulierten Idee der kommunalen Selbstverwaltung werden. Daran müssen Entscheider und innovative Partner kontinuierlich arbeiten. Der Erfolg ist offen, aber wie bei aller Entwicklung, ist der Weg ein Ziel an sich.

Diskussionsbericht (2. Teil)

Von Dipl.-Jur. Gerrit Rüwe

Professor Dr. Ipsen (Universität Osnabrück) leitete mit der Bemerkung in die Diskussion ein, dass die Megalopolis Singapur des ersten Vortrags über die Nutzung der gleichen Technik mit der ungleich kleineren Stadt Wennigsen als Smart City verbunden sei. Sodann ging Frau Schumann (Bürgermeisterin Stadt Pattensen) auf die Thematik des sogenannten E-Government ein und wies auf die zunehmenden E-Government-Angebote hin, deren Nachfrage aber signifikant zurückgehe. Dies könne an der Erwartung der Bürger an eine pro-aktive Verwaltung liegen. Die aktuelle Planung der Kommunen gehe daher an den Bedürfnissen der Bürger vorbei. Ein Portalverbund sei dementsprechend ungeeignet. Viel wichtiger sei es, die Medienbrüche zwischen digitalisierter Verwaltung und häufig immer noch analog arbeitenden Behörden abzubauen.

Herr Prof. Dr. Martini (Universität Speyer) wies zunächst darauf hin, dass die antragslose Erledigung von Aufgaben der antragsgebundenen vorzuziehen, die Reichweite der antragslosen Erledigung aber beschränkt sei. Entscheidender Vorteil der Portale sei die Möglichkeit der Unitarisierung, die ähnlich wie zum Beispiel Amazon eine hohe Anwenderfreundlichkeit ermögliche. Zudem könnten über ein gut aufgebautes Portal Medienbrüche abgebaut werden.

Anschließend äußerte sich Herr Meineke (Bürgermeister Gemeinde Wennigsen) und merkte an, dass momentan die E-Government-Lösungen noch sehr eng aufgebaut sind und es um erfolgreich zu sein, notwendig sei, Bund und Kommunen zur Kooperation zu zwingen. Auf diese Weise könnten auch die Verwaltungsmitarbeiter als informelle Ressourcen für ein Feedback genutzt werden.

Herr Prof. Dr. Schliesky (Direktor Landtag Schleswig-Holstein) schloss sich Frau Schumann an und kritisierte, dass Verwaltung in Deutschland auch heute noch vom Staat aus gedacht werde. Auch bei den E-Government-Lösungen versuche jede Ebene von den Kommunen über das Land bis zum Bund eigene Angebote zu kreieren, die in ein unüberschaubares Angebot münde, welches für den Bürger natürlich unattraktiv sei. Sämtliche Angebote über eine Plattform zur Verfügung zu stellen und in der Verwaltung zusammenzuarbeiten, wirke dem entgegen. Verwaltung müsse vom Bürger aus gedacht werden, um die hinteren Plätze im E-Government-Ranking zu verlassen.

Nachdem Herr Prof. Dr. Martini seine Zustimmung zu Herrn Prof. Dr. Schlieskys Beitrag signalisierte, ging Herr Meineke auf die Verwaltung der Stadt Cupertino im Silicon Valley ein, von der man annehmen müsse, dass sie technologisch sehr fortschrittlich aufgestellt sei. Das Gegenteil sei jedoch der Fall. Die Digitalisierung der Verwaltung sei in Deutschland weiter vorangeschritten. Allerdings brächte das sehr lineare, an Hierarchien orientierte Denken in Deutschland auch Nachteile gegenüber dem Vorgehen anderer Akteure. Würde man das lineare Denken ablegen, könne man sehr schnell weiter in Fragen der Digitalisierung aufholen.

Anschließend wies Herr Prof. Dr. Groß (Universität Osnabrück) auf einen von ihm 2001 verfassten Aufsatz zum Thema „Öffentliche Verwaltung im Internet“ hin und merkte an, dass wie 2001 auch heute noch Partizipation über das Internet wichtiger Bestandteil sei, der in der Vergangenheit in seiner Anwendung deutlich verbessert werden konnte, aber noch immer auf Insellösungen beschränkt sei. So sei die Onlinepartizipation zum Beispiel in Bauleitplanverfahren noch kein Standard. Herr Prof. Dr. Groß fragte, ob dieser Eindruck richtig sei und es zudem nach 16 Jahren noch immer keine standardisierten Softwaretools gebe.

Herr Meineke antwortete, dass mittlerweile ein Markt für die Tools vorhanden sei und entsprechende Dienstleister sogar Beratungsangebote vor Ort anböten. 90 % dieser Angebote beschränkten sich aber nach wie vor auf den informellen Bereich, weshalb für die formalisierten Verwaltungsverfahren, wie die Bauleitplanung, eine Angebotslücke bestehe. Andererseits habe es aber gerade nach Stuttgart 21 einen Beteiligungshype gegeben, der mittlerweile aber wieder abebbe.

Herr Prof. Dr. Martini brachte ein, dass wir uns derzeit in einer Experimentierphase befinden, in der es sinnvoll sein könnte, der Idee des „done is better than perfect“ zu folgen. Zwar müsse man viele Ressourcen investieren, könne so aber den Wettbewerb der Ideen fördern. Man solle den Weg der Unitarisierung über Portalverbünde daher doch einmal ausprobieren. Womöglich müsse man nämlich auf Dauer einigen Wildwuchs an Angeboten beschneiden. Über eine Unitarisierung im Planungsverfahren könnten Bürger den Planungsgegenstand immerhin besser nachvollziehen und sich leichter gewinnbringend einsetzen.

Herr Sternbeck (Bürgermeister Stadt Neustadt a. Rbge.) Schnitt anschließend zwei weitere Themen an. Zum einen ging er auf die mitunter nicht vorhandene Internetanbindung einiger Regionen ein und stellte fest, dass die Digitalisierung der Bürgerbeteiligung schon daran kranke. Auf eine analoge Beteiligung sei man bereits aufgrund des fehlenden Internetanschlusses in einigen Regionen angewiesen, um die Menschen auch zu erreichen. Zum anderen fragte Herr Sternbeck, ob die starke Verrechtlichung der

Lebenssachverhalte nicht dem E-Government entgegenstehe. Da man die absolute Gerechtigkeit so oder so nicht erreichen könne, wäre zu überlegen, ob eine Rechtsvereinfachung dem E-Government nicht zuträglich sein würde.

Herr Prof. Dr. Martini entgegnete, man solle einen Kommunikationsmix aus analog und digital ohnehin praktizieren, denn nur ein partizipatives Verfahren, welches die analoge und digitale Welt zusammenführe, gewährleiste, die größten Synergien zu gewinnen. Die Infrastruktur als selbstverständlich vorauszusetzen, sei zudem sicher falsch. Allerdings dürfe die Technik nicht die Regeln vorgeben, sondern wir müssten sinnvolle Rahmenbedingungen schaffen, an die sich die Technik anpassen müsse. Das Ziel Gerechtigkeit zu schaffen, solle nicht durch einen Effektivitätsgedanken gefährdet werden.

Anschließend brachte sich Herr Krebs (Landkreis Leer) in die Diskussion ein, indem er darauf aufmerksam machte, dass anders als bei Amazon der Bürger nicht abgeholt werde, sondern man verwaltungsjuristisch geprägt entsprechend seiner Zuständigkeiten Angebote schaffe. So sei aufgrund der zahlreichen und mitunter schwer nachvollziehbaren Behördenabläufe ein Verwaltungswahnsinn geschaffen worden, der nah an der in den 90er Jahren gelernten „organisierten Nichtverantwortung“ stehe. Die rechtsstaatliche Aufarbeitung dessen ziehe vor allem juristische Auseinandersetzungen nach sich, womit man dem Arbeitsmangel für Juristen erfolgreich begegnet sei. In den Niederlanden finde man wesentlich einfachere Verwaltungsverfahrensabläufe vor. Dort werde man über Bildschirmarbeitsplätze in den Behörden angeleitet, sich selbst zu verwalten. Bereits 80 % der Verwaltungsdienstleistungen würden von den Bürgern selbst getätigt. Auch in Deutschland brauche es eine integrierte Sichtweise auf Sozialleistungen. Die im Zuständigkeitsdenken verhafteten Verfahrensabläufe verhinderten eine integrierte Nutzung der vorhandenen Daten. Ein neuer, zuerst die Gesamtsituation berücksichtigender Ansatz sei daher unbedingt notwendig, um die Bürger einbinden zu können und Government zum Erfolg zu führen. Herr Krebs schloss sodann mit einer an Herrn Prof. Martini gestellten Frage danach, ob nicht neben dem Datenschutz auch die Frage der Datenhoheit neu aufzugreifen sei.

Herr Prof. Dr. Martini griff die Frage sogleich auf und stellte beipflichtend fest, den Bürger interessiere nicht, wer zuständig ist, er wolle die Frage erledigt wissen. Andererseits sei die Zuständigkeit aber auch wichtig, um den Entscheidungsprozess nachhalten zu können. Der Portalverbund ermögliche es, hierauf angemessen zu antworten, denn dort werden die Aufgaben gebündelt erledigt, ohne die Zuständigkeiten aufzubrechen. Neben dem Portal müsse der Bürger aber auch immer die Möglichkeit haben, analogen Zugang zu finden. Schließlich sei die Verwaltung das menschliche Antlitz des Staates, die dafür Sorge, dass der Bürger nicht den Eindruck hat, er sei nur noch Empfänger

elektronischer Befehle. Gleichwohl dürfe ein Anreiz derart geschaffen werden, dass derjenige der den digitalen Zugang wählt, schneller seine Entscheidung erhält.

Herr Bienen (Treuhand GmbH Bünde) griff sodann die Digitalisierung im Bereich der Steuerverwaltung auf. Bedingt durch zahlreiche Gesetzesänderungen werde das steuerliche Verfahren zwischen Kommunen und Finanzamt zunehmend digitalisiert. Auch in diesem Bereich müsse es zu Harmonisierungen kommen, um die wechselseitige Nutzbarkeit der Daten sicherzustellen.

Einen ganz anderen Punkt beleuchtete anschließend Herr Heise (Erster Stadtrat Stadt Varel). Er bezog sich auf die Stellungnahme von Herrn Sternbeck und machte erneut auf die ausbaubedürftige Infrastruktur aufmerksam. Darüber hinaus fehle zur Digitalisierung im ländlichen Raum das Know-How und entsprechendes Personal. Dieses Personal sei leider eher in den Ballungszentren zu finden. Ob die Digitalisierung zu bewältigen sei, bleibe daher fraglich.

Herr Meineke stimmte zu, dass die Diskrepanz zwischen Stadt und Land beständig wachse. Jedoch gebe es auch Spill-Over-Effekte, die digitale Entwicklungen auch im ländlichen Raum nutzbar machen. Man müsse die Kernfelder identifizieren und dort entsprechende digitale Lösungen anbieten. Dies könne zum Beispiel für autonom fahrende und abrufbare Busse oder auch sog. „Fernsprechstunden“ und „Beratungskoffer“ geschehen. Auf diese Weise könne der Tendenz eines zunehmenden Stadt-Land-Gefälles entgegengewirkt werden. Interessant sei auch im ländlichen Raum Co-Working-Spaces einzurichten, um Arbeitskräfte zu halten. So sei es für Arbeitnehmer möglich im „Grünen“ zu wohnen und in der Metropole beruflich angebunden zu sein. Voraussetzung sei aber natürlich der Aufbau dezentraler Rechenkapazitäten im ländlichen Raum.

Im Anschluss an die Anmerkungen von Herrn Meineke ergriff Herr Prof. Dr. Ipsen erneut das Wort und schloss die Diskussion mit dem Hinweis auf eine möglicherweise neu entstehende Zweiklassengesellschaft. Diese setze sich aus „Offlinern“ und „Onlinern“ zusammen. Die „Offliner“ in der Euphorie für die Digitalisierung nicht zu vergessen, sei wichtig.

Digitale Demokratie unter dem Aspekt der Öffentlichkeit

Professor Dr. iur. Utz Schliesky^{*)}

I. Digitale Demokratie - *contradictio in obiecto et subiecto*?

Die Digitalisierung macht vor keinem Lebensbereich Halt – sie betrifft Wirtschaft, Gesellschaft und Staat gleichermaßen. Mit Recht wird von zahlreichen Betrachtern für unsere heutige Zeit ein Epochenwandel¹ ausgemacht, der sich auch und gerade durch die Digitalisierung charakterisieren lässt. Auswirkungen auf den Staat und seine Herrschaftsordnung sind lange unterschätzt, übersehen oder negiert worden. Aber auch die Demokratie muss sich in der digitalen Welt bewähren.

Im Rahmen der heutigen Tagung ist mir aufgegeben, über „digitale Demokratie unter dem Aspekt der Öffentlichkeit“ zu sprechen. Dafür ist zunächst einmal zu klären, ob es digitale Demokratie überhaupt gibt bzw. geben kann – oder ob es sich nicht um einen doppelten Widerspruch handelt.

1. Demokratie als Herrschaftsform

Demokratie wird im Staat des Grundgesetzes unter Hinweis auf Art. 20 Abs. 1 GG zu einem Staatsformmerkmal erklärt.² Die Verengung auf den Staat ist allerdings nicht zwingend, denn generell ist Demokratie, wie ein Blick in die Tiefen der Staats- und Herrschaftsgeschichte zeigt, eine Herrschaftsform.³ Attribute sind ihr fremd – „wahre“ oder „echte“ Demokratie dienen in der Regel der Verschleierung undemokratischer Tendenzen. Dementsprechend wäre es auch nicht zutreffend, von „digitaler“ in Abgrenzung zu „analoger“ Demokratie zu sprechen. Denn das Attribut „digital“ stellt auf den Einsatz moderner Informations- und Kommunikationstechnik und damit auf neue Kommunikations- und Handlungsinstrumente ab, die ggf. in der Demokratie Einsatz finden. An der Demokratie als *Herrschaftsform* ändern sie aber nichts.

^{*)} *Prof. Dr. Utz Schliesky* ist Direktor des Schleswig-Holsteinischen Landtages. Es handelt sich um die erweiterte Fassung eines Vortrages, den der Autor am 01.11.2017 bei den 28. Bad Iburger Gesprächen gehalten hat.

¹ *Ulrich Beck*, Die Metamorphose der Welt, 2017, S. 191 ff., spricht von einer „digitalen Metamorphose der Gesellschaft“.

² BVerfGE 47, 253 (272); s. auch BVerfGE 83, 37 (50). Deutlich auch *Badura*, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts I, 3. Aufl. 2003, § 23 Rn. 27, 33, 35 m.w.N.; zum Ganzen näher: *Schliesky*, Souveränität und Legitimität von Herrschaftsgewalt, 2004, S. 236 ff.

³ Dazu eingehend *Schliesky*, Souveränität und Legitimität von Herrschaftsgewalt, 2004, S. 542 ff.

2. Volk als Subjekt

„Digitale Demokratie“ scheitert auch am fehlenden Subjekt, an einem Volk. Denn Grundlage der Demokratie als Herrschafts- und Staatsform ist nach bisherigem Stand der Staatstheorie Volkssouveränität. Das Volk ist Inhaber der (ursprünglichen) Souveränität und Legitimationssubjekt für die (Ausübung der) Staatsgewalt. Die genaue Zugehörigkeit zum Volk ist historisch sehr unterschiedlich gelöst worden, ist aber eine verfassungs- und staatsangehörigkeitsrechtliche Frage, die über Inklusion oder Exklusion in Bezug auf den relevanten Volksbegriff entscheidet. Aber immer besteht das Volk aus Menschen, aus natürlichen Personen, nicht aus Maschinen, Computern oder Algorithmen. Denn entscheidend ist die Willensentschließung des einzelnen Menschen in der Demokratie. Die Informations- und Kommunikationstechnik mediatisiert die Willensentschlüsse des einzelnen Legitimationssubjektes allenfalls. Nicht zuletzt wegen der Abkoppelung von der Willensentschließung des einzelnen Menschen und der damit einhergehenden Fälschungsanfälligkeit der maßgeblichen Legitimationsakte hat das Bundesverfassungsgericht etwa dem Einsatz von Wahlcomputern etc. sehr enge Grenzen gesetzt und den Akt der Übertragung der staatlichen Verantwortung auf die Parlamentarier einer besonderen öffentlichen Kontrolle unterworfen.⁴ Nicht zu verhehlen ist, dass in den durchaus schon vorhandenen Beispielen künstlicher Intelligenz der Algorithmus auch schon die Willensentschließung des Menschen ersetzen mag. Aber selbst wenn Computer und Algorithmen aufgrund des technischen Fortschritts als kommunizierende und abstimmende Wesen in Betracht kommen, so fehlt es ihnen doch immer am Menschsein und damit an der Fähigkeit zur Volkszugehörigkeit.

Wenn also eine völlig neue und andere „digitale Demokratie“ in Ermangelung von Objekt und Subjekt ausscheidet, so ist nun vielmehr zu fragen, welche Veränderungen die Digitalisierung an der überkommenen demokratischen Öffentlichkeit auslöst.

II. Bedeutung der Öffentlichkeit für die Demokratie

Um dies beurteilen zu können, müssen zunächst einige Bemerkungen zur Bedeutung der Öffentlichkeit für die Demokratie vorangestellt werden.

1. Öffentlichkeit als zentrale Rahmenbedingung für Staatswillensbildung

Öffentlichkeit meint verschiedene, in der Regel miteinander verbundene Dimensionen von öffentlicher Kommunikation, die also im Gegensatz zu privater Kommunikation sowie zum geheimen „Arkanstaat“ stehen.⁵ Für unser Thema ist vor allem die Funktion von Öffentlichkeit im politischen und staatlichen Kontext von Bedeutung. Diese ist

⁴ BVerfGE 123, 39 (68).

⁵ *Schulze-Fielitz*, in: Evangelisches Staatslexikon, 2006, Art. Öffentlichkeit (J), Sp. 1655; *Wegener*, Der geheime Staat, 2006, S. 31 ff. – s. auch *Luhmann*, Die Realität der Massenmedien, 4. Aufl. 2009, S. 127: „Öffentlichkeit ist mithin ein allgemeines gesellschaftliches Reflexionsmedium, das die Unüberschreitbarkeit von Grenzen und, dadurch inspiriert, das Beobachten von Beobachtungen registriert.“

nicht ohne ihre historische Entwicklung zu verstehen: Im 18. Jahrhundert wurde Öffentlichkeit zur politischen Forderung, und zwar als Mittel zur Durchsetzung von Vernunft.⁶ Sie ist insoweit untrennbar mit Liberalismus und Parlamentarismus verbunden. Parlamentarische Repräsentation ist ohne Öffentlichkeit nicht zu denken, denn über die Parlamentsöffentlichkeit wird die inhaltliche Verbindung zwischen Vertretungsorgan und vertretenem Souverän sichergestellt. Die parlamentarische Öffentlichkeitsfunktion ist bis heute unabdingbare Voraussetzung für das Entstehen einer öffentlichen Meinung, die in historischer Perspektive ein Ergebnis der Aufklärung ist und seinerzeit ein Kampfbegriff der bürgerlichen Gesellschaft war, verstanden als Kennzeichen der politisch aktiven Seite der aufgeklärten Vernunft im Bürgertum.⁷ „Öffentliche Meinung wird damit für den Funktionsbereich der Politik zum Wahrheitsäquivalent.“⁸ An die Stelle einer letzten, nur dem Glauben zugänglichen Wahrheit tritt im modernen demokratischen Staat die auf vernünftigen Erwägungen beruhende, im öffentlichen Diskurs gefundene und möglichst der Richtigkeit verpflichtete Entscheidung. Dementsprechend betont das Bundesverfassungsgericht das öffentliche Verhandeln von Argument und Gegenargument, die öffentliche Debatte und die öffentliche Diskussion als wesentliche Elemente des demokratischen Parlamentarismus.⁹ Öffentlichkeit erweist sich damit als notwendige Bedingung und wesentliches Funktionsprinzip für einen demokratischen Meinungs- und Willensbildungsprozess.

Angesichts der mit Hilfe der Öffentlichkeit angestrebten Rationalität staatlicher Entscheidungsfindung erscheint Öffentlichkeit auch heute noch „als Garantie für eine anders nicht mehr kontrollierbare Vernunft“.¹⁰ Anders als früher ist Öffentlichkeit aber längst nicht mehr im Sinne eines festumgrenzten, institutionalisierten Raumes räumlich zu begreifen.¹¹ Denn letztlich ist die politische und „staatsrechtliche“ Kategorie der Öffentlichkeit noch viel älter als 200 Jahre und geht – noch stärker räumlich verstanden – auf die alle betreffenden Angelegenheiten und die Orte, an denen diese Gemein-same diskutiert wurde, in der antiken Polis zurück.¹² Durch die Möglichkeiten moderner Massenmedien und nun erst recht durch das Internet ist eine räumlich radizierte Öffentlichkeit längst transzendiert. Die Öffentlichkeit kann daher als Parlamentsöffentlichkeit

⁶ Luhmann, Die Realität der Massenmedien, 4. Aufl. 2009, S. 127.

⁷ Dazu Badura, Staatsrecht, 6. Aufl. 2015, D 17; Habermas, Strukturwandel der Öffentlichkeit, 1990, S. 56; Hölscher, in: Geschichtliche Grundbegriffe, 2004, Bd. 4, S. 413; Heller, Staatslehre, 1934, S. 173 ff.; Honnet, Das Recht der Freiheit, 2011, S. 474 ff.; Schliesky, in: Morlok/Schliesky/Wiefelspütz (Hrsg.), Handbuch des Parlamentsrechts, 2016, § 5 Rn. 35 ff.

⁸ Luhmann, Die Politik der Gesellschaft, 2008, S. 280.

⁹ BVerfG, NVwZ 2012, 954 (959, Rn. 113).

¹⁰ Hölscher, in: Geschichtliche Grundbegriffe, 2004, Bd. 4, S. 413 (414); anders Luhmann, Die Politik der Gesellschaft, 2008, S. 300 f.

¹¹ Ebenso Beierwaltes, Demokratie und Medien, S. 58.

¹² Habermas, Strukturwandel der Öffentlichkeit, 1990, S. 56; Hennis, Legitimität. Zu einer Kategorie der bürgerlichen Gesellschaft, in: Politik und praktische Philosophie, 1976, S. 198 (223). Zu diesem räumlichen Verständnis grundlegend Aristoteles, Politik, hrsg. von Gigon, 2003, Zweites Buch, 1261a, Rn. 40 f.

gem. Art. 42 Abs. 1 GG, als Presseöffentlichkeit, als Medienöffentlichkeit oder als digitale Netzöffentlichkeit erscheinen.

Information und Wissen sind Voraussetzungen der Ausübung von Staatsgewalt.¹³ Sie haben eine erhebliche Relevanz für staatliche Entscheidungsprozesse und sind daher verfassungsrechtlich an den Vorgaben für die Kreierung und Ausübung von Staatsgewalt in Gestalt des Gebotes demokratischer Legitimation der Staatsgewalt zu messen. Staatsgewalt bedeutet Äußerung des Staatswillens und ist in ihrer Erscheinungsform als Entscheidung das Ergebnis eines Meinungsbildungs-, Willensbildungs- und Entscheidungsprozesses.¹⁴ Grundsätzlich sind all diese Phasen öffentlich; die Mitwirkung der Öffentlichkeit differiert aber nach dem Grad der eigentlichen Entscheidungsnähe. Denn für die Bildung eines organschaftlichen Willens, der anschließend als Staatswillen in die Realität tritt, können und müssen am Ende die demokratisch legitimierte Repräsentanten die Verantwortung übernehmen. Als Korrelat zu der Verlagerung der Entscheidungsgewalt auf Repräsentanten ist die Öffentlichkeit der Beratungen und der Entscheidungsfindung grundsätzlich eine zentrale Voraussetzung für diese Form der Staatswillensbildung.

2. Legitimitätsvoraussetzung im System der repräsentativen Demokratie

Die Öffentlichkeit wird im demokratischen Verfassungsstaat so auch zu einer Voraussetzung für demokratisch legitime Entscheidungen. In den Modellen der deliberativen und responsiven Demokratie, die dem Grundgesetz zugrunde liegen, erscheint Öffentlichkeit daher als Legitimitätsvoraussetzung.¹⁵ Die Öffentlichkeit ermöglicht erst die Rückkoppelung zwischen den Staatsorganen und dem Volk¹⁶, damit sich der Legitimationsprozess nicht im einmaligen Wahlakt erschöpft. Der durch diese Öffentlichkeit ermöglichte Dialog zwischen Parlament sowie anderen Staatsorganen und gesellschaftlichen Kräften wird daher für die Legitimität der demokratischen Ordnung als so wichtig wie der Wahlakt selbst angesehen.¹⁷ Letztlich lässt sich dieses Verständnis von Öffentlichkeit als Legitimitätsvoraussetzung bereits auf *Kant* zurückführen: „Alle auf das

¹³ Ausführlich zur Rolle von Information und Wissen für staatliche Innovationsprozesse *Schulz*, in: Hill/Schliesky (Hrsg.), Innovationen im und durch Recht – E-Volution des Rechts - und Verwaltungssysteme II, 2010, S. 249 ff.

¹⁴ Dazu näher *Schliesky*, Souveränität und Legitimität von Herrschaftsgewalt, 2004, S. 696 f.; *ders.*, Informationsverarbeitung und Wissensgenerierung im Föderalismus, in: Hill u.a. (Hrsg.), Brauchen wir eine neue Verfassung? – Zur Zukunftsfähigkeit des Grundgesetzes, 2014, S. 214 (218 ff.). S. ferner *Herbert*, Die Beteiligung von Vereinigungen am kommunalen Willensbildungsprozess, 1994, S. 46 f.; *Jochum*, Materielle Anforderungen an das Entscheidungsverfahren in der Demokratie, 1997, S. 20 f.

¹⁵ Dazu *Gerhardt*, Öffentlichkeit, 2012, S. 252 ff., 336 ff., 343; *Schliesky*, Souveränität und Legitimität von Herrschaftsgewalt, 2004, S. 651.

¹⁶ BVerfGE 85, 264 (284).

¹⁷ *Beierwaltes*, Demokratie und Medien, 2002, S. 56 ff., 240 f.; *Dreier*, in: *ders.*, GG, Bd. II, 3. Aufl. 2015, Art. 20 (Demokratie) Rn. 73.

Recht anderer Menschen bezogenen Handlungen, deren Maxime sich nicht mit der Publizität verträgt, sind Unrecht.“¹⁸

3. Staatliche Garantenstellung für Informationen und Wissen gegenüber der Öffentlichkeit

Informationen und Wissen sind in der das 21. Jahrhundert kennzeichnenden Informationsgesellschaft, die sich möglicherweise auch zu einer Wissensgesellschaft weiterentwickelt, zentrale Elemente.¹⁹ Informationen und Wissen sind damit auch unabdingbare Voraussetzungen für gelingende politische Prozesse in der Demokratie. Von Bedeutung ist in diesem Zusammenhang insbesondere Art. 5 Abs. 1 S. 1, 3. Alt. GG, wonach jeder das Recht hat, sich aus allgemein zugänglichen Quellen ungehindert zu unterrichten. Diese Informationsfreiheit ist für die demokratische Staatsform von grundlegender Bedeutung, indem sie verfassungsrechtlich eine demokratische Öffentlichkeit objektiv gewährleistet und so sowohl eine zentrale Legitimationsvoraussetzung²⁰ als auch die Kontrolle der Ausübung von Staatsgewalt gewährleistet.²¹ Die objektive Schutzpflichtdimension dieser Informationsfreiheit führt zu einer aus der Verfassung folgenden objektiven Verpflichtung des Staates, die Wahrnehmung der Informationsfreiheit (und der anderen Kommunikationsfreiheiten) durch die Bürger zu sichern und zu fördern. Aus Art. 5 Abs. 1 S. 1, 3. Alt. GG folgt daher auch das Gebot zur Gewährleistung eines „unabdingbaren Mindestmaßes an Zugänglichkeit“²² sowie zur Sicherung einer angemessenen Kommunikationsinfrastruktur.²³ Damit besteht jedenfalls eine staatliche Garantenstellung für Informationen und Wissen gegenüber der Öffentlichkeit, also gegenüber der Summe der grundrechtlichen „Jedermanns“. In der sich aktuell rasant verändernden Informations-, Kommunikations- und Medienlandschaft trifft den Staat mit all seinen Verfassungsorganen die Aufgabe, derartige Entwicklungen genau zu beobachten, um auch weiterhin eine freiheitliche Informations- und Kommunikationsordnung zu gewährleisten.²⁴

¹⁸ *Kant*, Zum ewigen Frieden, 1795, hrsg. von Malter, 1984, S. 50 (sog. „Transzendente Formel des öffentlichen Rechts“).

¹⁹ Zur Informationsgesellschaft grundlegend *Castells*, Die Netzwerkgesellschaft, 2001; ferner *Steinbicker*, Zur Theorie der Informationsgesellschaft, 2. Aufl. 2011.

²⁰ S. o. II. 2.

²¹ *Beater*, Medienrecht, 2007, Rn. 8 ff.; *Hoffmann-Riem*, Der Staat 42 (2003), 193 (211 ff.); *Schulze-Fielitz*, in: Dreier (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, Band I, 3. Aufl. 2013, Art. 5 I, II Rn. 40; s. auch BVerfGE 20, 162 (175); 35, 202 (222).

²² *Kube*, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Bd. IV, 3. Aufl. 2006, § 91 Rn. 27; *Schulze-Fielitz*, in: Dreier, GG, Bd. I, 3. Aufl. 2013, Art. 5 I, III Rn. 221; s. auch BVerfGE 103, 44 (60 f., Rn. 59 ff.).

²³ *Hoffmann-Riem*, in: AK-GG, Art. 5 I, II (2001) Rn. 112, 182 ff.; *Kube*, in: HStR IV (Fn. 22), § 91 Rn. 28, 83 f.; eingehend *Guckelberger*, in: Hill/Schliesky (Hrsg.), Die Vermessung des virtuellen Raumes, 2012, S. 73 ff.

²⁴ *Kube*, in: HStR IV, (Fn. 22), § 91 Rn. 30; *Schulze-Fielitz*, in: Dreier (Fn. 22), Art. 5 I, II Rn. 240.

Inwieweit nun angesichts der Bedrohung demokratischer Prozesse durch (gezielt eingesetzte) „Fake-News“ auch eine Garantenstellung des Staates für ein Mindestmaß an richtiger und beeinflussungsfreier Informationen entsteht, ist ein bislang wenig diskutiertes, aber drängendes Problem. Aus meiner Sicht wird auch eine solche Garantenstellung für die Richtigkeit eines Mindestmaßes demokratisch relevanter Informationen zu bejahen sein. Denn das Vertrauen in die amtliche Autorität staatlicher Informationen darf nicht nur nicht unterschätzt werden²⁵, sondern die Richtigkeit als Maßstab staatlichen Handelns findet sich bereits als verfassungsrechtliche Bezugsgröße für die Umsetzung von Staats- und Herrschaftszielen sowie ihren einfach- oder untergesetzlichen Konkretisierungen.²⁶

4. Raumbezug von Demokratie und Öffentlichkeit

Eine weitere Grundorientierung der demokratischen Öffentlichkeit, die bei der Digitalisierung unter Druck gerät, verdient Erwähnung: der Raumbezug. Die demokratische Öffentlichkeit ist strikt raumbezogen, da sie – vor allem im Kontext demokratischer Legitimation – auf das auf dem Staatsgebiet lebende Staatsvolk rekurriert. Die demokratische Öffentlichkeit hat also Grenzen – und zwar in Gestalt der jeweiligen Gebietsgrenzen. Das Demokratieprinzip wird dabei vom Bundesverfassungsgericht strikt raumbezogen interpretiert, indem es ein Konzept ortsbezogener Teilmölkler für entsprechend örtlich radizierte Teile des Staatsgebiets entwickelt hat.²⁷ Ist ein demokratisches Teilmölkler (Landesvolk, Kreis- oder Gemeindevolk) nur auf einen abgegrenzten Teil des Staatsgebiets bezogen, so kann dieses Teilmölkler als Legitimationssubjekt auch nur für in diesem Teil des Staatsgebiets ausgeübte Staatsgewalt legitimierend tätig sein. Die Raumbindung von Staat und Verwaltung hat insoweit also eine besonders starke Wurzel im Demokratieprinzip.²⁸ Dementsprechend orientiert sich auch die relevante demokratische Öffentlichkeit an diesem Raum: Informations- und Kommunikationswege für demokratische Prozesse sind an diesen Grenzen des Raumes ausgerichtet.

III. Veränderungen durch Digitalisierung

Die bislang skizzierten Inhalte der demokratischen Öffentlichkeit sind sozusagen die Summe von 70 Jahren wissenschaftlicher und praktischer Entwicklung im Staat des Grundgesetzes. Im nächsten Schritt ist nun zu hinterfragen, ob und ggf. an welchen Stellen die Digitalisierung Veränderungen bewirkt.

²⁵ Zutreffend *Gramm*, *Der Staat* 30 (1991), 51 (52); *Guckelberger*, in: Hill/Schliesky (Fn. 23), S. 73 (77).

²⁶ Dazu eingehend *Schliesky*, *Souveränität und Legitimität von Herrschaftsgewalt*, 2004, S. 645 ff.

²⁷ BVerfGE 83, 37 (55); 83, 60 (71); Zur Teilmölkler-Konstruktion des Bundesverfassungsgerichts *Böckenförde*, in: HStR IV (Fn. 2), § 24 Rn. 31.

²⁸ Dazu näher *Schliesky*, in: ders. (Hrsg.), *Digitale Räume als Teil der Daseinsvorsorge*, 2018, S. 10 ff.

1. Vorstellungsbild der demokratischen Öffentlichkeit ist überholt

Viele unserer Vorstellungen von einer demokratischen Öffentlichkeit sind letztlich noch immer mit antiken oder frühmodernen Vorstellungen verbunden. Bei „demokratischer Öffentlichkeit“ denkt man immer noch an die griechische Agora, an das römische Forum oder dann später an das die Öffentlichkeit herstellende Parlament. Dabei wird oft übersehen, dass die zunehmende gesellschaftliche Größe und Komplexität durch Staatsbildung, die Einführung eines repräsentativen Systems und dann erst recht die Möglichkeiten von Massenmedien wie Büchern, Zeitungen, Flugschriften oder dann Hörfunk und Fernsehen für einen stetigen Strukturwandel der Öffentlichkeit und der öffentlichen Meinung gesorgt haben.²⁹ Öffentlichkeit und öffentliche Meinung befinden sich bei genauem Hinsehen in einem permanenten Entwicklungs- und Veränderungsprozess seit der Antike. Besonders augenscheinlich wird eine neue Art des Strukturwandels aber nun eben angesichts von elektronischen Medien, des Internets und sozialer Netzwerke. Zugleich verändert sich der relevante politische Raum durch Europäisierung und Globalisierung, so dass das Volk als Legitimationssubjekt der demokratischen Herrschaftsordnung „Staat“ nicht mehr mit der relevanten Öffentlichkeit oder öffentlichen Meinung deckungsgleich ist. Es ist längst ein Allgemeinplatz, dass Fernsehformate wie – nun im Grunde täglich stattfindende – politische Talkshows etwa die demokratische Parlamentsöffentlichkeit massiv beeinflusst und verändert haben. Das Internet, digitale Medien und soziale Netzwerke verändern diese Öffentlichkeit und die Möglichkeiten des Entstehens einer relevanten öffentlichen Meinung nochmals in existenzieller Weise.³⁰ Zum einen entstehen neue segregierte „Clubzirkel“ in Gestalt geschlossener Benutzergruppen, die durch eine sehr einseitige Interessenorientierung und Meinungsbildung gekennzeichnet sind. Zum anderen verlieren „klassische“ Medien wie Zeitungen und Fernsehen dramatisch an Nutzern, da diese sich nur noch mithilfe von kostenlosen Inhalten des Internets ihre Meinung bilden. Klassische Medien werden zur Herstellung der Öffentlichkeit zunehmend obsolet.

In der aktuellen Übergangsphase kommt erschwerend hinzu, dass wir im rechtlichen, politischen und gesellschaftlichen Raum letztlich immer noch alte Vorstellungsbilder zugrunde legen, etwa in Gestalt einer redaktionellen Qualitätskontrolle von Texten und Bildern. Diese Vorstellungsbilder haben in der virtuellen Welt aber in der Regel keine Berechtigung mehr. Ein Kernproblem der digitalen Welt ist eben, dass wir uns keine zutreffenden Bilder machen können wie in der realen Welt. Die virtuelle Welt gaukelt uns Bilder vor, doch die eigentlichen digitalen Rechenoperationen sowie die eigentlichen Urheber bleiben im Dunkeln. Es gibt bislang kaum Qualitätskontrollen für politische Inhalte, Bilder, Videos etc. im Internet. Klassischen Medien konnte aufgrund re-

²⁹ Dazu instruktiv *Luhmann*, Die Politik der Gesellschaft, S. 274 ff.; *Schliesky*, in: Morlok/Schliesky/Wiefelspütz (Fn. 7), § 51 Rn. 65 ff.

³⁰ Dazu eingehend Siebter Zwischenbericht der Enquete-Kommission „Internet und digitale Gesellschaft“, Demokratie und Staat, BT-Drs. 17/12290, S. 91 ff.

daktioneller Qualitätskontrollen und eines zu erwartenden journalistischen Berufsethos ein gewisses Grundvertrauen entgegengebracht werden, das bei vielen digitalen Inhalten nicht angebracht ist. Die Gefahr bewusster Manipulation wird durch die von manchen als Errungenschaft gepriesene Anonymität des Netzes unterstützt.³¹

2. Neue Anfälligkeit der öffentlichen Meinung

Dementsprechend sind die Beeinflussungsmöglichkeiten, ist die Manipulierbarkeit der öffentlichen Meinung (wieder) zu einem großen Problem geworden. Zum einen ist der erforderliche Aufwand zur Beeinflussung der öffentlichen Meinung dramatisch gesunken. Aufwand und Kosten für die Herstellung von Texten, Bildern, Videos, oder sogar eigenen Internet-Plattformen sind zu vernachlässigen, wenn man etwa an den Aufwand zur Herstellung einer Zeitung oder die Produktion einer herkömmlichen Fernsehsendung denkt. Dementsprechend fällt in rasanter und dramatischer Weise die Intermediärfunktion von Presse- und Medienvertretern weg, da letztlich jedermann sich mit Meinungskundgaben in Meinungsbildungsprozesse einschalten kann. Dies wäre im Sinne eines idealistischen Demokratieverständnisses sogar zu begrüßen, wenn die neuen Möglichkeiten nicht im Ergebnis bestehende Ungleichheiten in der Bevölkerung noch verstärken würden und vor allem wenn nicht der demokratische politische Prozess nunmehr durch „Fake-News“, Hasskommentare und andere Abartigkeiten geprägt wäre. Unvermittelt gelangt *Hegels* Beurteilung der öffentlichen Meinung zu neuer Aktualität³²: „Die öffentliche Meinung verdient daher ebenso *geachtet* als *verachtet* zu werden, dieses nach ihrem konkreten Bewusstsein und Äußerung, jenes nach ihrer wesentlichen Grundlage, die, mehr oder weniger getrübt, in jenes konkrete nur scheint. Da sie in ihr nicht den Maßstab der Unterscheidung noch die Fähigkeit hat, diese substantielle Seite zum bestimmten Wissen in sich heraufzuheben, so ist die Unabhängigkeit von ihr die erste formelle Bedingung zu etwas Großem und Vernünftigem (in der Wirklichkeit wie in der Wissenschaft).“

3. Algorithmensteuerung der öffentlichen Meinung

Diese Anfälligkeit der öffentlichen Meinung erweist sich nun aber noch unter einem anderen und gänzlich neuen Aspekt: Es sind längst nicht mehr nur Menschen, sondern Maschinen, genauer: Algorithmen, die Einfluss auf die öffentlichen Meinung nehmen. Die „künstliche Intelligenz“ in Gestalt von autonom entscheidenden Computern ist dank heutiger Algorithmen und der „Big Data“ genannten, aus menschlicher Sicht schier unglaublichen Datenverarbeitungskapazität von heutigen Prozessoren und Speichern längst Realität. Algorithmen betreiben Börsenhandel, überwachen in einem Netzwerk Wasserstände oder Schadstoffmesswerte, und der Staat nutzt sie zur Bearbeitung von

³¹ Dazu kritisch *Frank*, Meute mit Meinung, 2013, S. 344 f.

³² *Hegel*, Grundlinien der Philosophie des Rechts oder Naturrecht und Staatswissenschaft im Grundrisse, hrsg. von Bernhard Lakebrink, 1970/2002, § 318.

Steuererklärungen. Sie lernen wie Menschen unter Einsatz ihres eigenen Gedächtnisses und ihrer Erfahrungen³³, sie dienen aber längst auch zur Überwachung oder Beeinflussung von Menschen. So gibt es einen Pilotversuch zur Verbesserung der „sozialen Kreditwürdigkeit“ der Bürger. Hinter diesem euphemistischen Namen verbirgt sich ein gigantisches Überwachungs- und Beeinflussungsprogramm. Ziel des Projekts ist es, die Bürgerinnen und Bürger dazu anhalten, gute Menschen zu sein und das Gemeinwohl zu fördern. Ausgehend von einem für alle Menschen gleichen Grundguthaben an Punkten werden alle Handlungen, Äußerungen und sonstigen Verhaltensweisen von Menschen automatisch bewertet; der unbestechliche Algorithmus zieht für diese Verhaltensweisen dann Punkte ab oder schreibt zusätzliche Punkte gut. Je nach Punktestand gibt es dann „Belohnungen“ oder die Verweigerung von Vergünstigungen bis hin zur Aufnahme in einen „digitalen Pranger“. Das System ist wissenschaftlich basiert und wird von einem staatlichen Amt für Kreditwürdigkeit überwacht. Klingt Ihnen das zu sehr nach Science Fiction, nach der Fortsetzung von Georgs Orwells „1984“? Weit gefehlt, denn bis zum Jahr 2020 will die Volksrepublik China dieses „System der sozialen Vertrauenswürdigkeit“ landesweit einführen, das derzeit in drei Dutzend Pilotprojekten in einzelnen Städten und Regionen erprobt wird.³⁴ Der Wahlkampf in den Vereinigten Staaten, aber auch der in Deutschland diskutierte Einsatz von „social bots“ belegen, dass es längst nicht mehr anderer Menschen bedarf, die die öffentliche Meinung oder einzelne Personen und über diese die öffentliche Meinung beeinflussen. Es sind heute Algorithmen, und diese kennen uns und unsere Vorlieben besser als Menschen. Vor allem aber können sie in Sekundenbruchteilen all unsere Vorlieben, bisherigen Verhaltensweisen, Meinungen und sonstigen Aktivitäten berechnen und die beste Einflussvariante auf uns vorschlagen oder auch gleich selbst vornehmen. Die Beeinflussung der einzelnen Meinung und darüber der öffentlichen Meinung kann gezielter und individualisierter erfolgen als mithilfe der bisherigen Massenmedien. Und selbst ohne gezielten staatlichen Einsatz von Algorithmen zum Zwecke der Kontrolle entsteht unter den heutigen Rahmenbedingungen der Digitalisierung ein neues gesellschaftliches System, da dadurch gekennzeichnet ist, dass die vermeintlich gelockerte Kontrolle über soziales Handeln von einer verstärkten Kontrolle über Informationen und Daten sowie die Strukturbedingungen des Handelns selbst kompensiert wird.³⁵

³³ www.wired.de/collection/tech/deepminds-neue-ki-nutzt-ihr-gedaechtnis-wie-ein-mensch, zuletzt aufgerufen am 30.10.2017.

³⁴ Dazu näher *Strittmatter*, Schuld und Sühne, Süddeutsche Zeitung Nr. 116 vom 20./21. 5.2017, S. 11 ff.; *Dorloff*, China auf dem Weg in die IT-Diktatur, Beitrag vom 9.9.2017, www.deutschlandfunk.de, zuletzt aufgerufen am 2.11.2017.

³⁵ Weiterführend *Stalder*, Kultur und Digitalität, 2016, S. 240; s. auch Baumann, Flüchtige Moderne, 7. Aufl. 2016, S. 46. – Aus rechtswissenschaftlicher Perspektive grundlegend *Hoffmann-Riem*, AÖR 142 (2017), 1 ff.

4. Historische Wiederholung: freier vs. unfreier Wille

Die Beeinflussung der öffentlichen Meinung, vor allem aber passgenau jedes einzelnen Nutzers im Internet wird unterstützt durch Erkenntnisse und Instrumente der modernen Verhaltenspsychologie. Nudging³⁶, Framing³⁷ sind in der Verhaltensökonomie entwickelte Anleitungen zur Verhaltenssteuerung und Entscheidungsbeeinflussung, die längst von der digitalen Wirtschaft, aber zunehmend auch von politischen Parteien genutzt werden. Damit kehrt im Reformationsjahr die Grundkontroverse zwischen *Erasmus von Rotterdam* und *Martin Luther* zurück: der Streit, ob der Mensch einen freien oder einen unfreien Willen hat.³⁸ Nunmehr beeinflusst der Einsatz der Erkenntnisse moderner Verhaltenspsychologie mit digitalen Mitteln massiv die Willensfreiheit, die gleichermaßen demokratietheoretische Voraussetzung für die Wahrnehmung demokratischer Rechte als auch des freien Mandats der Repräsentanten ist. Formal bleibt die Willensentschließungsfreiheit des Individuums selbst bei dem chinesischem System der sozialen Kreditwürdigkeit gewahrt, aber die Informationsselektion und die verhaltenspsychologische Erwartungssteuerung lassen den freien Willen als Chimäre erscheinen.

5. Auflösung der Raum- und Zeitfunktion der parlamentarischen Demokratie

Die letzten Beobachtungen betrafen die demokratische Öffentlichkeit und die öffentliche Meinung. Betrachtet man noch etwas genauer die repräsentative Demokratie und hier insbesondere das Parlament als den Ort der demokratischen Öffentlichkeit, so wird deutlich, dass viele Möglichkeiten des Informations- und Kommunikationstechnik-Einsatzes mit der Raum- und Zeitfunktion der repräsentativen Demokratie nicht vereinbar sind.³⁹ Als Folge der Entgrenzung bzw. Grenzenlosigkeit des virtuellen Raumes verlagert sich „die Öffentlichkeit“ in das Internet. Diese neue Netzöffentlichkeit hat aber nichts mehr mit der von uns bislang zugrunde gelegten Öffentlichkeit⁴⁰ zu tun. „Mit dem Zerfall des öffentlichen Raumes verschwindet das Fundament für jene Demokratie, die auf der Herausbildung eines gemeinsamen Willens im öffentlichen Raum beruht.“⁴¹ Und auch der Zeitaspekt darf nicht übersehen werden: Die Beratungszeit für Anhörungen, Nachdenken, politische Abstimmung, Debatten, Einschaltung von Sachverständigen etc. fehlt bei einer stetigen „Gefällt mir“-Demokratie, bei der eine demokratische Teilhabe per Mausklick suggeriert wird.⁴² Vor allem aber ist die physische

³⁶ Grundlegend *Thaler/Sunstein*, Nudge, 6. Aufl. 2016.

³⁷ Dazu *Wehling*, Politisches Framing, 2016.

³⁸ *Erasmus von Rotterdam*, Vom freien Willen, übersetzt von Otto Schumacher, 1940; *Martin Luther*, Vom unfreien Willen, nach der Übersetzung von Justus Jonas herausgegeben und mit Nachwort versehen von Friedrich Gogarten, 1924.

³⁹ Dazu *Schliesky*, in: Morlok/Schliesky/Wiefelspütz (Fn. 7), § 51 Rn. 81.

⁴⁰ Etwa im Sinne von *Habermas*, Strukturwandel der Öffentlichkeit, 1990, S. 122 ff.

⁴¹ *Han*, Digitale Rationalität, S. 11; zur Bedeutung und Veränderung des Raumes im Kontext moderner Informations- und Kommunikationstechnik *Schliesky*, in: Hill/Schliesky (Hrsg.), Die Vermessung des virtuellen Raumes, 2012, S. 9 (10 f.).

⁴² Gleiche Bedenken bei *Bull*, Netzpolitik, 2013, S. 109.

Präsenz in der Demokratie unverzichtbar⁴³, denn Diskussions-, Überzeugungs- und Entscheidungskultur setzen mehr als eine bloße Informationsbereitstellung im Netz voraus.⁴⁴ Körpersprache, Rhetorik oder überhaupt die Darbietung der eigenen politischen Meinung gehören zum Parlamentarismus.⁴⁵

IV. Hoffnungslinien und Handlungsnotwendigkeiten

Die von der Digitalisierung bewirkten Veränderungen an der überkommenen demokratischen Öffentlichkeit belegen, dass eine zentrale Grundlage der parlamentarischen Demokratie und des repräsentativen Systems in dieser Form gar nicht mehr existiert. Abschließend sollen daher nun einige Hoffnungslinien und Handlungsnotwendigkeiten aufgezeigt werden.

Die fehlende einheitliche demokratische Öffentlichkeit als Folge digitaler Segregierung kann zu einem veritablen Demokratieproblem werden, wenn wir unsere Grundannahmen nicht an gewandelte gesellschaftliche und technische Realitäten anpassen. Wir benötigen daher neue plurale Legitimationsmuster, wenn die parlamentarische Beratung allein nicht mehr für genügend Responsivität und im Ergebnis dann für zu wenig demokratische Legitimität staatlicher Entscheidungen sorgen kann.⁴⁶ Hier liegt die positive Kraft der Digitalisierung, die uns zur Reform unseres Staats- und Legitimationsdenkens zwingt. Denn schon längst sind einige unserer Grundannahmen für Demokratie und demokratische Legitimation nicht mehr zeitgemäß: Das Nationsdenken als Grundlage für Zuordnungsentscheidungen zum Legitimationssubjekt, das Hierarchieprinzip als Bauplan für Legitimationsverfahren oder das Denken in monokausalen Legitimationsketten, um nur wenige Beispiele zu nennen, wird auch schon der aktuellen analogen Welt nicht mehr gerecht – erst recht aber nicht der digitalen Welt. Wenn wir die Voraussetzungen und zugleich Errungenschaften unserer rechtsstaatlichen Demokratie bewahren wollen, zu denen die demokratische Öffentlichkeit und ein öffentlicher Staatswillensbildungsprozess unbedingt gehören, dann müssen wir unsere staatsrechtlichen Grundannahmen der digital vernetzten, pluralen und stark arbeitsteiligen Welt anpassen. Die Demokratie in der digitalen Welt benötigt eine neue Idee, eine neue Konstruktion und auch eine anders hergestellte Öffentlichkeit.

Die digitalen Möglichkeiten bieten aber auch große Chancen für die Weiterentwicklung der Demokratie.⁴⁷ Bei entsprechender staatlicher Rahmensetzung bieten digitale Medien gerade auch für Parlamente und Abgeordnete die Möglichkeit zur ungeahnten Erschlie-

⁴³ Guggenberger, APuZ 38-39/2012, 10 (13).

⁴⁴ Zutreffend Kleinert, APuZ 38-39/2012, 18 (21).

⁴⁵ Dazu Sarcinelli, Politische Kommunikation, 2011, S. 230 ff; s. auch Gerhardt, Öffentlichkeit, 2012, S. 548 f.

⁴⁶ Dazu eingehend Schliesky, Souveränität und Legitimität von Herrschaftsgewalt, 2004, S. 588 ff.

⁴⁷ Schliesky, in: Morlok/Schliesky/Wiefelspütz (Fn. 7), § 51 Rn. 78.

bung von Informationen und Informationsquellen, um die eigenen Aufgaben besser zu erfüllen. Vor allem aber bietet die moderne Informations- und Kommunikationstechnik zusätzliche Instrumente zur Öffentlichkeitsarbeit sowie neue Formen der Interaktion mit Bürgerinnen und Bürgern auch zwischen den Wahlterminen, die zur Erhöhung bzw. Verstärkung der Responsivität des parlamentarischen Handelns führen können. Entscheidungs- und Beteiligungsverfahren bei komplexen Rechtsetzungsprozessen oder gar der Verfassunggebung, die Einrichtung von Bürgerforen oder auch die öffentliche Petition über das Internet, die eher Bürgeranregung ist, sind Beispiele eines noch längst nicht ausgeschöpften Spielraumes zur Herstellung von Öffentlichkeit.⁴⁸

Für all dies muss m.E. aber auch das rechtsstaatliche Fundament der Demokratie in virtuellen Räumen ertüchtigt werden; dies bedeutet, dass auch die Verfassung angepasst werden muss. Wir sollten die Verfahren der Informationsverarbeitung in der „Informationsgesellschaft“ nicht länger als rechtlich untergeordneten Teil des staatlichen Entscheidungsprozesses verstehen. Denn wenn Informationen und Wissen tatsächlich die neue „Währung“ der Informationsgesellschaft sind⁴⁹, dann wird man mittelfristig um einen perspektivisch veränderten verfassungsrechtlichen Blick auf das Tätigwerden sowohl des Staates als auch privater Konzerne bezüglich Informationsverarbeitung und Wissensgenerierung kaum umhinkommen. Es wären dann nämlich sowohl grundrechtliche als auch staatorganisationsrechtliche Neuerungen im Grundgesetz angezeigt. Die Ableitung des Datenschutzes aus dem Persönlichkeitsrecht und der Eigentumsschutz bei der Vermögensgenerierung von Algorithmen sind nur zwei Beispiele für den grundrechtlichen Diskussionsbedarf.

Darüber hinaus bedarf auch die staatliche Wissensgenerierung und Informationsweitergabe der reformatorischen Betrachtung – hier ist die Rolle des Staates als Garant für die Vermittlung von richtigen Informationen und richtigem Wissen angesprochen. Denn der Glaube an die Richtigkeit und Integrität staatlichen Wissens sowie der daraus abgeleiteten Entscheidungen muss aufrechterhalten werden können, wenn der Legitimitätsglaube bezüglich der ausgeübten Herrschaftsgewalt nicht verloren gehen soll. Angesichts der im Informationszeitalter bislang erschreckend begrenzten Ressourcen des Staates wird man aber auch um eine Neuabgrenzung zwischen privatem und staatlichem Wissen nicht umhinkommen. Auf den Einfluss privater Interessen und die Beeinflussung der demokratischen Öffentlichkeit war oben hingewiesen worden. Aber auch die staatliche Informationstätigkeit und Wissensweitergabe, die sich durchaus grundrechtsrelevanter verhaltenspsychologischer Instrumente bedient, sollte nicht weiterhin nur auf den ominösen Kompetenztitel „Staatsleitung der Regierung“ gestützt werden.

⁴⁸ S. auch Siebten Zwischenbericht der Enquetekommission „Internet und digitale Gesellschaft“, Demokratie und Staat, BT-Drs. 17/12290, S. 97 ff.

⁴⁹ Dazu Jöns, Daten als Handelsware, i.E.; dazu grundlegend *Wandtke*, MMR 2017, 6 ff.

Um die Richtigkeit der Informationen, welche die öffentliche Meinung bilden und beeinflussen, auch mit Blick auf private Akteure garantieren zu können, wird der Staat mittelfristig nicht um eine Kontrolle der Algorithmen umhinkommen. Letztlich muss hier der gleiche Gedanke der Gefahrenabwehr gelten wie bei allen anderen Überwachungsaufgaben des Staates. Eine solche Algorithmenkontrolle ist derzeit vielleicht kaum vorstellbar, weil dem Staat die nötigen Kenntnisse und Kapazitäten fehlen. Aber die Beispiele der Atomenergie oder der Gentechnik zeigen, dass der Staat sich auch hier hinsichtlich des erforderlichen Kontrollpotentials weiterentwickelt und verstärkt hat. Zum Schutz der demokratischen Öffentlichkeit, im Übrigen aber auch zum Schutz des wirtschaftlichen Wettbewerbs muss der Staat hier dringend „aufrüsten“ und entsprechendes Know-how aufbauen. So wenig wie staatliche Zensur die demokratische Öffentlichkeit beschneiden darf, so wenig darf eine (faktische) private Zensur durch algorithmengesteuerte Informationskontrolle etabliert werden. Ob eine solche Aufgabe Sache des Bundes, der Länder oder der Kommunen ist, muss selbstverständlich ebenfalls diskutiert werden.

Dies alles mag noch notwendig vage klingen, weil wir über nichts Geringeres nachdenken müssen als über die Weiterentwicklung der Öffentlichkeit und der repräsentativen Demokratie insgesamt unter den Bedingungen der digitalen Welt.

Diskussionsbericht (3. Teil)

Von Ass. Jur. Robert Notbohm

Die Diskussion befasste sich insbesondere mit der Frage, wie Bürgerbeteiligung in Zeiten der Digitalisierung so organisiert werden kann, dass sie den demokratischen Grundsätzen des Verfassungsrechts entspricht. Zu Beginn wies Dr. Schwind (Niedersächsischer Landkreistag) darauf hin, dass E-Partizipation die Möglichkeit eröffne, weltweit an Bürgerbeteiligungsverfahren über das Internet mitzuwirken. So könnten sich theoretisch Menschen aus Oberammergau an online-basierten Partizipationsverfahren im Landkreis Friesland beteiligen und damit auf die dortige politische Willensbildung mittelbar Einfluss nehmen. Die mit dem Internet verbundene Entgrenzung des Raums stelle in diesem Kontext ein ungelöstes Problem dar, weil sich im Rahmen der E-Partizipation auch diejenigen zu lokalen Sachfragen äußern könnten, die davon weder unmittelbar noch mittelbar betroffen seien. Er warf daher die Frage auf, wie Kommunen Formen der E-Partizipation nutzen und gleichzeitig gewährleisten könnten, dass sich daran nur die wirklich betroffenen Einwohner der Gemeinde beteiligen.

Professor Dr. Schliesky sah sich durch die Anmerkung von Dr. Schwind in seinen Bedenken gegenüber immer neuen Ideen, die die Digitalisierung mit sich brächte, bestätigt. Vor dem Hintergrund des technologischen Wandels seien Reformen notwendig, aber der Bezug zu den verfassungsrechtlichen Grundlagen dürfe nicht verloren gehen. Es müsse eine staatsrechtliche Diskussion über die legitimatorischen Grenzen geben, die mit internetbasierten Beteiligungsformen einhergingen. Im Zuge dieser Verfahren könnten zwar auch die Argumente Dritter Berücksichtigung finden, die weder in der jeweiligen Kommune beheimatet noch von der politischen Entscheidung in irgendeiner Art und Weise betroffen seien. Allerdings handele es sich in diesem Fall nicht mehr um die Form demokratischer Partizipation, die das Grundgesetz voraussetze. Weiterhin merkte er an, dass E-Partizipation das Engagement ehrenamtlicher Mandatsträger entwerten könne. Nicht nur ihre kommunalpolitische Entscheidungsgewalt werde durch die intensive Nutzung von online-basierten Bürgerbeteiligungen in Frage gestellt, sondern sie sähen sich im Internet und den dortigen sozialen Netzwerken auch vermehrt heftiger Kritik sowie Beschimpfungen ausgesetzt. Aus diesen Gründen gehe bei immer mehr kommunalen Mandatsträgern der Anreiz verloren, sich ehrenamtlich und öffentlich für ihre Gemeinde einzusetzen.

Herr Meineke (Gemeinde Wennigsen) berichtete von einer Bürgerbeteiligung, die in einem Wohngebiet seiner Gemeinde durchgeführt worden sei. Um sicherzustellen, dass

nur die Bewohner dieses Gebiets an der Umfrage teilnehmen, habe die Gemeinde diesen im Vorfeld jeweils straßenweise dasselbe Passwort zugesandt, mit dem sich die Bürger online für die Befragung einloggen konnten. Da auf diese Weise aber auch nicht jeder Bürger ein eigenes Passwort erhalten habe, sei es gelungen, die Umfrage ohne individuelle Zurückverfolgbarkeit der Meinungskundgabe auszugestalten. Herr Meineke wies überdies darauf hin, dass Öffentlichkeit bislang immer noch sehr statisch und linear gesehen werde. Die Wahrnehmung von Öffentlichkeit durch die Politik konzentriere sich auf das Wesentliche und sei nicht selten von zeitlichem Verzug geprägt. Angesichts der Echtzeitkommunikation im Internet würden die politischen Diskussionen in den Parlamenten nunmehr insbesondere in zeitlicher Hinsicht häufig überholt. Meinungen würden sich im Internet in einer Geschwindigkeit verbreiten und ändern, dass die Politik damit nicht mehr Schritt halten könne. Vor diesem Hintergrund formulierte er die Frage, ob es nicht Zeit wäre, ein neues Bild von Öffentlichkeit zu entwickeln.

Prof. Schliesky pflichtete Herrn Meineke darin bei, dass das heute noch maßgebliche Bild von Öffentlichkeit überholt sei. Es gehe auf Jürgen Habermas zurück, der in den 1960-er Jahren die wissenschaftlichen Grundlagen für den Begriff der demokratischen Öffentlichkeit gelegt habe. Im Gegensatz dazu stelle es einen großen Entwicklungsschritt dar, wie sich die öffentliche Meinung heute bilde. Denn in den 1960-er Jahren habe es überwiegend nur zwei Fernsehsender sowie ein qualitativ hochwertiges Pressewesen gegeben. Daraus habe sich im Wesentlichen die öffentliche Meinung gespeist. Heute existiere in diesem Sinne keine gemeinsame Öffentlichkeit mehr, sondern es gebe nur noch verschiedene Clubzirkel, die ihre Meinung mit Hilfe ganz unterschiedlicher Informationsressourcen bilden würden. Als weiteres Problem erachtete Prof. Schliesky die Echtzeitkommunikation im digitalen Zeitalter. Sie ermögliche es Lobbyisten und bestimmten Interessengruppen, die öffentliche Meinung innerhalb von kurzer Zeit zu manipulieren. Darauf müsse der Staat reagieren. Der öffentlich-rechtliche Rundfunk und das Zeitungswesen hätten ihre Vormachtstellung bei der Bildung der öffentlichen Meinung verloren. In diesen Medien gebe es zumeist noch eine zuverlässige Qualitätskontrolle im Hinblick auf die journalistischen Inhalte. Daran fehle es jedoch im Medium Internet. Langfristig würden online verbreitete Fake News das Vertrauen in den Staat und seine Institutionen gefährden. Es sei daher von staatlicher Seite aus notwendig, eine neue Qualitätskontrolle zu installieren, um ermitteln zu können, welche Beiträge für die politisch relevante Öffentlichkeit von Bedeutung seien und welche nicht. Prof. Schliesky warb um Verständnis, dass er angesichts der Vielschichtigkeit der Problematik keine fertige Lösung dafür präsentieren könne.

Frau Schumann (Stadt Pattensen) gab zu Bedenken, dass durch den vermehrten Einsatz von Partizipationsinstrumenten die repräsentativen Entscheidungsstrukturen auf kommunaler Ebene geschwächt würden. Diese Entwicklung könnte dazu führen, dass sich

gewählte Mandatsträger dazu veranlasst sähen, Entscheidungen nicht mehr selbst zu verantworten, sondern stattdessen immer öfter die Bürger zu befragen. Aber auch die Ergebnisse von Bürgerbeteiligungen seien häufig problematisch, da sie sich als Hemmnis für Investitionen insbesondere im Rahmen der Bauleitplanung erweisen würden.

Prof. Schliesky schloss sich der Einschätzung von Frau Schumann an, dass die Bedeutung von E-Partizipation und Bürgerbeteiligung nicht überbewertet werden dürfe. Am Beispiel der „Liquid Democracy“, die vor allem von der Piratenpartei praktiziert werde, erläuterte er, dass es zwar auf den ersten Blick erstrebenswert klinge, alle Menschen unmittelbar an politischen Entscheidungen zu beteiligen. Allerdings hätten nur die wenigsten Bürger die notwendige Zeit sowie die erforderliche Sachkenntnis, um in unterschiedlichen Sachfragen politisch mitzureden. Es sei eine Illusion, dass direkte Demokratie die bessere Demokratie darstelle. Zwar könnten in Einzelfragen die Bürger beteiligt werden, aber insgesamt und langfristig könne in großen Massengesellschaften nur die repräsentative Demokratie funktionieren. Am Widerstand gegen „Stuttgart 21“ habe sich gezeigt, in welchem Umfang bestimmte Interessengruppen die öffentliche Meinungsbildung beeinflussen könnten. Damals hätten vor allem gut situierte Bürger gegen das Vorhaben protestiert und damit die Stimmung gegen das Projekt erheblich angeheizt. Erst im Rahmen der Volksabstimmung habe sich gezeigt, dass eine Mehrheit der Bevölkerung das Projekt doch befürworte. Mit der Digitalisierung steige nunmehr die Gefahr, dass bestimmte Interessengruppen besonderen Einfluss auf die öffentliche Meinungsbildung nähmen. Es stelle daher die unerlässliche Aufgabe der Parlamente dar, vor politischen Entscheidungen eine gemeinwohlorientierte Interessenabwägung für alle Einwohner und nicht lediglich für bestimmte Interessengruppen vorzunehmen. Nur auf diese Weise könne gewährleistet werden, dass notwendige Investitionsvorhaben nicht ständig am Widerstand einzelner Gruppeninteressen scheitern. Mit Hilfe der Digitalisierung ließen sich am Gemeinwohl ausgerichtete politische Sachentscheidungen kaum erreichen. E-Partizipation und internetbasierte Bürgerbeteiligungen könnten daher die repräsentative Demokratie nicht ersetzen.

Kommunales Informationsmanagement in Zeiten der Blockchains

Dipl.-Wirtsch.-Inf. Marco Barenkamp

Folie 1

LMIS



KOMMUNALES INFORMATIONSMANAGEMENT IN ZEITEN DER
BLOCKCHAINS

MARCO BARENKAMP

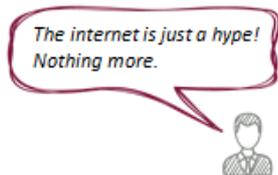
Folie 2

LMIS

BLOCKCHAINS?!? MUSS ICH DAS KENNEN....?

Meinungen aus den 90ern

- „Das Internet ist nur etwas für Universitäten und Forschungseinrichtungen!“
- „Wenn ich ein Buch kaufen möchte, gehe ich in die Stadt. Dieses Amazon wird sich nicht lange halten!“



Bill Gates

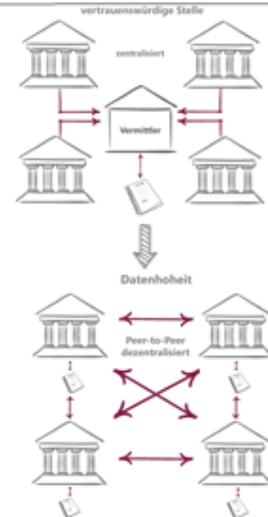
08.01.2018

Marco Barenkamp | LMIS AG

2

DIE BLOCKCHAIN-TECHNOLOGIE

- **Dezentrale** Ablage von Informationen
 - Alle Informationen liegen theoretisch auf allen angebotenen Servern vor
- Wegfall einer zentralen Überwachungsinstanz bzw. Intermediäre
 - z. B. Europäische Zentralbank, Grundbuchamt, Börse, Notare etc.
 - Vermutlich Verlagerung in beratende Tätigkeiten, Informationspflichten etc.
- „Das Internet überträgt Daten, Die Blockchain überträgt Besitz!“



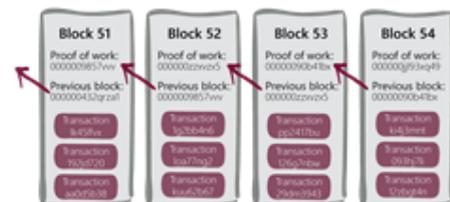
08.01.2018

Marco Barenkamp | LMIS AG

3

DIE BLOCKCHAIN-TECHNOLOGIE

- **Hohe Manipulationssicherheit**
 - Inhalte (z. B. Transaktionen) werden in einem Block abgelegt.
 - Abhängige Verkettung einzelner Blöcke zueinander
 - redundante Datenhaltung auf mehreren (vielen) Rechnern
- **Mining**
 - z. B. Wettbewerb, als erster eine gültige Lösung einer mathematischen Aufgabe zu finden („Proof-of-work“)
 - Berechnung der Aufgabe ist sehr schwierig, die Prüfung auf Korrektheit vergleichsweise einfach
 - Bei bitcoin z. B. alle 10 Minuten
- **Es begann Mitte der 90er**
 - Kryptografisch gesicherte Verkettung von Blöcken
 - Stuart Haber & W. Scott Stornetta (1991)
 - Ross J. Anderson (1996)
 - Bruce Schneier & John Kelsey (1998)
 - Stefan Konst (2000)
 - Konzept zur Verwendung der Blockchains von Satoshi Nakamoto (White Paper zu bitcoin) 2008



08.01.2018

Marco Barenkamp | LMIS AG

4

DIE BLOCKCHAIN-TECHNOLOGIE

„Blockchains sind fälschungssichere, verteilte Datenstrukturen, in denen Transaktionen in der Zeitfolge protokolliert, nachvollziehbar, unveränderlich und ohne zentrale Instanz abgebildet sind.“

Mit der Blockchain-Technologie lassen sich Eigentumsverhältnisse direkter und effizienter als bislang sichern und regeln, da eine lückenlose und unveränderliche Datenaufzeichnung hierfür die Grundlage schafft.“

Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin)

„Die Blockchain ist Angriff und Chance für den öffentlichen Sektor zugleich. Die Blockchain bietet Ansätze, die der öffentliche Sektor nutzen kann, um mehr Transparenz und Vertrauenswürdigkeit in Verwaltungsprozessen herzustellen.“

Kompetenzzentrum Öffentliche IT (ÖFIT)

DIE BLOCKCHAIN-TECHNOLOGIE

- Es muss eine Mehrheit darüber geben, welche Informationen authentisch sind (*truth consensus*)



- Neue Blöcke werden über ein Konsensverfahren in die block chain eingefügt. B. „proof-of-work“



- Je mehr Mitglieder existieren, desto stabiler funktioniert dieses System



BLOCKCHAIN „IN A NUTSHELL“

- Dezentralität und Kryptographie
 - Daten liegen auf vielen Rechnern und nicht zentral
- Das direkte Versenden von Werten
 - Wegfall eines Intermediates
 - Sicherstellung, dass ein Wert verschoben (nicht kopiert) wird, falls notwendig („double spending“)
- Unveränderlichkeit
 - Manipulation ist sehr aufwändig durch zusätzliche Korrektur aller vorherigen durchgeführt werden müsste (teuer)
 - Es müsste eine enorme Mehrheit aller Beteiligten diese Manipulation beschließen
- Transparenz
 - Grundsätzlich sind alle Blöcke für jeden einsehbar, sensible Inhalte können aber verschlüsselt werden
 - Theoretisch anonyme Adressen aller Beteiligten einer Transaktion
- Konsens
 - Es gilt das Mehrheitsprinzip.

BLOCKCHAIN MYTHEN

- Es gibt nur die eine Blockchain
 - Es handelt sich lediglich um ein Konzept, dem konkrete Anwendungsfälle zugrunde liegen
 - Jedes Unternehmen könnte seine eigene private Blockchain betreiben
- Teilnehmer der Blockchain sind absolut anonym
 - Ein Teilnehmer bekommt eine öffentliche Adresse (über public key ermittelbar) und greift auf seine Daten per geheimen Schlüssel zu (private key)
 - Dies ist grundsätzlich sehr sicher, aber nie 100%ig
- Blockchain und bitcoin sind identisch
 - bitcoin ist die erste große und bekannte Anwendung, die auf der Blockchain-Technologie basiert
 - Blockchain kann andere Dinge abbilden als bitcoin (z. B. andere Crypto Währungen)

BLOCKCHAIN



08.01.2018

9

BLOCKCHAIN



08.01.2018

10

BLOCKCHAIN IM REALEN LEBEN

- Zwischen 2013 und 2016 wurden insgesamt 1.4 Milliarden USD in Blockchain investiert
- Ca. 80% der Banken weltweit werden sich an Blockchain-Projekten beteiligen
- Aktuell haben sich bereits über 90 Zentralbanken aktiv mit den Möglichkeiten und Auswirkungen der Technologie befasst.

World Economic Forum, [The future of financial infrastructure](#), August 2016

08.01.2018

Marco Barenkamp | LMIS AG

11

BLOCKCHAIN IM REALEN LEBEN



EVENTS & MESSEN

Smart Contract- Erste Blockchain-Versicherung zahlt automatisch aus – Demo bei der InsurTech-Week

Gemeinsam mit der ARAG-Versicherung und dem Start-up-Inkubator STARTPLATZ präsentiert das Technologie-Unternehmen ubirch die erste Implementierung einer Blockchain-Versicherung. Heute soll die Live-Demonstration im ...

PRODUKTE

Blockchain: Axa bietet Police für Flugverspätungen auf Basis von Ethereum

Als erster großer Versicherungskonzern bietet Axa eine Police auf Basis der Blockchain-Technologie an. Das Produkt, das auf den Namen Fizzy hört, versichert ...

ANWENDE

Erste multinationale Versicherungspolice auf Basis der Blockchain

American International Group, (AIG), IBM und Standard Chartered Bank haben angekündigt, dass sie in einem Pilotprojekt die erste multinationale Versicherungspolice basierend auf ...

ANWENDE

Smart Contracts: Commerzbank, KfW und MEAG simulieren Wertpapiertransaktion über Blockchain

Die Commerzbank, die KfW Bankengruppe und die MEAG, der Vermögensmanager von Munich Re und ERGO, haben gemeinsam ein von der KfW begebenes ...

08.01.2018

Marco Barenkamp | LMIS AG

<https://www.it-finanzmagazin.de/tag/blockchain/>

12

ANWENDUNGEN IM KOMMUNALEN BEREICH

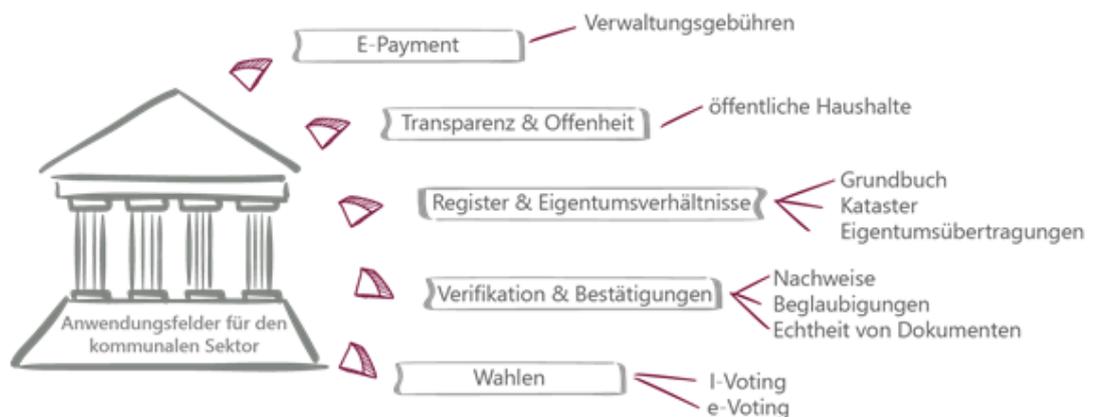


08.01.2018

Marco Berenkamp | LMIS AG

13

ANWENDUNGEN IM KOMMUNALEN BEREICH



08.01.2018

Marco Berenkamp | LMIS AG

14

ANWENDUNGEN IM KOMMUNALEN BEREICH

Grundbucheintragungen und Änderungen

- jederzeit einsehbar
- Nachvollziehbarkeit und Transparenz von Einträgen und Änderungen
- Historie von Veränderungen
- Reduktion von Kosten
- Verifikation von Dokumenten
 - Sicherstellung der Unterschrift
 - Ausschluss der nachträglichen Manipulation eines unterschriebenen Dokuments



08.01.2018

Marco Barenkamp | LMIS AG

15

ANWENDUNGEN IM KOMMUNALEN BEREICH

Steuern (E-Tax)

- Einkommens- und Vermögensverhältnisse werden sicher und einfach ausgetauscht
- reversionssichere Aufbewahrungssysteme
- Prüfprozesse und Steuererklärungen größtenteils automatisiert
- Erste Ansätze
 - Audit-as-a-Service
 - Universität Osnabrück
 - Prof. Dr. Oliver Thomas



08.01.2018

Marco Barenkamp | LMIS AG

16

ANWENDUNGEN IM KOMMUNALEN BEREICH

(Kommunal) Wahlen

- dezentrale Verwaltung von Stimmresultaten
- Vertrauensbildend, da Manipulationen sehr unwahrscheinlich
- sicheres, anonymes und ortsunabhängiges Abstimmen



„Wie eine Technologie unser Wahlsystem revolutionieren könnte“

Handelsblatt vom 23.09.2017

„Auf dem Weg zur Roboterregierung: Das Potential der Blockchain. Die Technologie hinter Bitcoin hat das Potential, Richter, Anwälte und Politiker durch Maschinen abzulösen.“

<https://motherboard.vice.com/de/article/3da3vk/auf-dem-weg-zur-roboterregierung-das-potential-der-blockchain-888>

ANWENDUNGEN IM KOMMUNALEN BEREICH

Einwohnerdienste (E-Umzug)

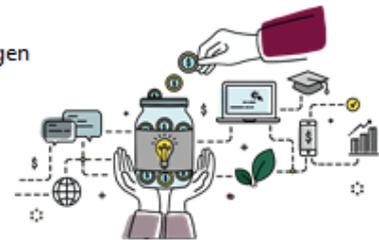
- Dezentrales Speichern von Einwohnerdaten
- Selbstverwaltung der persönlichen Daten wie
 - Umzug
 - Kinder im Haushalt
 - Sozialleistungen
 - etc.
- Beantragung von Ausweispapieren usw.



ANWENDUNGEN IM KOMMUNALEN BEREICH

Spenden und öffentliche Ausgaben

- Nachvollziehbarkeit von öffentlichen Ausgaben und Beschaffungen
- Sicherheit und Transparenz
- Vertrauensbildung



SO ERREICHEN SIE UNS



Vorstand
Marco Barenkamp (Vorsitzender)
Axel van Ull

<https://LMIS.de>
info@LMIS.de

Aufsichtsrat
Ralf Putsch (Vorsitzender)
Prof. Dr. Oliver Thomas
Prof. Dr. Peter Riggemann



LMIS AG
Neumarkt 1, 49074 Osnabrück



Niederlassung Berlin
Kurfürstendamm 186, 10711 Berlin



Niederlassung Mecklenburg-Vorpommern
Woldegker Chaussee 2a, 17098 Friedland

Auswirkungen der Digitalisierung auf die kommunale Selbstverwaltung

Ein Umriss von Fragestellungen und Herausforderungen in acht Thesen

Ministerialdirigent Dr. Alexander Götz

Der vorliegende Beitrag verschriftlicht die wesentlichen Aussagen eines Vortrags des Autors, den dieser bei den 28. Bad Iburger Gesprächen zum Thema „Kommunale Selbstverwaltung in Zeiten der Digitalisierung“ gehalten hat. Ihm war aufgegeben, zum Abschluss der Veranstaltung die Auswirkungen der Digitalisierung auf die Kommunen zu umreißen, die nachfolgend in acht Thesen zusammengefasst werden. Wesentliche Fragen und Aussagen entspringen dabei zweifellos einer Perspektive, die von den Erfahrungen und dem Blickwinkel des vortragenden Kommunalabteilungsleiters geprägt sind. Gleichwohl geben sie sämtlich die persönliche Einschätzung des Autors wieder. Ohne Anspruch auf Vollständigkeit zu erheben, wollen sie zur Diskussion anregen und dazu beitragen, die entwicklungsbedürftige Rolle und Bedeutung des Themas in der Verwaltungspraxis zu befördern.

Den Ausgangspunkt bildet dabei eine Vergewisserung über die Dimension des Phänomens Digitalisierung. Sie wird als Megatrend identifiziert, der eine gesellschaftliche Transformation nach sich zieht, die wiederum in vollem Umfang auch die kommunale Selbstverwaltung und die sie konstituierenden Elemente erfasst. Dies führt in einem ersten Schritt dazu, nicht nur die Bedeutung digitalisierter Prozesse zu bestätigen, sondern vor allem die Unausweichlichkeit des Themas für die kommunale Praxis zu unterstreichen. Um diese Entwicklung handlungsleitend zu strukturieren, wird dann zwischen bereits gegebenen Anforderungen, noch zu ergreifenden Chancen und etwaigen Risiken und Herausforderungen unterschieden. Mit Bezug auf die Basisvariablen staatlicher Strukturen folgt die Erörterung der Folgen einer sich digital diversifizierenden sozialen (Selbst-)Organisation. Da der Autor hierbei im Ergebnis nicht von einer Verdrängung kommunaler Selbstverwaltung, aber von einer zunehmenden Koproduktion sozialer Dienst- und Ordnungsleistungen ausgeht, ermutigt er zu proaktiven Strategien, um den gleichermaßen dynamischen wie offenen Prozess der Digitalisierung aus kommunaler Sicht mitzugestalten. Dies verbindet sich mit dem Appell an Staat und Kommunen, die Größe der digitalen Herausforderungen mit einer adäquaten Ressourcen-Allokation nachzuvollziehen, spricht sich für künftige Etats auf dauerhaft hohe Ausgaben für digitale Infrastruktur, Vernetzung und Anwendungen einzustellen. Eine weitere Ableitung besteht darin, Strategien zu entwickeln, wie geeignetes Personal für digital agierende Verwaltungen gewonnen und die Innovationsfähigkeit kommunaler Verwaltung unter

digitalen Bedingungen abgesichert werden kann. Der Autor schließt trotz seiner insgesamt optimistischen Einschätzung des Themas mit der Warnung, insbesondere der Sicherheit kritischer Infrastrukturen in einer sich weiter digitalisierenden Welt größere Aufmerksamkeit zu widmen.

1. Digitalisierung ist ein exponentiell dynamisches Phänomen, das nicht nur private Geschäftsmodelle, sondern auch staatliche Grundfunktionen herausfordert.

Interessant ist, dass ein so ubiquitärer Begriff wie die Digitalisierung keineswegs allge-meingebräuchlich und exakt definiert ist. Sofern man ein Medium wie Wikipedia als typisch digitale Errungenschaft betrachten darf, sieht man sich in dieser Einschätzung von der dortigen Darstellung aus berufenem Mund bestätigt. Demnach ist Digitalisierung sehr global als die Veränderung von Prozessen, Objekten und Ereignissen zu verstehen, die sich mit einer zunehmenden Nutzung digitaler Geräte verbindet. Im engeren Sinne unterscheidet man die Elektronifizierung von Daten und die Erstellung digitaler Repräsentationen von physischen Objekten, Ereignissen oder analogen Medien von dem weiter gefassten Begriffsverständnis, das die gesamtgesellschaftliche Transformation i. S. eines Megatrends hin zu digitalen Prozessen mittels der IuK-Technik umschreibt. Was hier zwingend ergänzungsbedürftig erscheint, sind die vielfach so beschriebenen und gleichsam in Echtzeit nachvollziehbaren Phänomene disruptiver Veränderungen und einer exponentiellen Dynamik digitaler Innovationen.

Sehr treffend kann dies anhand moderner Geschäftsmodelle und deren zunehmend verkürzter Halbwertszeit veranschaulicht werden. Erscheint uns heute ein digitaler Einzelhandelskonzern wie Amazon kaum noch aus dem täglichen Konsum von Literatur und Musik wegzudenken, zeigt der Blick auf einen seinerzeit nicht minder innovativen und scheinbar fest etablierten Anbieter wie WOM (World of Music), dass diese Gewissheit unter den dynamischen Marktbedingungen der Digitalisierung trügen kann. Und tatsächlich sieht sich Amazon bereits verschiedentlich von neuen Anbietern herausgefordert. Fraglich ist demnach, ob von Intermediären und gelenkten Plattformen her aufgebaute Angebote im Internet überhaupt noch dauerhaft wettbewerbsfähig sein können. Das heißt, dass nicht nur die inhaltliche Idee von einem Mehrwert produzierenden Vorteil über den Erfolg und das Fortbestehen eines Geschäftsmodells entscheidet, sondern zunehmend auch die technologische Basis und Form. Auch das ist nicht neu, blickt man auf vergangene Stadien der Büro- und Kommunikationstechnik von Schreibmaschinen über Mikrofiche zu lokalen PCs (die Liste ließe sich fortsetzen). Bemerkenswert ist allerdings die bereits angesprochene, sich exponentiell beschleunigende Geschwindigkeit des digitalen Fortschritts. In den zurückliegenden Jahrzehnten verlieh dieser Dynamik das sog. Moore'sche Gesetz Ausdruck, wonach sich alle 24 Monate die verfügbare

Rechnerleistung verdoppeln sollte und das damit vorhandene Potenzial immer besser zu nutzen sein würde. Zwar wurden die zugrunde liegenden empirischen Gesetzmäßigkeiten vor über fünfzig Jahren formuliert und stoßen heute an physikalische Grenzen. Gleichwohl lässt sie sich in modifizierter Interpretation auch für die Zukunft anwenden. Seither bewegen sich das Moore'sche Gesetz und die damit zusammenhängenden Innovationen auf eine nahtlose Integration von Computern in unseren Alltag zu. Endgeräte verkleinern sich ständig und ihre Nutzung ist in allen Lebenslagen etabliert, womit Kapazitäten und Technologien zur Verfügung stehen, die vorangegangene Konzepte in kürzester Zeit gegenstandslos machen und somit die beobachtete Entwicklung weiterhin massiv antreiben. Beispielhaft verwiesen sei hier auf die 5G-Technologie im Mobilfunk. So erlaubt der Mobilfunkstandard 5G erhebliche Fortschritte in der „Quality of Service“ und der Bandbreite, indem er nicht nur einen Download von mehreren Gigabit pro Sekunde, sondern insbesondere geringe Verzögerungen unter 1 Millisekunde bei der Signalübertragung erlaubt (Latenzzeiten). Dies ist die Basis für die Entwicklung neuartiger Geschäftsmodelle und Anwendungen wie etwa des autonomen Fahrens, die sehr kurze Reaktionszeiten der Systeme erfordern.

Diesen Prozessen inhärent und das zweite Kennzeichen von Digitalisierung ist die zunehmende Vernetzung digitaler Zugänge und im Rahmen des sog. Internets der Dinge auch aller bislang analogen Versorgungsleistungen. Noch vor den erst ansatzweise absehbaren Konsequenzen einer gleichfalls rasanten Automatisierung und voranschreitenden künstlichen Intelligenz, zieht schon die expansive Vernetzung und ihre technologische Fortentwicklung äußerst weitreichende Konsequenzen für den hier interessierenden Bereich öffentlicher und i. e. S. kommunale Verwaltung nach sich. Und dies gilt vor allem deshalb, weil diese Vernetzung über intern wie extern wirksame Vorteile effizienterer Kommunikation und Wissensspeicherung hinausgeht. Disruptiv und somit nicht minder tiefgreifend als im Bereich privatwirtschaftlicher Geschäftsmodelle gestaltet sich dieser Prozess, sofern sich etwa mit der Blockchain-Technologie in nicht allzu ferner Zukunft horizontale und selbst organisierte Vernetzung mit werterhaltenden und gegen Fälschungen vergleichsweise gut gesicherten Dokumentationsmöglichkeiten verbinden könnte.

In dieser Konstellation erhalten dann nicht nur Banken, sondern auch der Staat und Kommunen in ihrer Kernkompetenz unmittelbare Konkurrenz durch Systeme, die auf einen mit harten Kompetenzen und Machtmitteln ausgestatteten Intermediär verzichten können, mittels dem man herkömmlich Sicherheit, soziales Vertrauen und vor allem die Tauschbarkeit und damit den Erhalt produzierten Mehrwerts organisiert. Damit einhergeht eine Allerreichbarkeit und raumungebundene Beteiligungsmöglichkeit, die den Ort und die geographische Reichweite als konstituierende Begrenzungselemente von Institutionen zumindest in Frage stellen. So bilden Blockchains horizontale Netze, die über

geteilte Daten Konsens erzielen, sie auf diesem Weg erweitern und so evolutionäre Transaktionsketten erschaffen, die in zunehmendem Maße nicht mehr angegriffen werden können. Zugleich sind sie als nahezu fälschungssicheres Hauptbuch jederzeit einsehbar, womit nicht nur andere Formen des Werterhalts wie Tresore oder Konten, sondern auch deren analoge Sicherungsmaßnahmen entfallen könnten.

Auch wenn die Technologie selbst noch Hürden wie z. B. den Aufwand für erforderliche Rechenleistungen nehmen muss, bieten Blockchains konzeptionell eine technische und vor allem von staatlichen Gründungsakten unabhängige Organisationsform an, wie sie bereits in den 1990er Jahren im Rahmen der ökonomischen Föderalismustheorie von Frey u. a. als Functional Overlapping Competing Jurisdictions, sog. FOCJs, gedacht wurde. Argumentiert wurde seinerzeit mit der optimierten bzw. idealen Kostenfunktion einer nicht mehr dem Amtsbezirk, sondern der optimalen Betriebsgröße folgenden Produktion jeweils spezifischer öffentlicher Leistungen. Diese sollten i. S. einer Wettbewerbsdynamik zusätzlich von der überlappenden, also konkurrierenden Existenz alternativer und frei wählbarer Personenzweckverbände profitieren können. Da FOCJs in einer Welt des territorial verankerten modernen Staatswesens die Abkehr davon und entsprechende hoheitliche Entscheidungen erforderlich gemacht hätten und somit bis auf weiteres unrealistisch schienen, sind solche Konstrukte in einer kaum regulierten Netzwelt keineswegs mehr so fernliegend. Ebenso wenig ist die zumindest partielle Rückkehr des Personenverbandsstaats abwegig, zumal neuere archäologische Erkenntnisse darauf hindeuten, dass bereits vor mehreren tausend Jahren die Erzeugung von Mehrwert, seine Speicherung und die Teilnahme am überörtlichen Warenverkehr ohne fest gefügte staatliche Strukturen möglich waren und sogar Wohlstand und kollektive schöpferische Tätigkeiten zuließen. Umso wahrscheinlicher aber erscheint es heute unter den Bedingungen einer rasant voranschreitenden Digitalisierung, dass nicht nur Unternehmen, sondern ebenso die moderne Staatlichkeit und die Grundlagen lokaler Territorialorganisation herausgefordert werden.

2. Die Digitalisierung ist als technologische und gesellschaftliche Transformation so grundsätzlich, dass sie auch für die Kommunen unausweichlich scheint.

Obgleich die rechtlichen Fragestellungen, die sich aus der Digitalisierung ergeben, außerordentlich weitreichend sind und selbst von ihren Apologeten thematisiert werden (also ihre Ansprache keine Abwehrreaktion darstellt), stehen hier weiterhin strukturelle Themen im Vordergrund. Getragen von der Sorge, dass sich Kommunen adäquat an den beschriebenen Megatrend anpassen können müssen, geht es dabei um grundsätzliche Einschätzungen und handlungsleitende Überlegungen, ohne dass diese in Anbetracht des Umfangs und der Dynamik digitaler Themen abschließend sein können. Recht grundsätzlich, beinahe banal und dennoch wichtig, ist zunächst die Erkenntnis, dass

Digitalisierung eine gesellschaftliche Transformation beinhaltet, wie sie historisch am ehesten noch mit der Verbreitung der Alphabetisierung, dem Aufkommen des Buchdrucks, der Erfindung der Dampfmaschine, der flächendeckenden Elektrifizierung oder der Etablierung der Massenmedien vergleichbar ist. Was sie freilich von diesen Beispielen unterscheidet, ist, dass sie sich nur abstrakt eingrenzen lässt, aber eben nicht (mehr) auf ein einziges Phänomen reduzierbar ist. Vielmehr wohnt ihr eine exponentielle Dynamik inne, die von heute aus betrachtet kaum abschätzbar ist und schon in näherer Zukunft zur Spekulation gerät.

Folglich ist diese Entwicklung zutreffend als Megatrend beschrieben, der aufgrund der Geschwindigkeit seiner Veränderungen und der scheinbar entgrenzten Wirkung sich wechselseitig bedingender Phänomene als so grundlegend eingeschätzt werden muss, dass eine abwehrende und auch nur passive Reaktion von vornherein ausgeschlossen scheint. Insofern kann es nur noch darum gehen, wie stark und mit welchem Gestaltungsanspruch die kommunale Selbstverwaltung sich diesem Trend zuwendet. Dies gilt umso mehr, als sichtbar gemacht werden konnte, dass bereits eine einzige aktuelle Ausformung, die Blockchain-Technologie, das Potenzial entfaltet, um konstituierende Elemente der herkömmlichen Staatsorganisation in Frage zu stellen. Das führt zu dem Schluss, dass Digitalisierung schlicht zu machtvoll ist, um sie als Kommunen nicht auch selbst gestalten zu müssen.

3. Der digitale Megatrend verlangt eine handlungsleitende Perspektive, die gegebene Anforderungen, neue Chancen und strategische Herausforderungen gleichermaßen in den Blick nimmt.

Gleichwohl wohnt der Digitalisierung weiterhin das große Risiko einer ungewissen künftigen Entwicklung inne, die ob ihres disruptiven Potenzials zunächst auch nichts von ihrer bedrohlichen Wirkung verliert. Umso wichtiger ist es, die in Rede stehenden Phänomene und ihre mutmaßlichen Konsequenzen handlungsleitend zu strukturieren, um effektiv und effizient darauf reagieren zu können. Diesbezüglich lassen sich zunächst die bereits gegebenen Anforderungen, die in den Kommunen derzeit vermutlich den größten Teil der digitalen Aufmerksamkeit binden, von künftigen Chancen der Digitalisierung unterscheiden. Letztere sind zweifellos viel diskutiert, aber noch weit davon entfernt, in der Fläche schon in Angriff genommen zu werden. Sie verheißen aber immerhin einen positiven Erwartungshorizont, der angesichts der ansonsten drängenden Ungewissheit der digitalen Transformation schon motivatorisch außerordentlich wichtig erscheint. Gleichwohl darf dies nicht davon abhalten, Risiken i. S. zu bewältigender Herausforderungen frühzeitig in den Blick zu nehmen, um sowohl die aktuelle digitale Praxis bewältigen als auch mögliche Chancen überhaupt in Betracht ziehen zu können.

Für die schon in der täglichen Verwaltungspraxis beobachtbare Digitalisierung kann man davon ausgehen, dass diese die immanente Vielfalt der kommunalen Landschaft widerspiegelt. In nahezu allen Ländern gibt es demnach nicht nur einzelne Champions und Modellkommunen, sondern auch bereits Verbände, die Ressourcen und Know how bündeln, um digitale Herausforderungen besser zu meistern. Hinzu kommt die Entwicklung auf Landesebene, was die Bearbeitung der eigenen informationstechnischen Angelegenheiten, aber ebenso die Unterstützung der Kommunen anbetrifft. Einen kräftigen Impuls wird dieser gemeinsame Digitalisierungsprozess zweifellos durch das Online-Zugangs-Gesetz erhalten, weil es innerhalb von fünf Jahren dazu führen wird, alle Verwaltungsdienstleistungen über verbundene Portale elektronisch zur Verfügung zu stellen. Beinahe revolutionär erscheint dies vor allem deshalb, weil damit in kurzer Zeit eine im föderalen System keineswegs zwangsläufige Koordination und Vernetzung erforderlich wird, von der auf längere Sicht nicht nur die Bürgerinnen und Bürger und die Verwaltungen untereinander profitieren, sondern auch die Kompetenz zur Strukturierung komplexer Systeme erhöht wird. Oder anders ausgedrückt: der Umstand, dass sich ein koordiniertes Digitalisierungsprojekt unter föderalen Bedingungen ungleich komplexer als in zentralistischen Strukturen darstellt, kann i. S. innovativer Vielfalt und Problemlösungskompetenz dann zu einem Vorteil werden, wenn entsprechende Kompetenzen und kooperative Ressourcen aufgebaut und nachgehalten werden. In Niedersachsen zum Beispiel berührt dies weitere Projekte, die vom Land zusammen mit oder (auch) für die Kommunen umgesetzt werden: die Stärkung und Erweiterung des Landesnetzes, die Zusammenarbeit mit dem N-CERT und die Nutzung seiner Serviceleistungen im Bereich der IT-Sicherheit, die gemeinsame Koordination in einem eigenen niedersächsischen IT-Planungsrat, die darüber hinaus gehenden Überlegungen einer fortgesetzten institutionalisierten Kooperation im Bereich E-Government und die Planungen des Landes zur Errichtung eines (neuen) niedersächsischen Rechenzentrums. Diese Handlungsbereiche sind nicht als erschöpfende Kategorie gedacht, sondern dienen der beispielhaften Veranschaulichung gegebener Ansätze. Ihre Aufzählung ließe sich fortsetzen, etwa mit Blick auf den laufenden Breitbandausbau als jene kommunale Infrastrukturmaßnahme, die derzeit vielerorts das auf Jahre hinaus größte Investitionsvolumen der Kommunen bindet. Die digitale Fortbildung vorhandenen und die Ausbildung künftigen Fachpersonals umreißt ein weiteres Handlungsfeld.

In dem Maße, wie den oben umrissenen Anforderungen entsprochen werden kann, erscheint es durchaus realistisch, Chancen der Digitalisierung zu ergreifen und für die Performanz kommunaler Selbstverwaltung zu nutzen. Dies gilt zunächst mit Blick auf den eigenen Bestand an digitalisierbarem Wissen. Schätzungen in Branchenkreisen gehen davon aus, dass über 50 Mrd. EUR an volkswirtschaftlichem Mehrwert allein dadurch erzeugt werden könnten, dass der öffentliche Sektor seine Fach-Daten einfacher und ggf. sogar kostenfrei zugänglich machen würde. Hinzutritt die Vereinfachung

von Staat und Verwaltung durch Vernetzung und Automatisierung. Die in diesem Beitrag schon angesprochene Blockchain-Technologie hat z. B. das Potenzial, Register ortsunabhängig, sicher und ressourcensparend zu organisieren. Auf gleicher Basis sind künftig ggf. auch fälschungssichere Verfahren abbildbar, die das Verwaltungshandeln transparenter und erheblich rationeller gestalten könnten. Weitere Chancen birgt die Digitalisierung zweifellos mit Blick auf Lebenslagen bei Krankheit und im Alter sowie in den ländlichen Räumen. Leistungsstarke Breitbandanbindungen und telemedizinische Anwendungen stellen für das Gesundheitssystem effektivere Hilfen in Aussicht und entlasten die stationären Strukturen. Leben und Versorgung im ländlichen Raum werden damit sicherer, genauso wie das dezentrale Arbeiten jenseits klassischer Mobilität neue Formen der Funktionsteilung ermöglicht, die sich ggf. mit einer höheren Work-Life-Balance verbinden, in jedem Fall aber vielen Dörfern und Gemeinden wieder neue Entwicklungschancen als Lebens- und Arbeitsort offerieren.

Allerdings setzt das Ergreifen von Chancen immer auch die Fähigkeit voraus, die dafür notwendigen Ressourcen bereit zu stellen. Insofern ist die eigene Stellung und institutionelle Zukunft im Rahmen der Digitalisierung nicht nur eine allgemeine Kategorie, sondern letztlich eine zentrale Bedingung gelingender Transformation. Und hier sind denn wohl auch die größten Risiken und Herausforderungen zu verzeichnen. Sofern weiter oben von der blockchain-basierten Digitalisierung von Registern als Chance der Verwaltungsvereinfachung die Rede war, verweist sie zugleich auf einen drohenden Funktionsverlust staatlicher Institutionen. Dieser könnte sich in dem Maß und Umfang fortsetzen, wie neue Technologien eine ortsunabhängige und automatisierte Leistungserbringung ebenso verlässlich, ggf. sogar noch sicherer und vor allem effizienter in Aussicht stellen. Unter solchen Bedingungen geriete Digitalisierung mehr zur systemischen Konkurrenz denn zur Hilfe in der Verwaltungspraxis. Weitere Fragen stellen sich mit Blick auf die Transformation fortbestehender öffentlicher Gewährleistungspflichten, die ihrem Herkommen nach in analogen Zeiten wurzeln. War etwa die Stromversorgung ursprünglich öffentliche Aufgabe, gilt dies immer noch für ihre Gewährleistung. Betätigen sich hingegen Verbraucherinnen und Verbraucher als sog. Prosumer in einem sich selbst regulierenden Produktions- und Verbrauchernetzwerk, stellt sich die Frage, ob und wie Kommunen unter diesen Bedingungen überhaupt noch gewährleistend agieren können. Nicht zuletzt unter Sicherheitsgesichtspunkten löst ein ubiquitäres Internet der Dinge enorme Anforderungen bei jenen Stellen und Instanzen aus, die die allgemeine Sicherheit bei flächendeckenden und/oder systemischen Fehlfunktionen aufrechterhalten sollen. „Security“ und „Safety“ sind in diesem Zusammenhang Schlüsselbegriffe, die einerseits den Schutz der IuK-Systeme vor unberechtigten Zugriffen und andererseits die Sicherheit des laufenden Betriebes adressieren. Bereits die aufwendigen Verfahren und Abstimmungen zur vergleichsweise einfach erscheinenden Adaption und Erreichbarkeit für den europäischen eCall in Kraftfahrzeugen verdeutlicht den enormen

Aufwand, den Staat und Kommunen hier betreiben müssen. Damit aber dürften eine zumindest in Teilbereichen mögliche institutionelle Konkurrenz durch digitale Systeme und die deutlich anspruchsvollere Wahrnehmung fortbestehender hoheitlicher Verpflichtungen als eine drängende Herausforderung der Digitalisierung in den kommenden Jahren zu begreifen sein. Diese Erkenntnis soll indes nicht mutlos machen, sondern vor allem dafür sensibilisieren, dass der den Alltag dominierende Aufwand praktischer Digitalisierung immer mit dem Blick auf lohnende Chancen, vor allem aber auch auf die strategischen Zukunftsfragen betrieben werden sollte, die pfadabhängig beantwortet werden müssen.

4. Kommunale Selbstverwaltung wird nicht obsolet, sondern befindet sich künftig in Gesellschaft neuer, digitaler Koproduzenten sozialer Dienst- und Ordnungsleistungen.

Auch wenn die Digitalisierung und ihre technologischen Errungenschaften in zunehmendem Maße selbst organisierte soziale Strukturen ohne Hierarchie, Intermediäre, Ortsbezug und hoheitliche Gewährleistung vorstellbar machen, bleiben doch auch diese von Gründungsakten und zumindest im internen Konfliktfall von äußern Ordnungs- und Stabilisierungsleistungen abhängig. So ist es zwar naheliegend und vorausschauend, sich seitens der öffentlichen Gebietskörperschaften wie auch aus Sicht mittelbarer Staatsverwaltung auf eine wachsende Konkurrenz digitaler Selbstorganisation einzustellen. Unnötig erscheint indes eine dem befürchteten Funktionsverlust folgende Abwehrstrategie. Denn schon der beträchtliche Grundbestand gegebener Vermögensgegenstände öffentlicher Träger macht deren weitere Verwaltung erforderlich. Und im Fall von Kommunen schließt das die rechtlichen Beziehungen zu den natürlichen Mitgliedern des Gemeindeverbands ein. Hinzukommen die gemeinsamen raumbezogenen Ordnungsleistungen, die sich nicht von geographischen Koordinaten und ebenso wenig von ihrer lokalen Verankerung lösen lassen. Und selbst wenn Blockchains wie auch noch nachfolgende Technologien das Prinzip der Gebietsorganisation sehr viel stärker als heute vermutet obsolet machen könnten und durch verbindliche Vertragsbeziehungen bzw. Personenverbände ersetzen würden, eine digitale Selbstverwaltung also selektiv, monothematisch und ggf. sogar kompetitiv organisieren sollten, blieben ihre Mitglieder doch auch immer räumlich agierende Bürgerinnen und Bürger, folglich (Mit-)Inhaber „alter“ kommunaler Rechte und Bedarfsträger raumwirksamer Ordnungsleistungen. Und deren komplette Digitalisierung würde zuvor immerhin einen demokratisch legitimierten Rechteübergang auf neue ortsungebundene sowie möglicherweise überlappende digitale Trägerstrukturen voraussetzen.

Hinzukommt, dass zumindest derzeit noch viele Menschen nur begrenzt digital agieren. Ihnen gegenüber stehen der Staat und die kommunale Selbstverwaltung in der Leistungsverantwortung und bleiben in einem weiter gefassten Sinn ausgleichs verpflichtet,

da gleichwertige Lebenschancen als Teil der sozialen Daseinsvorsorge begriffen werden und von der Kommune selbst als solche definiert werden. Dieser Auftrag wirkt wenigstens solange fort, wie digitale Teilhabe von technischen Ressourcen und Nutzerfähigkeiten abhängig ist. Derzeit jedenfalls ist nicht ersichtlich, dass der technologische Fortschritt selbst den "digital divide" beseitigt. Mithin dürften der gleichberechtigte Zugang und die Nutzung digitaler Medien von einer externen Ordnungsleistung abhängig bleiben, die wiederum ihren eigenen Referenzpunkt benötigt. Bislang ist das in letzter Instanz die räumlich gebundene Staatlichkeit. Schon aus institutionenökonomischen Erwägungen erscheint eine alternative Zuordnung dieser Funktion fraglich, zumal die Transaktionskosten einer kompetitiven Digitalisierung sozialstaatlicher Verpflichtungen außerordentlich hoch sein dürften.

Umgekehrt darf die vorgetragene Diagnose trotzdem nicht dazu führen, tradierte Strukturen und Funktionen von Staat und Selbstverwaltung als schlechthin unangreifbar anzusehen. Denn unweigerlich wird sich ihr Stellenwert ändern und sich mit dem Erfordernis verbinden, auf andere Systeme und deren Strukturen nicht allein hierarchisch, sondern vor allem anschlussfähig zu reagieren. Vernetzung und Responsivität stellen insofern gerade in Zeiten der Digitalisierung wichtige Fähigkeiten des öffentlichen Sektors dar. Staatliche und kommunale Verantwortungsträger müssen mit Erkenntnisoffenheit und der Bereitschaft zu neuen Lösungen reagieren. Und dies wiederum setzt voraus, dass Digitalisierung nicht länger bloß instrumentell (Wie kann ich das Internet für effiziente Abläufe und moderne Dienstleistungen nutzen?), sondern zunehmend auch in konstitutionellen Kategorien betrachtet wird (Wie verändert Vernetzung Bedürfnisse, Lebensformen, soziale Strukturen und Rechtsbeziehungen?). Wünschenswert ist somit, dass i. S. produktiver Selbstverunsicherung die eigenen Funktionen und Routinen häufiger in Frage gestellt werden, um adäquat und vor allem rechtzeitig auf digitale Veränderungen reagieren zu können. Kommunale Selbstverwaltung in der Digitalisierung würde demnach nicht ersetzt, sähe sich aber vermehrt in Gesellschaft anderer Organisationsformen, die als Koproduzenten sozialer Ordnung auftreten. Diese im Föderalismus deutscher Prägung keineswegs neue Erfahrung muss eigentlich „nur“ gedanklich und praktisch erweitert werden, sobald Verwaltung nicht bloß mit Stiftungen, Kammern und berufsständischen Vereinigungen, sondern etwa auch mit privat organisierten digitalen Mobilitätskooperativen interagieren und sich mit diesen beispielsweise über die Refinanzierung allgemein genutzter Verkehrswege auseinandersetzen müsste.

5. Kommunen und ihre Entscheidungsträger/innen müssen auf die Digitalisierung proaktiv reagieren, um auch die eigene digitale Transformation bestimmend mitzugestalten.

Es spricht also sehr viel dafür, dass auch die Digitalisierung einen noch offenen Prozess technologischer Entwicklung und gesellschaftlicher Transformation darstellt. Umso

mehr sollte die Erkenntnis einer vielfältigeren, weil digitalisierten Interaktionslandschaft die kommunale Selbstverwaltung zu einer den ursächlichen Faktoren und ihren Phänomenen gegenüber offenen Haltung veranlassen. Zusammen mit den anderen staatlichen Ebenen müssen proaktive Strategien entwickelt werden, um erfolgreich digital agieren zu können. Denn auch hier gilt, dass frühzeitige Mitgestaltung Lücken schließt und kollektiv weniger wünschenswerte Lösungen erschwert.

So erscheint es auch oder sogar gerade unter den Bedingungen digital vermittelter Vernetzung, Transparenz und Echtzeitkommunikation sinnvoll, Räume deliberativer und abwägungsfähiger Willensbildung zu erhalten und zu stärken, um komplexe Entscheidungen verantwortlich treffen zu können. Umso notwendiger ist es, herkömmliche und damit eben vor allem repräsentative (lokale) Demokratie nicht zu ersetzen, sondern für digitale Kommunikation und Beteiligung zu öffnen. Es gilt, online-gestützte Partizipationsinstrumente frühzeitig zu nutzen, um nicht anstelle, sondern im Zusammenspiel mit repräsentativen Entscheidungsmechanismen Good Governance zu beweisen und so institutionelle Akzeptanz zu erhalten. Andernfalls droht gerade in der Parallelität zur aktuell beobachtbaren Ausweitung von Volksgesetzgebung eine Atomisierung von Demokratie, die Gefahr läuft, vorwiegend situativ bedingte Entscheidungen ohne inhaltliche, soziale und längerfristige Kontextbezüge zu produzieren.

Hinzutritt das Erfordernis einer von einigen so bezeichneten Multikanal-Strategie. Denn indem Partizipation parallel immer auch noch analog vorgehalten wird, kommen gerade Kommunen ihrem allgemeinen Versorgungsauftrag ebenso für jene nach, denen die materiellen Voraussetzungen zur digitalen Teilhabe fehlen. Zugleich wird damit ein wichtiger Beitrag zur Sicherheit von Entscheidungsprozessen geleistet, wenn – wie Wahlkämpfe im Internetzeitalter zeigen – digitale Systeme durchaus manipulationsanfällig sind. Hier kann sich gerade die Kleinheit kommunaler Einheiten als Vorteil erweisen, da auf ihrer Ebene Meinungsbildung notfalls analog auf Bürgerversammlungen und im Dorfgemeinschaftshaus organisiert werden kann. Entsprechende Entscheidungen sind unmittelbar erlebbar und somit nachprüfbar, jedenfalls in diesem Moment von keinem Cyber-Troll zu simulieren oder abzufälschen.

Schließlich spricht nicht nur die beschriebene analoge Sicherheitsfunktion, sondern vor allem der Erhalt sozialen Vertrauens für ein Mindestmaß an Delegation und analoger Verantwortlichkeit. Denn dieses Vertrauen ist die Voraussetzung dafür, dass die Entwicklung von Lösungen fehlertolerant und in geschützten Räumen erfolgen kann, mithin Innovation möglich bleibt. Was zunächst im unternehmerischen Bereich naheliegend scheint, ist für den öffentlichen Sektor und die kommunale Selbstverwaltung nicht minder bedeutend, wenn beispielsweise im diskursiven Prozess Varianten der baulichen Dorfentwicklung oder die Strukturierung und Erbringung sozialer Leistungen erörtert

werden müssen. Echtzeit-Transparenz wirft hingegen nicht nur die Frage nach legitimer Betroffenheit und Zugangsrechten zu Entscheidungen auf, sondern führt seitens der Community-Members zu der Neigung, im Zweifel alles nachvollziehen zu wollen, während sich delegierte Entscheidungsträger zunehmend gehemmt sehen können, im Wissen um die permanente und totale Überprüfung jedes ihrer Schritte Entscheidungen mit Fehlerpotenzial zu treffen. Der konstruktive Sinn und Zweck von Vertrauen und Vertraulichkeit erodieren hier. Sichtbar wird diese Entwicklung bereits im Zusammenspiel mit plebiszitären Verfahren, aufgrund derer gewählte Vertreterinnen und Vertreter schon in der Anbahnungsphase ihre Entscheidungen an geäußerte Initiativen anpassen, um so einer etwaigen Abstimmungsniederlage im nachfolgenden Plebiszit zuvorzukommen. Man kann dies als eine stärkere Hinwendung zum Volkswillen betrachten. Dieser Bewegung wohnt allerdings auch eine mitunter ganz erhebliche Begrenzung gestalterischen Potenzials inne, was gerade bei komplexen und langwierigen Vorhaben die Risiken vorzeitigen Scheiterns erhöht. Die intensive und wechselvolle Diskussion um das Vorhaben von Stuttgart 21 darf insoweit als beispielhaft gelten. Deshalb ist wie bei direktdemokratischen Verfahren auch bei der Anwendung digitaler Beteiligung und Transparenz Augenmaß erforderlich. In immer stärkerer Ausprägung könnten beide zu maximierter Kontrolle führen, die Vertrauen und damit kreative wie auch innovative Politikgestaltung gefährden. Erneut soll damit nicht für digitale Abstinenz plädiert werden, ebenso wenig für eine Abkehr von mehr Bürgerbeteiligung, sondern für deren aufmerksame und für immanente Risiken sensibilisierte Anwendung.

6. Staat und Kommunen müssen Digitalisierung als gewichtige Aufgabe annehmen, dafür eigene Ausgabenbereiche etablieren und mutmaßlich steigende Aufwände ausfinanzieren.

Obgleich Digitalisierung vor allem eine strategische Neuorientierung und einen Kulturwandel handelnder Akteure bedingt, erfordert sie auch mehr materielle Anstrengungen. Am sichtbarsten wird das derzeit im Rahmen des Ausbaus der Breitbandinfrastruktur. Diese gesamtgesellschaftliche Aufgabe ist de facto kommunalisiert worden, allein schon deshalb, weil es die Gemeinden und Kreise sind, die ihrem Gewährleistungsauftrag folgend die drängenden Versorgungslücken schließen müssen. Die damit verbundenen Investitionsvolumina gehen weit über normale Vorhaben hinaus und bergen angesichts der eingangs geschilderten exponentiellen Dynamik von digitaler Technologien natürlich auch Risiken. Gleichwohl erscheinen die Investitionen ohne vernünftige Alternative, wenn die produktive Basis der Volkswirtschaft in einer sich weiter digitalisierenden globalen Ökonomie erhalten werden soll. Insofern betätigen sich hierzulande gerade die Kommunen als wesentliche Entwicklungskräfte, die Digitalisierung bereits heute ermöglichen und nicht etwa verschleppen.

Aber die angesprochenen Investitionserfordernisse sind vermutlich noch sehr viel umfassender. Dies gilt in zeitlicher Perspektive wie auch in sachlicher Hinsicht. So gehen wir heute bei der Herstellung einer ausreichenden Leitungsinfrastruktur von Abschreibungszeiträumen von einigen Jahrzehnten aus. Hierauf sind die Geschäftsmodelle des kommunalen Breitbandausbaus ausgelegt. Aber selbst wenn noch nicht absehbare Innovationen Glasfasernetze in wenigen Jahren nicht mehr up to date erscheinen lassen würden, erschiene es volkswirtschaftlich wie gesellschaftlich nicht vertretbar, darauf aufgrund vager Befürchtungen heute zu verzichten oder bei den nötigen Vorhaben zu zögern. Vielmehr ist es notwendig, noch einmal die gesamtgesellschaftliche Relevanz der Entwicklung in den Blick zu nehmen und ihre Realisierung auch entsprechend zu finanzieren. Dies gilt im Übrigen umso mehr, wenn man auf die Lebenszyklen und Rentabilität digitaler Geschäftsmodelle im privatwirtschaftlichen Bereich blickt. Zwar erscheint die digitale Expansion von eben diesen und der Möglichkeit einer perspektivischen Mehrwerterzeugung getrieben, doch geht dies einher mit zahllosen Beispielen unternehmerischen Scheiterns. All dies gehört zu ökonomischer Entwicklung und technologischem Fortschritt und muss deshalb i. T. sozialisiert bzw. gemeinschaftlich getragen werden. In diesem Kontext erscheint der Breitbandausbau somit als klassisch öffentliche Aufgabe, die in Deutschland integraler Bestandteil kommunaler Daseinsvorsorge ist. Und dies gilt eben auch dann, wenn spätere Innovationszyklen die vollständige Refinanzierung der Infrastrukturprojekte in Frage stellen, solange sie heute und bis auf weiteres die Voraussetzung für digitale Teilhabe und erfolgreiche private Geschäftsmodelle bilden. Zugleich folgt daraus, dass die künftigen öffentlichen und kommunalen Investitionen nicht nur kontinuierlich hoch sein dürften, sondern in den nächsten Jahren noch erheblich ansteigen können, wenn weitere Stadien digitaler Technologie und Vernetzung erreicht werden müssen, um das Internet der Dinge oder den 3D-Druck als neue Form der Güterallokation und Fertigung zu ermöglichen.

Neben der in zeitlicher Hinsicht expansiven Dynamik digitaler Investitionen, ist dies ebenso für ihre unterschiedlichen Anwendungsfelder in der kommunalen Verwaltung anzunehmen. Auf die personelle Dimension i. S. von Bildung, Qualifikation und wettbewerbsfähiger Bezahlung wird weiter unten noch Bezug genommen. Doch schon die angemessene technische Ausstattung von Verwaltung, die Investition in die digitale Verfügbarkeit und Auslieferung ihrer Dienstleistungen und deren Sicherheit verlangen kontinuierlich hohe und der vorgenannten Dynamik nach ebenfalls steigende Ausgaben. Folglich muss der Prozess einer Digitalisierung von Staat und kommunaler Selbstverwaltung künftig jenseits der den Geschäftsprozessen inhärenten Sachausgaben etatisiert, damit sichtbar gemacht und entsprechend ausfinanziert werden. Dies zielt auf eine vergleichbare Akzeptanz, wie sie den Sozialleistungen, den Investitionen in Verkehr und öffentliche Personenbeförderung oder den Kita- und Bildungsausgaben schon heute zu Teil werden. Für das gesamte Staatswesen zieht das freilich die Verpflichtung nach

sich, die Kommunen mit den Infrastruktur- und Folgeausgaben der Digitalisierung nicht alleinzulassen, sondern sie wie bei anderen, vergleichbar großen Herausforderungen – etwa der Integration, dem Kitausbau und den steigenden Sozialausgaben – zu unterstützen.

7. Die Kommunen müssen zusammen mit Bund und Ländern belastbare Strategien entwickeln, um digital kompetentes Personal zu gewinnen und Innovationen voranzutreiben.

Eine weitere Voraussetzung, um in der Digitalisierung mitzuhalten, dürfte die Gewinnung von geeignetem Personal darstellen und dies wenigstens auf zwei Ebenen. Zunächst geht es darum, bei einem insgesamt verknappten Angebot von IT-Spezialisten in Konkurrenz zu anderen Branchen und Bereichen ausreichend viele für eine Beschäftigung im öffentlichen und kommunalen Sektor zu attrahieren. Die hier mehr oder minder festgefühten Bezahlungsstrukturen dürften sich in Anbetracht einer tariflich wie auch betrieblich notwendigen Äquivalenz auf längere Sicht kaum vermeiden und nur i. T. durch die spezifische Sicherheit einer Tätigkeit im öffentlichen Dienst aufwiegen lassen. Umso wichtiger erscheinen deshalb attraktive Arbeitsbedingungen, die den Inhalt und die Gestaltungsspielräume einer Aufgabe betreffen. Die schon heute gegebene thematische Vielfalt kommunaler IT-Anwendungen, der mutmaßlich noch sehr starke digitale Nachholbedarf oder (positiv ausgedrückt) die enormen Entwicklungsmöglichkeiten können bei entsprechenden Konditionen verlockend sein, um sowohl Berufseinsteiger/innen als auch veränderungswillige Mitarbeiter/innen zu gewinnen. Umso wichtiger erscheint hier die Nutzung des spezifischen kommunalen Vorteils lokaler Eigenständigkeit und Organisationshoheit, um attraktive Beschäftigungsmöglichkeiten zu eröffnen.

Auf einer zweiten Ebene geht es neben der Gewinnung von Expert/innen aber auch um die (Weiter-)Qualifizierung von vorhandenem bzw. in Fachbereichen der Verwaltung bereits eingesetztem Personal. Denn für die Kommunen wird die Erbringung ihrer klassischen Ordnungs-, Dienst- und Transferleistungen weiterhin im Vordergrund der Aufgabenerledigung stehen. Auch aus der Mitarbeiter/innen-Perspektive geht es deshalb nicht so sehr, zumindest aber nicht nur um die Anwerbung externer IT-Expertise, sondern um die möglichst breite Vermittlung von IT-Kompetenz im Bestand. Kommunale Verwaltung muss sich auf allen Ebenen einen Begriff von digitalen Anforderungen machen und analoge Bedürfnislagen konzeptionell in digitale Lösungen übersetzen können. Dies ist bereits in der Ausbildung zu berücksichtigen und muss künftig in einer entsprechenden Fort- und Weiterbildung seine Entsprechung finden. Daneben wird die Digitalisierung gerade bei kleineren Gebietskörperschaften vor allem eine Aufgabe der Steuerung externer Dienstleister bleiben. Auch diese Funktion ist aber anspruchsvoll und setzt auf Seiten der Verwaltung eine hinreichende digitale Vorkenntnis und die Fähigkeit zur Planung und Strukturierung etwaiger Projekte und Aufträge voraus.

Als strategischer Vorteil der Kommunen kann sich dabei erweisen, dass sie auf ihrer Ebene auf eine tausendfache Expertise anderer Städte, Gemeinden und Kreise zurückgreifen können, da ein Wettbewerbsverhältnis wie im privatwirtschaftlichen Sektor zwischen ihnen nicht besteht. Schon gemachte Fehler müssen so nicht wiederholt und an anderer Stelle erreichte Lösungen können übertragen werden. Die inzwischen als Teil der kommunalen Arbeitskultur etablierte Diskussion und Mitwirkung in Verbänden, Fachzirkeln und Vergleichsringen bieten hierfür nicht nur deklaratorische Hilfestellungen an. Hinzukommen die in vielen Ländern, Regionen und Nahbereichen bereits etablierten Kooperationen. Sie ermöglichen bei Bedarf die Bildung von Projekt- und Betriebsgrößen, die auch größere Investitionen gestatten. Die weiter oben angesprochene Rolle der Länder als Rahmensetzer und Ermöglicher solcher Entwicklungen ist auch in diesem Zusammenhang erneut zu betonen. Denn letztlich ist das Maß, in dem Kommunen sich an die Bewegung der Digitalisierung anpassen und ihre Umsetzung vor Ort inhaltlich wie personell gestalten, nicht nur ein Ausweis von zeitgemäßer Staatlichkeit, sondern auch ein nicht zu unterschätzender Beitrag zur Standortattraktivität und Landesentwicklung.

8. Am Ende trifft Staat und Kommunen die Verantwortung, nicht nur die Sicherheit von Leib und Leben, sondern im Krisenfall auch die analogen Voraussetzungen einer funktionsfähigen Gesellschaft zu gewährleisten.

Zuletzt gilt es aber, bei aller Dynamik und Zuversicht auch die sehr grundlegenden Bedürfnisse physischer Sicherheit und ihre digitalen Betroffenheit in den Blick zu nehmen. Die Menschen in den westlichen Industrie- und Wohlfahrtsstaaten verlassen sich auf den guten Zustand lebensnotwendiger Versorgungssysteme. Weil aber Gewohnheit verletzlich macht und Komplexität potenzielle Schäden erhöht, bedarf es hierbei der Vermittlung einer aufgeklärten Risikokultur. So sieht sich die freiheitliche Gesellschaft heute einer Reihe deutlich veränderter Gefahren ausgesetzt. Sie zeichnen sich durch vielfältige Erscheinungsformen und vor allem durch komplexe Wechselwirkungen aus. Diese machen Sicherheit weniger planbar als zu Zeiten, in denen herkömmliche konventionelle Konflikte überwogen. Zugleich treten Gefahren in einer globalisierten und sich digitalisierenden Welt auf, die sich ökonomisch, sozial und technologisch enorm weiterentwickelt hat und ein hohes Innovationstempo aufweist. In dem Bestreben, Bedürfnissen und Versorgungsmängeln durch verbesserte technische Lösungen und eine umfassende Digitalisierung von Kommunikations- und Steuerungssystemen zu begegnen, entsteht Unsicherheit vor allem auch durch überwunden geglaubte Verletzlichkeit. Sie ist die Kehrseite einer niemals vollständigen Alltagssicherheit. Denn selbst technisch perfektionierte Systeme bleiben fehleranfällig. Aufgrund ihrer hohen Komplexität und Interdependenz verstärken sie Störfälle durch Domino- und Kaskadeneffekte. Denkbare Auslöser sind Naturereignisse, technische Fehler und menschliches Versagen

sowie Anschläge, kriegerische Auseinandersetzungen und natürlich auch Cyber-Attacken. Außerdem ist anzuerkennen, dass herkömmliche polizeiliche und militärische Szenarien keinesfalls wahrscheinlicher sind als systemische Katastrophen und große Schadenslagen.

Deshalb muss dem Schutz der empfindlichsten Bereiche des modernen Gemeinwesens, den kritischen Infrastrukturen, gerade unter den hier diskutierten Bedingungen einer ubiquitären Digitalisierung ein viel höherer Stellenwert zukommen. Dies betrifft vielfach auch kommunale Systeme, etwa die Energie- und Wasserversorgung, den öffentlichen Personennahverkehr, die Gesundheitsfürsorge und die Kommunikations- und IT-Systeme. Dabei nehmen die IT und die Erreichbarkeit im Cyberraum schon heute eine Schlüsselrolle ein. Mit der Durchdringung aller Lebensbereiche ist beides zur ubiquitären Funktionsvoraussetzung geworden. Gleiches gilt für die Stromversorgung. Ein längerer Ausfall – durch Defekte oder Anschläge – wäre eine nationale Katastrophe. Staat und Kommunen müssen sich deshalb auf die Prävention und Gefahrenabwehr im Bereich kritischer Infrastrukturen und der IT-Systeme konzentrieren. Denn Störfälle und Cyber-Attacken sind längst keine abstrakte Bedrohung mehr. Wir verzeichnen täglich Massenangriffe und professionelle „skalpellartige“ Attacken, die kriminelle Hintergründe haben, aber auch von staatlichen Stellen ausgehen können.

Es ist daher richtig, wenn sich Bundeswehr und NATO dafür rüsten. Der Bund, die Länder und ihre Kommunen müssen dies auch tun. Erforderlich sind u. a. die Regelung von Informationssicherheitspflichten (für Hersteller, Dienstleister und Anwender), präzisere Informations- und Beratungspflichten des Bundesamtes für Sicherheit in der Informationstechnik, vergleichbare Regelungen zum IT-Sicherheitsgesetz für kritische Infrastrukturen, verbindliche Prozess- und Kommunikationsstrukturen (etwa im Verwaltungs-CERT-Verbund des Bundes und der Länder) und Möglichkeiten zum Einsatz geeigneter Angriffserkennungs- und Abwehrsysteme gegenüber Cyber-Angriffen auf Behördenetzwerke und IT-Systeme Kritischer Infrastrukturen. Um im Cyber-Notfall handlungsfähig zu sein, müssen sich Verwaltungen, CERTs, Betreiber kritischer Infrastrukturen, Katastrophenschutzbehörden und Hilfsorganisationen eng abstimmen und auch analog miteinander vernetzen. Regelmäßige Simulationen in kürzeren Abständen sollten dabei klassische Übungen der lokalen und überörtlichen Gefahrenabwehr- und Katastrophenschutzbehörden ergänzen. Zudem muss sich die Verwaltung besser für Ernstfälle präparieren und dafür wiederum selbst neue Entwicklungen wie Big Data-gestützte Prognoseinstrumente nutzen.

Und trotzdem wird es im Ernstfall auf die Deckung elementarster Bedürfnisse ankommen, weshalb die Ausstattung im Katastrophenschutz technische und IT-bezogene Innovationen integrieren, aber ebenso Einsatz- und Durchhaltefähigkeit mit einfachsten

Mitteln unter widrigsten Umständen sicherstellen muss. Und hierbei werden die analoge Ortsebene und der institutionelle Aufgabenrahmen der Kommunen in wesentlicher Hinsicht bestimmend und vermutlich auch unverzichtbar bleiben. Denn hier organisieren sich die überwiegend ehrenamtlich strukturierten Feuerwehren und Hilfsorganisationen. Selbst wenn wir deren Kräfte mit immer besserem, auch digitalem Equipment ausstatten, werden sie die effektivsten Hilfen im Zweifel selbst und von Hand zu erledigen haben. Insoweit zeigt gerade der Bereich der öffentlichen Sicherheit und des Bevölkerungsschutzes eindringlich, dass zur Realisierung digitaler Chancen und Vorteile immer auch eine analoge Funktion grundlegender Gewährungspflichten gehört, womit möglicherweise am deutlichsten hervortritt, dass lokale und kommunale Strukturen im digitalen Zeitalter nicht nur nicht entbehrlich werden, sondern funktionsnotwendig bleiben, sich aber entsprechend darauf einstellen müssen.

Diskussionsbericht (4. Teil)

Von Dipl.-Jur. Stefan Jansen

Herr Dr. Erdmann eröffnete die Diskussion und wandte sich zunächst an Herrn Barenkamp. Die Technologie der Blockchains habe sicherlich viele Vorteile und werde gravierende Veränderungen mit sich bringen. Mit Blick auf die Rechtsanwendung werde der Faktor Mensch allerdings nicht überflüssig. Dies gelte etwa für den Beruf des Notars, eines Organs der Rechtspflege, und die von diesem erbrachten Beratungsleistungen.

Herr Barenkamp räumte ein, dass es auch in Zukunft wegen des fortbestehenden Bedürfnisses nach Rechtsdienstleistungen noch Notare geben werde. Allerdings werde sich deren Tätigkeitsfeld wandeln und damit auch die Anforderungen an den Beruf. Die Digitalisierung werde sich auch hier bemerkbar machen, insbesondere ließe sich die Durchführung vieler Tätigkeiten digitalisieren. Dies gelte etwa für den Vorgang der Beurkundung. Das heutige, gewissermaßen „klassische“ Tätigkeitsfeld werde sich deutlich einschränken.

Frau Schumann (Gemeinde Pattensen) bewertete den disruptiven Charakter der mit der Blockchain-Technologie einhergehenden Veränderungen als positiv. Für die Verwaltung erfordere dies eine Standardisierung der Prozesse, wobei zwischen einfacheren und komplexeren Vorgängen zu unterscheiden sei. Die Digitalisierung biete auch eine Chance für Innovationen im Verwaltungshandeln. So könne Verwaltung nicht nur auf Antrag der Bürgerinnen und Bürger (reaktiv), sondern auch proaktiv tätig werden, etwa wenn es um die Beantragung von Leistungen aus einem einheitlichen Lebensvorgang gehe (Beantragung von Elterngeld und eines Kinderbetreuungsplatzes); so wie es die Menschen erwarteten, weil es von Plattformen im Internet bekannt sei („Kunden, die diesen Artikel gekauft haben, kauften auch ...“). Wichtig sei, dass die Verwaltung hinsichtlich der Veränderungen im Zuge der Digitalisierung auch personell gut eingestellt sei. Dies sei bisher nicht der Fall, auch die Ausbildung gehe hierauf bisher zu wenig ein.

Herr Barenkamp betonte, dass die Digitalisierung zum einen ein menschengemachter Prozess sei, der Mensch aber zum anderen auch nicht überflüssig werde. Mittels eines entsprechenden Schemas ließen sich zwar viele Tätigkeiten in die digitale Welt übertragen. Der menschliche Einfluss beziehe sich dann aber auf die Optimierung jener Prozesse. In der digitalen Zukunft stehe daher die geistige Leistung des Menschen im Vordergrund. Die bloße Ausführung einer Tätigkeit hingegen werde digitalisiert. Dies

werde auch einen tiefgreifenden Wandel aller Berufsbilder mit sich bringen. Für die junge Generation sei dies im Übrigen selbstverständlich. Letztlich entstünden auch immer wieder neue Tätigkeitsfelder und den Wegfall anderer werde man nicht vermissen.

Herr Dr. Götz verwies auf die Herausforderungen mit Blick auf die Findung geeigneten Personals. Die Digitalisierung erfordere eine adäquate Ausbildung der Verwaltungsbeschäftigten. Spezialisten im Bereich IT zu finden, sei für die öffentliche Hand schwierig. Dies liege auch an der im Vergleich zur Privatwirtschaft signifikant anderen Bezahlung. Häufig seien öffentliche Stellen schon mit dem Erstellen einer eigenen Homepage überfordert. Für die zukünftigen Steuerungs- und Designaufgaben stehe man daher vor besonderen Herausforderungen.

Herr Krebs (Landkreis Leer) stellte mit Blick auf die Digitalisierung die Frage in den Raum „Wer macht eigentlich was?“. So seien etwa die Grundbuchämter mittlerweile digitalisiert; bei Grundstücksübertragungen fertige der Notar jedoch immer noch einen „gerollten“ Vertrag. Mit Blick auf die Verpachtung von Grundstücken sei eine Marktübersicht über die Pachtpreise gefragt. Hierzu seien einheitliche Geo-Daten erforderlich, die allerdings nicht allen Beteiligten zur Verfügung stünden. Auch der Breitbandausbau sei nicht planbar, da es an einer Digitalisierung der erforderlichen Daten fehle. Dies sei wenig verständlich, zumal durch die Digitalisierung eine enorme Kostenersparnis möglich sei.

Herr Dr. Götz stimmte darin überein, dass die Digitalisierung eine finanzielle Entlastung des Staates mit sich bringen könne. Soweit hierzu allerdings eine Verlagerung von Zuständigkeiten erforderlich sei, sei zu berücksichtigen, dass dies stets ein schwieriger Prozess sei. Verhindert werden müsse auch, dass Zuständigkeitsänderungen mit einem Verlust der Datenhoheit verbunden seien. Das Land setze insoweit auf ein einvernehmliches Handeln mit der kommunalen Ebene. Letztlich erfordere die Digitalisierung pragmatische Zuständigkeitslösungen. Insoweit sei eine Diskussion erforderlich, die unter Einbeziehung aller gebietskörperschaftlichen Ebenen geführt werden müsse.

Herr Bienen (BPS Treuhand GmbH) betonte hinsichtlich der Herausforderungen im Zuge der Digitalisierung die Verantwortung auch der Kommunalaufsicht. Es bedürfe eines professionellen Vertragsmanagements auf der kommunalen Ebene. Hierzu müssten sich auch die Einstellungen der Verantwortlichen vor Ort ändern. Die Kommunalaufsicht stehe in der Verantwortung, auf diese Veränderung hinzuwirken.

Herr Dr. Götz hielt dem entgegen, dass die Kommunalaufsicht keine kommunale Erziehungsanstalt sei. Die Aufsicht wolle zwar digitale Prozesse erleichtern. Ihre Einwirkungsmöglichkeiten seien insoweit aber nicht nur rechtlich begrenzt, vielmehr wolle

man auch politisch die bestehenden kommunalen Handlungsspielräume unangetastet lassen. Mit Blick auf den Breitbandausbau drohe eine enorme Verschuldung der kommunalen Ebene. Dies sei bei der Genehmigung der kommunalen Haushalte von der Kommunalaufsicht zu berücksichtigen. In jedem Fall bedürften die Kommunen einer Unterstützung mit Blick auf die anstehenden Investitionen.

Teilnehmer

Wissenschaftliche Leitung des Symposiums

Professor Dr. Jörn **Ipsen**

Institut für Kommunalrecht und Verwaltungswissenschaften, Universität Osnabrück

Professor Dr. Bernd J. **Hartmann**, LL.M. (Virginia)

Institut für Kommunalrecht und Verwaltungswissenschaften, Universität Osnabrück

Referenten

Dipl.-Wirtsch.-Inf. Marco **Barenkamp**

Vorstandsvorsitzender der LMIS AG, Osnabrück

Dr. Alexander **Götz**

Niedersächsisches Ministerium für Inneres und Sport, Hannover

Professor Dr. Mario **Martini**

Universität Speyer

Bürgermeister Christoph **Meineke**

Gemeinde Wennigsen (Deister)

Professor Dr. Utz **Schliesky**

Direktor des Landtags Schleswig-Holstein, Kiel

Professor Dr. Edzard **Schmidt-Jortzig**

Bundesminister der Justiz a.D., Universität Kiel

Teilnehmer:

Beigeordneter a.D. Heinrich **Albers**

Redaktion Niedersächsische Verwaltungsblätter, Sarstedt

Referatsleiter Dr. Tim **Baedermann**

Stadt Wolfsburg

Leitender Kreisverwaltungsdirektor Thorsten **Bents**
Kreis Plön

Geschäftsführer Martin **Bienen**
BPS Treuhand GmbH, Bünde

Bürgermeister Reiner **Brombach**
Stadt Bückeburg

Erste Stadträtin Bettina **Conrady**
Stadt Sehnde

Samtgemeindebürgermeister Helmut **Denker**
Samtgemeinde Schwaförden

Fachdienstleiter Dr. Thomas **Drewes**
Landkreis Osnabrück

Ministerialrat Dr. Joachim **Erdmann**
Niedersächsisches Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr

Johannes **Gärke**
Landkreis Osnabrück

Bürgermeister Klaus **Goedejohann**
Gemeinde Bohmte

Professor Dr. Thomas **Groß**
European Legal Studies Institute, Universität Osnabrück

Fachdienstleiter Hans-Jörg **Haferkamp**
Landkreis Osnabrück

Bürgermeister Christoph **Hartz**
Gemeinde Ovelgönne

Ltd. Regionsverwaltungsdirktorin Nicolé **Heidorn**
Region Hannover

Erster Stadtrat Dirk **Heise**
Stadt Varel

Wiss. Mit. Stefan **Jansen**
Institut für Kommunalrecht und Verwaltungswissenschaften, Universität Osnabrück

Allgemeiner Vertreter des Bürgermeisters Michael **Klumpe**
Stadt Diepholz

Fachbereichsleiter Harald **Krebs**
Landkreis Leer

Samtgemeindebürgermeister Tobias **Krüger**
Samtgemeinde Fintel

Susanne **Küpper**
Institut für Kommunalrecht und Verwaltungswissenschaften, Universität Osnabrück

Landrat Dr. Michael **Lübbersmann**
Landkreis Osnabrück

Bürgermeister Andreas **Lücke**
Gemeinde Giesen

Stud. iur. Jana **Marcus**
Institut für Kommunalrecht und Verwaltungswissenschaften, Universität Osnabrück

Julia **Masurkewitz-Möller**
Stabsstelle Digitalisierung, Stadt Oldenburg

Kreisverwaltungsoberrätin Ingrid **Mellin**
Landkreis Hildesheim

Bürgermeister Björn **Mühlena**
Gemeinde Wangerland

Stud. iur. Thorben **Niemeier**
Institut für Kommunalrecht und Verwaltungswissenschaften, Universität Osnabrück

Wiss. Mit. Robert **Notbohm**
Institut für Kommunalrecht und Verwaltungswissenschaften, Universität Osnabrück

Wiss. Mit. Alverich **Ommen**
FB Rechtswissenschaften, Universität Osnabrück

Stud. iur. Lucas **Palma**
Institut für Kommunalrecht und Verwaltungswissenschaften, Universität Osnabrück

Johanna **Peeck**
LMIS AG, Osnabrück

Bürgermeister Rolf **Pfeiffer**
Stadt Elze

Bürgermeister Ansgar **Pohlmann**
Stadt Georgsmarienhütte

Marianne **Pottharst**
Gasthörerin Uni Osnabrück

Gabriele **Proske**
Institut für Kommunalrecht und Verwaltungswissenschaften, Universität Osnabrück

Beate **Retemeyer**
Landkreis Osnabrück

Leitender Bürobeamter Horst **Rohlfs**
Landkreis Leer

Wiss. Mit. Gerrit **Rüwe**
Institut für Kommunalrecht und Verwaltungswissenschaften, Universität Osnabrück

Stud. iur. Henning **Schaaf**
Institut für Kommunalrecht und Verwaltungswissenschaften, Universität Osnabrück

Bürgermeisterin Ramona **Schumann**
Gemeinde Wennigsen (Deister)

Geschäftsführer Dr. Joachim **Schwind**
Niedersächsischer Landkreistag

Erster Stellvertreter des Landrats Kai **Seiferth**
Landkreis Mecklenburgische Seenplatte

Kreisrat Matthias **Selle**
Landkreis Osnabrück

Wiss. Mit. Elisabeth **Spiecker gen. Döhm**
Institut für Kommunalrecht und Verwaltungswissenschaften, Universität Osnabrück

Dezernent Michael **Steffens**
Landkreis Emsland

Bürgermeister Uwe **Sternbeck**
Stadt Neustadt a. Rbge.

Bürgermeister Oliver **Theiß**
Stadt Stadthagen

Erster Kreisrat Wolfram **van Lessen**
Landkreis Diepholz

Annegret **Venhaus**
Landkreis Osnabrück

Jan Vermöhlen
Bund der Steuerzahler Niedersachsen e.V.

Heike Weidemann
Landkreis Schaumburg

Kreisrat Dr. Winfried **Wilkens**
Landkreis Osnabrück

Erster Stadtrat Ulrich **Willems**
Stadt Bramsche

Allgemeine Vertreterin Anne-Christin **Zurlutter**
Stadt Bad Iburg