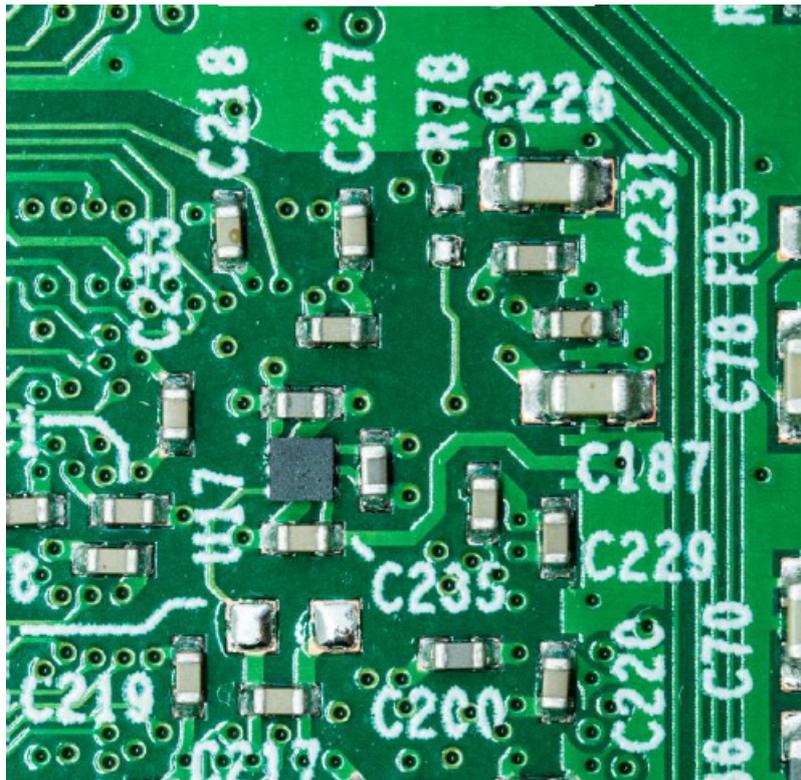


Kolloquium zu gesellschaftspolitischen, staatsrechtlichen, verfassungsrechtlichen und verwaltungswissenschaftlichen Fragen

im

Bremer Rathaus am 12./13. Februar 2019



„Brauchen wir eine neue Staatskunst?“

Herausforderungen für das Staats- und Verwaltungshandeln durch die digitale Entwicklung

Veranstalterin:

**Freie Hansestadt Bremen
Senatorin für Finanzen**

in Kooperation mit

**dem Deutschen Städtetag,
der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt),
dem Deutschen Landkreistag,
Dataport,
dem Zentrum für interdisziplinäre Entscheidungsforschung an der Universität Bremen**

Überlegungen zum Thema

Staatskunst

Gegründet auf die Nikomachische Ethik von Aristoteles bezeichnet „Staatskunst“ begriffsgeschichtlich in der philosophischen Staatslehre die Kunst der Staatsführung, die Fertigkeit, die Wohlfahrt des Staates auf das Vorteilhafteste zu erhalten und zu befördern. In der Gegenwart ist der Begriff eher entmystifiziert, meint politisches Handeln, Regieren, Staatsmanagement. Die Digitalisierung ist die Herausforderung das Handeln des Staates und der Verwaltung.

Arbeitsschwerpunkte des Kolloquiums

I. Digitalisierung in der gesellschaftlichen Entwicklung

Digitalisierung: Was ist das überhaupt?

Der Begriff Digitalisierung ist in aller Munde, es wird ständig über die digitale Revolution berichtet und Politiker befürchten, dass Deutschland den Anschluss an die Digitalisierung verpassen könnte.

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

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

So kann beispielsweise autonomes Fahren vom Steuern eines Fahrzeuges entlasten und sich kosten- und energieeffizienter darstellen. Autonomes Fahren wird aber auch dazu führen, dass der Beruf des LKW- oder Busfahrers obsolet werden wird. Mobilitätsplattformen ermöglichen die Verknüpfungen unterschiedlicher Angebote vom ÖPNV, Taxi oder Carsharing, aber gleichzeitig werden sich dadurch auch Geschäftsmodelle verändern. Die wirtschaftliche Macht wandert vom Dienstleister zum Plattformbetreiber bzw. Datenbroker und verlässt damit die staatliche/kommunale Sphäre. Gestaltungsmöglichkeiten im Zusammenhang von Mobilitätskonzepten mit einer neuen Verantwortlichkeit des ÖPNV werden vergeben.

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

II. Der Staat im Zeitalter der Digitalisierung

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

Als Subjekt der Digitalisierung sind erste Aufgaben wie E-Government und Datenschutz neu normiert bzw. angepasst worden.

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

Auch das Zusammenwirken mit anderen Staaten im Rahmen der beschriebenen Globalisierung ist noch zu gestalten. Welche Regulierungsfunktion wird die EU wahrnehmen müssen. Wird es dabei in den Staaten zu einer veränderten Arbeitsteilung zwischen Parlament und Regierung kommen?

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

Anhörung?). Die Anforderungen an die Kontrolle der Algorithmen werden wachsen, die klassische „Folgenabschätzung“ und die Überprüfung der System-Designs werden nicht mehr ausreichen.

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

Die digitale Dimension der Grundrechte wird erheblich an Bedeutung gewinnen. Wenn der von Politik, Wissenschaft und zivilgesellschaftlichen Akteuren*innen vorgelegte Entwurf einer „Charta der digitalen Grundrechte der Europäischen Union“ auf Information über und Einflussmaßnahme auf Installation und Wirkung der Algorithmen (Art. 7) abstellt, wird auch die verbindliche Beteiligung der Nutzer*innen bei der Konzipierung digitaler Verwaltungsverfahren eine besondere Bedeutung zukommen, die über Initiativen „Nutzer first!“ und Co-Creation hinausgehen muss.

Ein wesentlicher Aspekt fehlt in der öffentlichen Diskussion!

In der bisherigen Diskussion und Praxis der forcierten Umsetzung der Digitalisierung sind die Gesichtspunkte der Veränderungsprozesse und der künftigen Gestaltung der Arbeitswelt 4.0 und die damit verbundenen Ängste, unterschiedlichen Interessen etc. kaum aufgegriffen worden. Die sozialverträgliche Gestaltung der grundlegenden Veränderung der Arbeitsabläufe, der Qualifizierung und des flexiblen Personaleinsatzes kann letztlich nur durch gemeinsames Handeln der Sozialpartner erreicht werden. Hier sind sowohl die Gewerkschaften im öffentlichen Sektor als auch der DGB als politische Interessenvertretung und die öffentlichen Arbeitgeber (Bund, Länder und Kommunen) gleichermaßen gefordert. Stichworte dazu gibt es: Informationsrechte, Beteiligung der betroffenen Beschäftigten einschließlich einer Kultur und Befähigung zur Beteiligung, prozessorientierte Verfahren bei der Umgestaltung, Qualifikationsanalysen und grundlegende Veränderung der Grund- und berufsbegleitenden Qualifizierung Arbeitszeit, Arbeitsbedingungen, Gesundheitsschutz und Schutzregelungen für von Veränderung betroffenen Beschäftigten.

Zugespitzt: Es werden ein politisches Konzept, eine beteiligungsorientierte Gestaltungsoffensive und eine tarifvertragliche und gesetzliche Regelung (ein Digitalisierungstarifvertrag und entsprechende Änderungen im öffentlichen Dienstrecht) gebraucht, um die weitreichenden Veränderungen in den nächsten Jahren zu begleiten.

III. Digitale Souveränität

Tragende Bedeutung kommt dem Postulat der Digitalen Souveränität zu. Früher war IT nur ein Hilfsmittel der Verwaltung. Der Rechner stand „unter“ dem Schreibtisch. Gearbeitet wurde am Schreibtisch. Heute ist die IT integraler Bestandteil der Verwaltungsleistung. Ohne IT funktioniert die Verwaltung nicht. Steht die IT, stehen die Schlangen vor den Bürger- und Kundenzentren. Diese Form von Abhängigkeit kann auf die Funktionalität von Rechtsstaat und Demokratie durchschlagen. Der ausfallsichere Betrieb der IT wird zum Garanten der Funktionsfähigkeit der öffentlichen Verwaltung. Er gehört daher in öffentliche und nicht in private Hände.

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

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

IV. Digitalisierung und Verwaltungshandeln

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

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

Eine Strategie muss daher beide Aspekte aufgreifen: Verfassungsrechtliche Anforderungen an das Verwaltungshandeln und die Gestaltung der Digitalisierung.

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

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

Kommt es dabei zu einer Algorithmisierung des Verwaltungshandelns? Oder kommt die „Rache des Analogens“, wenn Gruppen der Bevölkerung digital „nicht erreichbar“ sind. Eine verfassungsrechtlich garantierte Teilhabe beim Zugang zum eGovernment ist zu ermöglichen. Wie sind personenbezogene Dienstleistungen betroffen? Werden sie durch Roboter ersetzt oder durch künstliche Intelligenz unterstützt?

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

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

„Brauchen wir eine neue Staatskunst?“ – das Kolloquium im Bremer Rathaus am 12./13. Februar 2019

Dienstag, 12. Februar 2019

Kaffee-Empfang ab 8:30 Uhr

9:00 – 9:20 Uhr

Begrüßung und Eröffnung

Bürgermeister Dr. Carsten Sieling, Präsident des Senats, Bremen

9:20 – 9:45 Uhr

Wir brauchen eine neue Staatskunst!

Plädoyer für eine politische und staatstheoretische Auseinandersetzung um die Zukunft der Staatlichkeit in Zeiten der Digitalisierung

Bürgermeisterin Karoline Linnert, Senatorin für Finanzen, Bremen

9:45 – 10:30 Uhr

Festvortrag

Nicht nur staunen, sondern handeln: den gesellschaftlichen Wandel gestalten!

Dr. Katarina Barley, Bundesministerin für Justiz und Verbraucherschutz

Kaffeepause 10:30 – 11:00 Uhr

Arbeitsschwerpunkte des Kolloquiums

Moderation der Tagung: Karen Lahmann, Bremen

Vormittags (11:00 – 13:00 Uhr)

I. Digitalisierung in der gesellschaftlichen Entwicklung

Vorträge:

Ich berechne, also bin ich! Die Entwicklungsdynamik der Digitalisierung und der künstlichen Intelligenz

Prof. Dr. Rolf Drechsler, Universität Bremen/DFKI

Künstliche Intelligenz ante portas der Bürokratie

Prof. Dr. Hermann Hill, Deutsche Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer

Digitale Staatskunst

Thomas Losse-Müller, Staatssekretär a.D., Senior Fellow Hertie School of Governance

Mittagsimbiss 13:00 – 14:00 Uhr

Nachmittags (14:00 - 18:30 Uhr)

II. Der Staat im Zeitalter der Digitalisierung

Vorträge:

Brauchen wir eine neue „digitale“ Ethik und Staatstheorie für den Staat im Zeitalter der Digitalisierung? – Thesen aus der philosophischen Perspektive

Prof. Dr. Dagmar Borchers, Universität Bremen

Regierungskommunikation in Zeiten der Digitalisierung

Prof. Dr. Wieland, Deutsche Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer

Digitalisierung, soziale Ungleichheit und die Zukunft des Wohlfahrtsstaates

Prof. Dr. Frank Nullmeier, Universität Bremen

Kaffeepause 16:00 – 16:30 Uhr

Die digitale Dimension der Grundrechte

Dr. Sönke Schulz, Lorenz-von-Stein-Institut an der Christian-Albrecht-Universität zu Kiel, Geschäftsführer des Landkreistages im Land Schleswig-Holstein

Digitaler Staat – Kein Platz mehr für die Kommunale Selbstverwaltung?

Prof. Dr. Carsten Kühl, wiss. Direktor und Geschäftsführer Deutsches Institut für Urbanistik (difu)

Europa und die Herausforderungen der Digitalisierung

Prof. Dr. Wilfried Bernhard, Universität Leipzig

Abendempfang im Bremer Rathaus (um 19:30 Uhr)

Mittwoch, 13. Februar 2019

Kaffee-Empfang 8:30 Uhr

Vormittags (9:00 – 13:10 Uhr)

Digitalisierungstarifvertrag als Impuls zu Gestaltung der digitalen Herausforderungen? – Digitalisierung geht nur als gemeinsame Gestaltungsinitiative der Sozialpartner –

Frank Bsirske, Vorsitzender der Vereinigten Dienstleistungsgewerkschaft (Ver.di)

III. Digitale Souveränität

Vorträge:

Digitale Souveränität – Schutz und Gewährleistung als Verfassungsauftrag.

Dr. Johann Bizer, Vorstand Dataport

Digitale Souveränität durch rechtliche Gestaltung von Technik?

Martin Schallbruch, Ministerialdirektor a. D., Deputy Director Digital Society Institute, Berlin

Kaffeepause 11:00 – 11:30 Uhr

IV. Digitalisierung und Verwaltungshandeln

Vorträge:

Die Macht der Algorithmen? Chancen, Herausforderungen und Kompetenzanforderungen für den Staat

Lena-Sophie Müller, Managing Director bei der Initiative D21

Von Dänemark lernen – heißt siegen lernen? Ist das dänische Erfolgsmodell in andere politische Systeme transformierbar?

Lone Skak-Nørskov, Botschaftsrätin für Digitalisierung der Königlich Dänischen Botschaft, Berlin

Brauchen wir ein neues Verwaltungsrecht? Funktionalität, Grundrechtsschutz, Teilhabe und Rechtsschutz im vollautomatisierten Verwaltungsverfahren

PD Dr. Ariane Berger, Beigeordnete Deutscher Landkreistag

Mittagsimbiss 13:10 – 14:15 Uhr

Nachmittags (14:15 – 16:00 Uhr)

Diskussionsrunde:

Müssen wir noch den Amtsschimmel auf die Datenautobahn bringen oder gibt es schon die Verwaltung auf Autopilot? – Die OZG-Umsetzung ist mehr als die Elektrifizierung der Bürokratie –

Muss im Zeitalter der Digitalisierung der Föderalismus neu gedacht werden?

Kann der IT-Planungsrat überhaupt eine verbindende Klammer sein?

Vertreter Kommunen (Dr. Uda Bastians, Deutscher Städtetag und Alexander Handschuh, Deutscher Städte- und Gemeindebund)

Vertreter Bund (Staatssekretär Klaus Vitt, BMI)

Vertreter Länder (Staatsrat Henning Lühr, Bremen, Vorsitzender des IT-Planungsrates, und Staatssekretärin Sabine Smentek, Berlin)

Diskussionsleitung: Matthias Kammer, DIVSI, Hamburg

Schlusswort

Bürgermeisterin Karoline Linnert, Senatorin für Finanzen, Freie Hansestadt Bremen

Leitung und Koordination: Henning Lühr c/o Senatorin für Finanzen Rudolf-Hilferding-Platz 1 28195 Bremen Tel.: 0421 361 2205, Mobil: 0172 1691518 staatskunst@finanzen.bremen.de

Bearbeitungsstand: 15. Januar 2019

Kostenbeitrag: **150 €** (Ermäßigungen sind möglich)

Verzeichnis der Mitwirkenden

- Dr. Katarina Barley, Bundesministerin für Justiz und Verbraucherschutz, Berlin
- Dr. Uda Bastians, Deutscher Städtetag
- PD Dr. Ariane Berger, Referentin eGovernment Deutscher Landkreistag, Berlin
- Prof. Dr. Wilfried Bernhardt, Staatssekretär a.D., Universität Leipzig
- Dr. Johann Bizer, Vorstand Dataport, Kiel
- Prof. Dr. Dagmar Borchers, Universität Bremen
- Frank Bsirske, Vorsitzender der Vereinigten Dienstleistungsgewerkschaft (Ver.di), Berlin
- Prof. Dr. Rolf Drechsler, Universität Bremen/DFKI
- Prof. Dr. Hermann Hill, Deutsche Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer
- Matthias Kammer, Deutsches Institut für Vertrauen und Sicherheit im Internet, Hamburg
- Prof. Dr. Carsten Kühl, wiss. Direktor und Geschäftsführer des Deutschen Instituts für Urbanistik (difu)
- Alexander Handschuh, Deutscher Städte- und Gemeindebund
- Karoline Linnert, Bürgermeisterin, Senatorin für Finanzen, Bremen
- Thomas Losse-Müller, Staatssekretär a.D., Senior Fellow Hertie School of Governance, Berlin
- Henning Lühr, Staatsrat für Finanzen, Bremen
- Lena-Sophie Müller, Managing Director bei der Initiative D21, Berlin
- Prof. Dr. Frank Nullmeier, Universität Bremen
- Martin Schallbruch, Ministerialdirektor a. D., Deputy Director Digital Society Institute, Berlin
- Dr. Sönke E. Schulz, Lorenz-von-Stein-Institut an der Christian-Albrechts-Universität zu Kiel, Geschäftsführer des Landkreistages im Land Schleswig-Holstein, Kiel
- Dr. Carsten Sieling, Bürgermeister, Präsident des Senats, Bremen
- Lone Skak-Nørskov, Botschaftsrätin für Digitalisierung der Königlich Dänischen Botschaft, Berlin
- Sabine Smentek, Staatssekretärin, Land Berlin
- Klaus Vitt, Staatssekretär, Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat, Berlin
- Prof. Dr. Wieland, Deutsche Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer