

7.1 Aktueller Stand der Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung und die Gefahren des Techno-Feudalismus

Seit den 1960er Jahren beschäftigen sich Politik und Staat mit der Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung(en) – mehr als 50 Jahre also, aber dennoch wird uns von Politik und Medien ständig vermittelt, dass es noch ganz viel zu digitalisieren gibt, um den Staat effizient zu machen. Kann das stimmen? Und wenn ja, wieso haben wir es in fünf Jahrzehnten immer noch nicht geschafft, die öffentliche Verwaltung zufriedenstellend zu digitalisieren?

Leider stimmt diese Beobachtung, und sie wird auch in der Zukunft nicht gelöst werden – die Digitalisierung des Staates ist eine Sisyphos-Arbeit: so wie der mythische König Sisyphos von den Göttern dazu verdonnert wurde einen Stein einen Hügel hochzurollen, der, kurz vor dem Gipfel, wieder runterrollte, so Digitalisieren wir den Staat seit Jahrzehnten immer wieder aufs Neue, und werden dies wohl so lange tun, solange Ressourcen für dieses Unterfangen verfügbar sind. Wieso aber tun wir uns als Gesellschaft das überhaupt an? In dieser Unit versuchen wir eine Erklärung dafür zu finden!



Pflicht-Literatur:

- SCGov, Kap. 2 – *Digitalized Governance – An Embezzled Opportunity?*
- SCGov, Kap. 3 – *Controlling the Citizen or Controlling the State?*

7.1.1 Die Gelegenheiten der Digitalisierung

Mit der Erfindung der modernen rechnergestützten Informatik kam die *Gelegenheit* (!) auf, Tätigkeiten der öffentlichen Verwaltung, die mit der Pflege und Verwendung von *Registern* zu tun hatten, zu überdenken. Verwaltungsregister wie das Personenstandsregister oder das Grundbuch wurden zuvor jahrhundertlang in Buchform gepflegt und bei Bedarf manuell durchsucht – im Einflussbereich der christlichen Kirchen waren es diese, die traditionell Gegebenheiten wie Geburt (Taufe), Heirat, und Tod protokollierten.

Personenstands- bzw. Vermögensregister sind das A&O der öffentlichen Verwaltung: auf Basis dieser Daten kann der Staat ermitteln, wer ihm wie viel Steuern schuldet. So eingenommene Steuern können dann für die Löhne der Bediensteten des Staates ausgegeben, für die Errichtung von Infrastruktur aufgewendet werden, im Rahmen von Sozialtransfers umverteilt, oder von Bediensteten des Staates kreativ in die eigene Tasche (bzw. die Tasche von Freunden und Verwandten) gewirtschaftet werden – auch im Fall von Staaten dreht sich also alles ums Geld! Jeden existierenden und vergangenen Staat dieser Welt können wir also als eine von Steuern, Verwaltungsabgaben, und Strafen finanzierte Ökonomie begreifen, die darüber hinaus diversen Anbietern von Beratungsdiensten (darunter: Steuerberater, Anwälte, Gutachter) lukrative Geschäfte beschert.

Die Digitalisierung des Staates ist somit *Gelegenheit* für Geschäftemacher wie externe Dienstleister, *Gelegenheit* für fortschrittliche Netzwerke innerhalb der öffentlichen Verwaltung interne Machtverhältnisse zu verändern, aber auch *Gelegenheit* für die Ausweitung des Staates in neue Domänen, in denen er zuvor nicht tätig war.

Ein frühes Beispiel der *Gelegenheit* der Digitalisierung ist der Personenstandsregister. Während dieser in Deutschland erst 2009 flächendeckend digitalisiert wurde (gar bis 2013 konnte dieser noch auf Papier geführt werden!) hat Dänemark als das erste Land der Welt

bereits in den 1960ern (!) ein elektronisches Register entwickelt. Da Digitalisierung damals noch keine Selbstverständlichkeit war und die Führung des Personenstandsregisters in der Domäne der Dänischen Volkskirche war, kam es zu Streitigkeiten zwischen Kirche und Staat, in denen sich der dänische Staat letztendlich durchsetzte.

Wenn der dänische Staat der Dänischen Volkskirche das Personenstandsregister abluchste, so kann dies als Beispiel dienen, um die Dynamiken bei der Digitalisierung zu verdeutlichen. Hier wurde eine bestehende, der Öffentlichkeit dienende, Funktion, so lange von einer Institution (der Dänischen Volkskirche) geführt, bis eine neue Institution die *Gelegenheit* der technischen Überlegenheit nutzte, das Personenstandsregister zu übernehmen. Worin aber liegt die Motivation? Ist ein Register zu führen nicht eher eine lästige Aufgabe, für die sich jemand aufopfern muss? Im Gegenteil – wer ein Register führt, kann all jene, die das Register benötigen nach Lust und Laune zur Kassa bitten und durch das Monopol (es gibt ja nur ein solches Register!) den Preis dafür selbst bestimmen.



Literatur:

- Downs (1967): Inside Bureaucracy
- <https://www.atlas101.ca/pm/concepts/downs-typology-of-officials/>

Andere *Gelegenheiten* im Zusammenhang der Digitalisierung ermöglichen die Schaffung neuer Institutionen: man denke an Behörden zur Bekämpfung von Cyberkriminalität oder die Datenschutzbehörden.

7.1.2 Die vier Reifestufen des e-Government

In den 1970er und 1980er Jahren war die Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung(en) auf die Erschaffung von Systemen beschränkt, die Institutionen repetitive Arbeit abnahmen (z.B. Steuern ausrechnen oder Wahlzettel zählen), oder für Institutionen Daten in elektronischen Registern verwahrten. Mit den 1990ern kam das WWW (das „Web“, auch fälschlicherweise „das Internet“ genannt) und somit die *Gelegenheit*, Bürgern Zugang zur öffentlichen Verwaltung durch interaktive Formulare zu ermöglichen. Es brach ein neues Zeitalter der Verwaltungsdigitalisierung an, die forthin zu *e-Government* umgetauft wurde.

Mit e-Government kommt die Erwartung auf, dass der Zugang zu Behörden auch online möglich sein soll. Wie genau und was genau lässt sich anhand der vier Reifestufen des e-Government verdeutlichen:

Stufe 1 – Web-Präsenz: Behörden haben eine Web-Präsenz mit Kontaktdaten und Informationen über die Behörde.

Stufe 2 – Interaktionsmöglichkeiten: Auf der zweiten Stufe bieten Behörden Formulare zum Runterladen an und ggfs. auch ein Online-Forum, auf dem man an die Behörde Frage adressieren kann.

Stufe 3 - Transaktionsmöglichkeiten: Behörden bieten hier online-Formulare an, durch welche man Eingaben an die Behörde machen kann. Beispiele dafür sind Formulare für die Deklaration von Steuern und Abgaben, Einsichtnahmen in das Grundbuch, oder die Verlängerung der Fahrzeugregistrierung.

Stufe 4 – Transformation: In der letzten Reifestufe sind unterschiedliche e-Government Systeme miteinander vernetzt und in der Lage Daten untereinander auszutauschen.

Sobald ein e-Government die Stufe 4 erreicht hat, hat es ein Level erreicht, wo man quasi vom „Big Brother“ sprechen kann – der Staat weiß alles und muss nichts mehr fragen. In Österreich und in Slowenien muss man heute keine Steuererklärung mehr abgeben, da der Staat schon weiß, wie viel man verdient hat und ggfs. zu viel bezahlte Steuern automatisch refundiert. Das ist möglich, weil verwaltungsrelevante Daten elektronisch gespeichert aufliegen und daraus automatisierte Rückschlüsse gezogen werden können.

7.1.3 Neue Arten des Verwaltungshandelns

Das moderne Bürokratiemodell nach Max Weber galt über Generationen als eine erstrebenswerte Form der öffentlichen Verwaltung. Die Kernidee dabei ist die rationale, regelbasierte Verwaltungsstruktur mit klaren Rollen, strengen Hierarchien, umfassenden Regeln, und einer Unpersönlichkeit zur Minimierung von Vorurteilen. Der ideale Beamte ist austauschbar, entscheidet aufgrund der vorliegenden Daten, und innerhalb eines klar definierten Aufgabenbereichs – ideale Voraussetzungen für den Austausch durch Maschinen, oder?

Heute unterscheiden wir drei verschiedene Typen des Verwaltungshandelns:

1. Verwaltungshandeln auf Personen-Ebene (engl.: Street-Level)

Auf Personen-Ebene werden Entscheidungen in direkter Interaktion zwischen Beamten und den betroffenen Personen getroffen. Dies ist der Fall z.B. bei Polizei-Einsätzen, im Schulunterricht, oder in der staatlichen medizinischen Versorgung. Bei den Entscheidungen, die Beamte hier treffen, haben sie einen recht hohen Grad an Ermessensspielraum und können bei Bagatelldelikten wegschauen, gnädig Noten vergeben und situationsadäquate Atteste erstellen.

2. Verwaltungshandeln auf Bildschirm-Ebene (engl.: Screen-Level)

Sobald Daten strukturiert aufliegen, wie dies bei Steuererklärungen der Fall ist, wird die Entscheidung über ein Anliegen ohne Kontakt zu den betroffenen Personen getroffen – es wird somit ein recht hoher Grad an Anonymität erreicht. Entscheidungen werden weiterhin von Menschen getroffen, jedoch wird durch die Strukturiertheit der Daten ein besseres Niveau der Überprüfbarkeit erreicht. Ein Beispiel für diese Ebene wären Anträge auf Sozialleistungen mit Beilagen, die noch manuell überprüft werden müssen.

3. Verwaltungshandeln auf System-Ebene (engl.: System-Level)

In vielen Situationen können Entscheidungen vollautomatisiert getroffen werden. Beispiele dafür sind diverse Auszüge aus Registern wie dem Grundbuch oder Personenstandsregister, oder aber Verlängerung der Fahrzeugpapiere.

7.1.4 Des Kaisers neue Kleider: IBM's Smart City und die e-Gov Mythen

Es sind oft Technologie-Firmen, die erinnern, wie wichtig Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung ist – ein Schelm wer Böses dabei denkt! Das Beispiel von IBM soll uns als Illustration dienen.

IBM ist ein Technologie-Gigant, der Treiber für viele wichtige Errungenschaften der modernen Technologie-Welt war. Es fing mit Lochkarten an, mit welchen die ersten Rechner Daten prozessierten, und ging mit Microcontrollern, Festplatten, RAM Modulen, PCs, Bankomaten, Magnetkarten, und der SQL-Datenbankabfragesprache weiter. Die moderne

Welt der Technologie wäre ohne IBM nicht vorstellbar! In den 1990er Jahren jedoch kam es durch die rasante Entwicklung der Technologie-Welt zu einem Zusammenbruch von IBM und man musste sich was Neues einfallen lassen.

In den 00er Jahren stieg IBM fulminant in das Beratungsgeschäft ein und entdeckte die Behörden der öffentlichen Verwaltung für sich. Im Vergleich zu dem Geschäft mit Hardware hat Beratung einen entscheidenden Vorteil: es lässt sich nach Belieben skalieren und aus Nichts lassen sich beliebig komplexe Dienstleistungen generieren, die gerne bloß auf schnöden Meinungen basieren dürfen.

Ende der 00er Jahre scheute IBM keine Marketing-Mühen, um medial wirksam zwei Kampagnen zu starten: die „Smarter Planet“ Kampagne und die „Smarter Cities“ Kampagne. Dabei stellte IBM der Politik und öffentlichen Verwaltung kostenlos Berater zur Verfügung, um auszuloten, wie Technologie eine Modernisierung von Städten bewirken könnte, hin zu lebenswerteren Städten, usw. Die Rechnung von IBM ging auf: durch die Interaktion mit den Städten konnte IBM sich ein substantielles Netzwerk aufbauen, dem es nun seine Produkte und Leistungen verkaufen kann.

Durch die Marketing-Aktivitäten von IBM wurde eine globale Modernisierungs-Lawine losgetreten. Um als „Smart City“ zu gelten musste eine Stadt modernisieren, wenn nicht, so wurde sie als „nicht smart“ abgewertet. Logischerweise musste jede Stadt also eine „smarte“ Stadt sein. Dieser Begriff wurde so zu einem *Obligatory Passage Point*, einem verpflichteten Begriff, den jede Stadt führen musste und muss.



Literatur:

- Söderström, O., Paasche, T., Klauser, F., 2014. Smart cities as corporate storytelling. City 18, 307–320. <https://doi.org/10.1080/13604813.2014.906716>

Während der Smart City Hype recht gut auf die Aktivitäten von IBM zurückgeführt werden kann, so basiert der Modernisierungsdruck auf die öffentliche Verwaltung auf vier Mythen, die die öffentliche Meinung beherrschen:

1. Der Mythos einer volltechnisierten Verwaltung

Ein erster Mythos der Digitalisierung ist die Erwartung, dass eine „richtig“ digitalisierte öffentliche Verwaltung ein kohärentes, vernetztes System bedeutet, welche sämtliche für den Bürger relevanten Belange durch intuitive Bedienoberflächen bereitstellt. Ein solches System wäre idealerweise ein Web-Seite, die sämtliche Interaktionsmöglichkeiten mit dem System bereitstellt – ein *One-Stop-Shop*, also. Dieser Mythos lässt aus, dass es aufgrund Machtrivalitäten und oft fehlender Kooperationsbereitschaft zwischen Behörden oft unmöglich ist, diese Erwartungen zu erfüllen.

2. Der Mythos der IT-Revolution, die nicht verschlafen werden darf

Der zweite Mythos ist, dass die Gesellschaft sich hin zu einer offenen Informationsgesellschaft wandelt und auch die öffentliche Verwaltung die moralische Pflicht hat, sich durch die Digitalisierung neu zu erfinden. Tatsächlich aber sind Behörden weniger daran interessiert, sich neu zu erfinden, und sind stattdessen vielmehr darauf bedacht, Systeme einzusetzen, die ihre Machtposition weiter stärken.

3. Der Mythos, dass Modernisierung rational und fachmännisch geplant wird

Der dritte Mythos ist, dass Digitalisierungsbestrebungen rational geplant und fachmännisch durchdacht werden. In Wahrheit ist dem jedoch nicht so. Es werden vielmehr oberflächige Versprechen geplant, die sich beim näheren Hinsehen als schwer umsetzbar entpuppen, da technische Realitäten dabei nicht berücksichtigt wurden.

4. Der Mythos des mündigen, Technologie-affinen Bürgers

Der vierte Mythos bezieht sich auf den Bürger, welchem angedichtet wird, dass er Modernisierung erwartet, und auch über die nötigen Skills verfügt, um mit Resultaten einer solchen Modernisierung überhaupt umgehen zu können.

-

Das besondere an Mythen ist, dass es unerheblich ist, ob dem Mythos eine Wahrheit zugrunde liegt. Ein Mythos ist nämlich nicht wahr oder falsch, sondern lebendig oder tot. Der Mythos lebt vom *kollektiven* (oder *individuellem*) *Glauben*, und dieser ist schon per Definition nicht anfechtbar. Solange die e-Government Mythen also *lebendig* sind, so lange wird der Druck auf der öffentlichen Verwaltung, sich durch IKT zu modernisieren, aufrecht bestehen.



Literatur:

- Bekkers, V., Homburg, V., 2007. The Myths of E-Government: Looking Beyond the Assumptions of a New and Better Government. The Information Society 23, 373–382. <https://doi.org/10.1080/01972240701572913>

7.1.5 Post-Politics: keine demokratische Handhabe mehr!

Die vielen Digitalisierungsbestrebungen der öffentlichen Verwaltung(en) der vergangenen Jahrzehnte haben einen Dschungel an Systemen hervorgebracht, mit denen Behörden zu einem konkreten Zeitpunkt auf damals vorherrschende Erwartungen reagierten. Doch wie ging es mit diesen Systemen weiter? Wie reagierten die Behörden auf Änderungsanforderungen von außen? Wie wurde auf Änderungen der Normen reagiert? Wie auf Änderungen der Technologien? Konnten Änderungen der Normen überhaupt umgesetzt werden? Besonders die letzte Frage ist eine äußerst wichtige!

Sobald ein e-Government System erstellt wurde, muss es zwingend gewartet werden. Aus einer technischen Perspektive muss auf später entdeckte Sicherheitslücken oder Neuerungen in Betriebssystemen reagiert werden, damit das System weiterhin technisch laufen kann. Aber auch aus Perspektive der Funktionalität wird es Änderungsbedarf geben! Je nach dem mit wie viel Weitsicht das System gebaut wurde, kann auf in Zukunft gestellte Anforderungsänderungen unterschiedlich schnell und effektiv reagiert werden. Oft kann auf neue Anforderungen jedoch gar nicht reagiert werden – weil es entweder an Wissen fehlt, wie dies zu tun wäre, oder aber, weil das System so gebaut wurde, dass eine gewünschte Änderung schlichtweg zu kompliziert wäre!

Sobald ein System nicht mehr wartbar ist, gibt es zwei Wege: man baut es neu, oder man verzichtet auf Änderungen. So kommt es, dass viele der e-Government Systeme, die in den vergangenen Jahrzehnten gebaut wurden, als Ruinen im e-Government Dschungel verfallen,

da neue Systeme stattdessen gebaut wurden. Alte Links funktionieren dann nicht mehr, alte Anleitungen entpuppen sich als unbrauchbar, usw.

Schlimmer jedoch wird es, wenn Systeme so komplex sind, dass sie nicht neu gebaut werden können, sie man aber gleichzeitig nur noch schwer warten kann. Solche Systeme sind dann *too-big-to-fail* Monolithen, über die die Politik und öffentliche Verwaltung jegliche Kontrolle verloren haben! Ein solches ist das System der US-Amerikanischen Steuerverwaltung, welches in den 1970er Jahren erbaut wurde, und zwar in Cobol – einer Programmiersprache, die heute kaum noch jemand beherrscht. Unter horrenden Kosten wird dieses System weiterhin aufrechterhalten, um alte Steuerfälle noch verwalten zu können – es mit modernen Technologien nachzubauen wäre zu kostspielig und das Risiko, dass man es doch nicht gleichwertig nachbauen könnte, viel zu hoch!

Mit jedem e-Government System, das die öffentliche Verwaltung bestellt, gibt der Staat ein Stück seiner Souveränität an das System und seine Erbauer ab. Solche Systeme können nämlich nur von jenen gewartet werden, die sie auch gebaut haben. Für die Erbauer solcher Systeme bedeutet das, dass sie den Preis und andere Bedingungen für die Wartung dieser Systeme frei bestimmen können, da sie am längeren Hebel sitzen. Diese Erkenntnis bedeutet für uns: wir können sehen, wie sich eine neue Form des Feudalismus entwickelt – mit zunehmender Abhängigkeit von Technologie, die die Institutionen der modernen Demokratie nicht kontrollieren können wird Stück für Stück die Macht über die Handlungsspielräume der öffentlichen Verwaltung an die technischen Systeme abgegeben.

7.1.6 Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung: eine Sisyphe-Aufgabe?

Wie Sisyphe rollen wir den Digitalisierungs-Stein nun Generation für Generation den Berg hinauf, nur um ihm früher oder später runterkullern zu sehen. Wie lange das wohl gutgehen wird?

Bei der Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung werden zwei Sachen unterschätzt bzw. ignoriert:

Erstens, dass jede konkrete öffentliche Verwaltung eines spezifischen Staates kein rationales System, sondern ein hochkomplexes, über Generationen gewachsenes Gefüge an unterschiedlichen Interessen ist. Dieses Gefüge kann nicht nach Belieben modernisiert werden, da es die Akteure, die davon Nutzen haben, nicht zulassen würden.

Zweitens, dass selbst eine ideale, frei formbare öffentliche Verwaltung einen anderen Digitalisierungsansatz benötigt als wie wir dies in der freien Wirtschaft tun können. Der Grund dafür ist, dass öffentliche Verwaltung auf Regeln basiert, die sich jederzeit ändern können: Gesetzgeber können neue Gesetze erlassen, Gerichte können Teile existierender Gesetze aufheben, usw.

Systeme, die in der freien Wirtschaft eingesetzt werden, um damit Großes zu erreichen, kennen wir alle zu Genüge: Die Social-Media Seiten, die E-Mail-Anbieter, die E-Commerce Seiten, die wir täglich benutzen, usw., zeugen, wie mächtig richtig durchgeführte Digitalisierung sein kann! Auch Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung könnte ähnlich Mächtiges bewirken, doch müsste sie dafür neu angegangen werden – wie, besprechen wir in den folgenden beiden Units!