

Digitale Verwaltung in Deutschland. Strukturelle Herausforderungen, aktueller Stand und disruptive Wirkungen der Digitalisierung der Verwaltung in einem komplexen föderalen System

Timo Rademacher

Dass die Fortschritte im Bereich der elektronischen Datenverarbeitung das Recht nicht unberührt lassen würden, hat man in Hannover denkbar früh realisiert: Bereits 1978 gründete *Wolfgang Kilian* die Forschungsstelle für Informationstechnologie, die im Jahr 1983 zum Institut für Rechtsinformatik ausgebaut werden sollte. Dem Institut gehören mittlerweile fünf zivil- und öffentlich-rechtliche Professuren – einschließlich meiner eigenen – an und ihm sind zahlreiche Doktoranden- und Mitarbeiterstellen zugeordnet. Man wird also durchaus sagen dürfen: Die Juristische Fakultät in Hannover ist in diesem zukunftsträchtigen Bereich wissenschaftlich ausgezeichnet aufgestellt.

Das kann man für den Rest des Landes leider so nicht sagen; jedenfalls nicht, sofern man den Fokus auf die Digitalisierung speziell der *Verwaltung* richten möchte, wie ich es im Folgenden tun werde.¹ Obwohl (oder vielleicht gerade weil?)²⁾ die rechtliche und rechtswissenschaftliche Begleitung der Digitalisierungsbemühungen der deutschen und zunehmend auch der europäischen Verwaltung quantitativ betrachtet mittlerweile kaum noch zu wünschen übrig lässt, ist der tatsächliche Stand der Digitalisierung unbefriedigend. An diesem nüchternen Realbefund ist kein Vorbeikommen, sollen die rechtlichen Herausforderungen – die hier naturgemäß im Vordergrund stehen werden – richtig erfasst und eingeordnet werden.

1 Der vorliegende Aufsatz baut auf meinem Beitrag zu Band VII des Handbuchs des Verwaltungsrechts auf und ergänzt einige kritische bzw. (vermutlich) kontroverse Überlegungen; vgl. daher auch *Rademacher*, Organisation der digitalen Verwaltung, in: *Kahl/ Ludwig* (Hrsg.), *Handbuch des Verwaltungsrechts*, Bd. VII, Heidelberg 2025, § 212 (i.E.). In leicht modifizierter Form liegt diesem Beitrag zudem ein Vortrag zugrunde, den ich auf Einladung von Professor Hiroki Harada am 2.3.2024 an der Universität Kyoto, Japan, halten durfte. Eine japanische Übersetzung des Vortrags erscheint vsl. im Jahr 2025.

2 Zu diesem vielleicht provokanten Gedanken siehe unten, nach → Fn. 26.

I. „Verwaltungsdigitalisierung“ – nur ein praktisch wichtiges, oder auch ein rechtswissenschaftlich spannendes Thema?

Das Thema, um das es hier gehen soll, ist also eigentlich nicht *die digitale Verwaltung in Deutschland*, sondern man müsste richtigerweise sagen: die *Digitalisierung der Verwaltung in Deutschland*, denn bislang *ist* die deutsche Verwaltung noch bei weitem nicht durchgängig digital. Als ich nun dieses Thema einem Kollegen nannte, als er mich fragte, wozu ich schreiben will, erwiderte er spontan: Warum ich denn nicht zu einem interessanten Thema schreiben wolle. Er korrigierte sich sogleich, meinte, dass die Verwaltungsdigitalisierung praktisch und wirtschaftlich ja durchaus wichtig und interessant sei – also, e contrario, dachte ich mir: rechtlich eher unwichtig und uninteressant?

Erste Impulse sind authentisch, aber nur manchmal richtig. In diesem Fall war der erste Impuls eindeutig falsch. Mein Anliegen mit meinem Beitrag ist es, dem verehrten Leser und der verehrten Leserin zu zeigen, warum ich das Thema für *sehr* spannend halte.

Dafür will ich zunächst einen knappen Überblick über den Stand der Digitalisierung der Verwaltung in Deutschland geben – rechtlich wie auch tatsächlich (dazu → II.). Anschließend und vor allem will ich dann anhand von drei Schlaglichtern aufzeigen, warum die Digitalisierung ganz fundamentale – disruptive – Auswirkungen auf zentrale Determinanten des deutschen Verwaltungsrechts und auch des deutschen Verfassungsrechts haben kann – warum die Digitalisierung der Verwaltung also durchaus kein bloßes Spezialistenthema für Rechtspraktiker ist, sondern ein spannendes Thema für das öffentliche Recht insgesamt. Dazu dann unter → III.

II. Der rechtliche und der tatsächliche Status quo in Deutschland

Zunächst soll es also um den rechtlichen und tatsächlichen Stand der Digitalisierung der Verwaltung in Deutschland gehen.

1. Der rechtliche Ausgangspunkt:

Bund, Bundesländer und in Grenzen auch die Kommunen sind je selbst für die Digitalisierung ihrer Verwaltungen zuständig (und das kann nicht funktionieren...)

Der rechtliche Ausgangspunkt findet sich im Grundgesetz und genauer gesagt in der Kompetenzordnung, die das Grundgesetz errichtet. Auch für die digitale Verwaltung gilt hier zunächst, dass es grundsätzlich Aufgabe und Befugnis der einzelnen Verwaltungsträger – das heißt: von Bund und Bundesländern und in Grenzen auch der Kommunen – ist, ihre Organisation und ihre Verfahren eigenverantwortlich zu regeln (Art. 83 ff. GG). Neben dieser Trennung der Ebenen in vertikaler Hinsicht tritt – in horizontaler Hinsicht – das Ressortprinzip, d.h. auf den jeweiligen Ebenen ist es grundsätzlich Aufgabe des Fachressorts (Ministeriums), Verfahren und Organisation der nachgeordneten Behörden mehr oder weniger frei festzulegen.³

Abgesichert wird diese Trennung durch ein grundsätzliches Verbot der sogenannten „Mischverwaltung“.⁴ Das heißt vor allem, dass Bund und Länder nicht einfach gemeinsame Behörden oder sonstige operative Einheiten schaffen dürfen, in denen sie zusammenarbeiten. Das soll für Zurechnungsklarheit sorgen, sowohl demokratisch (bei Wahlen) als auch rechtsstaatlich (im Fall von Rechtsschutzbegehren gegen Verwaltungentscheidungen; in beiden Fällen: Wer – Bund, Land, Kommune – ist verantwortlich dafür, dass etwas – angeblich – nicht funktioniert hat?). Und damit ist dann Art. 79 Abs. 3 GG auf den Plan gerufen, soll heißen: Einfach so und komplett abschaffen darf das Verbot der Mischverwaltung selbst der verfassungsändernde Gesetzgeber nicht; er darf es nun punktuell modifizieren (dazu sogleich mehr).

Diese grundsätzliche Trennung der Ebenen – Bund, Bundesländer, Kommunen (die Europäische Union lasse ich bewusst einmal außen vor, aber auch aus dieser Richtung kommen wichtige Digitalisierungsimpulse⁵

³ Hierzu *Rademacher*, Organisation (Fn. 2), Rn. 28 m.w.N.

⁴ Für die Finanzverwaltung gilt Art. 108 Abs. 4 S. 1 GG, der eine Mischverwaltung erlaubt, „wenn und soweit dadurch der Vollzug der Steuergesetze erheblich verbessert oder erleichtert wird“. Speziell S. 3 der Norm erlaubt verbindliche Vorgaben im Feld der IT-Kooperation, dazu *Kube*, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), BeckOK Grundgesetz, 57. Ed., München 2024, Art. 108 GG Rn. 4. Zur Mischverwaltung auch schon *Rademacher*, Organisation (Fn. 2), Rn. 6, 15, 22 ff.

⁵ Hierzu *Rademacher*, Organisation (Fn. 2), Rn. 7, 29, 40.

wie auch Digitalisierungshindernisse⁶) – diese grundsätzliche Ebenentrennung also hat(te) für die Digitalisierung der Verwaltungen erhebliche Nachteile: Wenn jede Verwaltungseinheit ihre eigenen digitalen Lösungen entwickeln und betreiben soll, ist das einerseits so teuer, dass insbesondere die Kommunen und auch kleinere Bundesländer mit den Kosten überfordert wären; und zudem wäre ohne Koordination dieser Entwicklungen fast sicher, dass die einzelnen IT-Systeme und Softwarelösungen miteinander *nicht* kompatibel wären, womit folglich auch eine Kommunen-, Länder- und Bundesebenen übergreifende Kommunikation massiv erschwert wäre. Dabei ist zu berücksichtigen, dass insbesondere aus datenschutzrechtlichen Gründen, aber auch aus Gründen der von vielen mittlerweile sogenannten „digitalen Souveränität“⁷ auf dem Markt von privaten, meist US-amerikanischen Unternehmen angebotene IT-Lösungen skeptisch betrachtet werden.

Die Lösung für die genannten Probleme ist bzw. wäre es, *erstens* zentrale IT-Lösungen ebenenübergreifend vorzuhalten (der Begriff dafür lautet mittlerweile „Basisdienste“⁸), oder *zweitens*, wenn aus föderalen Gründen auf so viel Zentralisierung verzichtet werden soll, dann doch immerhin einheitliche oder zumindest interoperable IT-Lösungen, insbesondere einheitliche IT-Standards, zu definieren, an die sich alle Ebenen halten müssen. Aber auch Letzteres, also die einheitlichen Standards, stoßen dann, wenn sie generell gelten sollen (und nicht auf einzelne Sachkompetenz-Bereiche beschränkt, in denen der Bund durchaus vereinheitlichende Vorgaben machen darf⁹), wenn die Vorgaben also generell für alle Verwaltungstätigkeiten in Deutschland gelten sollen, dann setzt die Kompetenzordnung des Grundgesetzes dem eigentlich engste Grenzen. Wie gerade gesagt: *Eigentlich* liegt es in der Hoheit der einzelnen Aufgabenträger, ihre Verfahrensverfahren und ihre Verfahrensorganisation eigenverantwortlich zu regeln.

6 Zu nennen ist hier insbesondere das unionale Datenschutzrecht, zukünftig dürfte zudem die KI-Regulierung der EU die Digitalisierung der Verwaltung bremsen und v.a. teurer machen.

7 Zu diesem Konzept insgesamt *Peuker*, Verfassungswandel durch Digitalisierung: Digitale Souveränität als verfassungsrechtliches Leitbild, Tübingen 2020, *passim*.

8 Dazu *Rademacher*, Organisation (Fn. 2), Rn. 47 m.w.N.

9 Sachaufgabenspezifisch vereinheitlichende Vorgaben des Bundes gibt es bereits jetzt viele, siehe für eine Liste *Wischmeyer* (Fn. 5), Art. 91c Rn. 12, dort auch Fn. 57. Wichtig ist zudem die im Zuge der OZG-Reform („OZG 2.0“) im Sommer 2024 vorgesehene Ende-zu-Ende-Digitalisierung nicht nur für die Bundesverwaltung, sondern auch für die Landesverwaltungen, sofern diese Bundesgesetze ausführen; siehe § 6 Abs. 1 bzw. Abs. 3 EGovG n.F.

Jenseits von freiwilligen Kooperationen und Koordinationen¹⁰ und von sehr eng begrenzten Ausnahmen¹¹ sind zentrale Vorgaben also nicht zulässig – bzw. richtiger: Sie waren nicht zulässig, das Grundgesetz wurde nämlich in den vergangenen knapp 15 Jahren sukzessive ergänzt, um speziell im Feld der Digitalisierung eben doch verbindliche Koordinationsformen bzw. teilweise sogar echte Zentralisierungen beim Bund zu schaffen. Dazu jetzt im Anschluss.

2. Gezielte Modifikationen des Grundgesetzes:

Ebenenverschränkung durch verfestigte Kooperationen und kompetenzielle Hochzonungen (insbesondere Art. 91c GG)

Dass es nicht wirklich gut funktionieren würde, nur in ausgewählten Sachkompetenzbereichen zentrale Vorgaben zu machen und ansonsten auf rein freiwillige Kooperationen zu setzen, war auch dem Grundgesetzgeber relativ früh klar: Es braucht, wie gesagt, zumindest institutionalisierte, das heißt verfestigte, Kooperationsformen mit verbindlichen Befugnissen über die Ebenen hinweg. Um diese zu ermöglichen, wurde bereits 2009 Art. 91c in das Grundgesetz eingefügt.

Hier ist nun nicht der Ort, um die Norm im Detail zu beschreiben,¹² dafür ist sie zu komplex geraten – zwei zentrale Aussagen können hier aber referiert werden und sind für uns im Weiteren wichtig:

Erstens dürfen Bund und Länder nun recht umfassend „bei der Planung, der Errichtung und dem Betrieb der für ihre Aufgabenerfüllung benötigten informationstechnischen Systeme zusammenwirken“, womit klargestellt wurde, dass freiwillige Kooperationen jedenfalls zulässig sind. Das regelt Art. 91c Abs. 1 GG. Wichtig ist, dass die Norm mit ihrem Absatz 2 aber noch einen wichtigen, wenn auch aus Gründen des Föderalismus immer

10 Freiwillige Bund-Länder- und/oder Ressort-übergreifende Kooperationen, z.B. in den Kommissionen der Fachministerkonferenzen, sind auch ohne verfassungsrechtliche Absicherung zulässig, hierzu *Wischmeyer* (Fn. 5), Art. 91c Rn. 5.

11 Folgt man BVerfGE 119, 331 (367), dann ist eine Abweichung vom Prinzip der eigenverantwortlichen Aufgabenwahrnehmung (d.h. Wahrnehmung „mit eigenem Personal, eigenen Sachmitteln und eigener Organisation“, a.a.O., 364 Rn. 151) nur, aber immerhin dann zulässig, wenn ein besonderer Sachgrund vorliegt und die Heranziehung einer an sich unzuständigen Stelle gegenständlich eng begrenzt ist. Jedenfalls die zweite Voraussetzung ist bei der beabsichtigten vollständigen Digitalisierung der Verwaltung nicht erfüllt, dazu auch schon *Rademacher*, Organisation (Fn. 2), Rn. 22 m.w.N.

12 Hierzu vielmehr auf *Rademacher*, Organisation (Fn. 2), Rn. 22 ff.

noch vorsichtigen Schritt weitergeht: Bund und Länder dürfen nun in einem eigens dafür geschaffenen IT-Planungsrat gemeinsam IT-Standards und -Sicherheitsanforderungen festlegen, und zwar – das ist im föderalen System die kleine Sensation – nach dem Mehrheitsprinzip. Diese Standards sind dann wirklich für alle Ebenen (auch die Kommunen) verbindlich; wohlgemerkt: soweit das „für die Kommunikation zwischen [den] informationstechnischen Systemen“ erforderlich ist. Die Binnenbereiche der jeweiligen Verwaltungen bleiben von dieser verbindlichen Kooperation also ausgenommen.

Für uns wichtig ist *zweitens* eine weitere Änderung des Grundgesetzes aus dem Jahr 2017. Mit ihr wurde Art. 91c GG um einen fünften Absatz ergänzt. Er enthält nun eine echte kompetenzrechtliche Zentralisierung, indem dem Bund – unter Vorbehalt der Zustimmung des Bundesrates – die Kompetenz gegeben wurde, den „übergreifende[n] informationstechnische[n] Zugang zu den Verwaltungsleistungen von Bund und Ländern“ zu regeln. Was sehr technisch klingt (und in der Ausführung im Detail dann sicherlich auch sehr technisch ist), beinhaltet eine starke Bundeskompetenz, indem nämlich dem Bund die Befugnis gegebenen wird, den sogenannten *Portalverbund* zu regeln und zu errichten. Damit darf der Bund nach zutreffender Ansicht von den Ländern und auch den Kommunen nicht nur verlangen, dass sie ihre bereits *digitalisierten* Verwaltungsleistungen über das vom Bund geschaffene Web-Portal zugänglich machen – und dafür eben die IT-Standards beachten müssen, die der Bund dafür vorgibt. Sondern er darf *auch* verlangen, dass bisher nicht digital verfügbare, also noch analoge Verwaltungsleistungen digital verfügbar gemacht werden.¹³

Wichtig, nochmals: Grundsätzlich darf der Bund damit immer noch nicht verlangen, dass auch die Prozesse im Binnenbereich der jeweiligen Verwaltungen digitalisiert werden, also vor allem anstelle von Papier die elektronische Aktenführung eingeführt werde.¹⁴ Aber wenn die jeweiligen Verwaltungsleistungen nach außen, also zum Bürger oder zum Unternehmen hin, digital angeboten werden müssen, dann, so steht zu hoffen, wird das einen erheblichen faktischen Druck auf die jeweiligen Verwaltungsträ-

13 Dazu, mit weiteren Nachw. zum Streitstand, *Rademacher*, Organisation (Fn. 2), Rn. 26.

14 Anders aber, wie schon gesagt, soweit die Länder Bundesgesetze ausführen. Hier erlaubt § 6 Abs. 3 EGovG n.F. nun dem Bundesinnenministerium durch zustimmungspflichtige Rechtsverordnung die sog. Ende-zu-Ende-Digitalisierung auch im Bereich der Landesverwaltungen vorzuschreiben; hierzu schon → Fn. 9.

ger ausüben, auch in ihrem Innenbereich zu digitalisieren. Der Bund hat von der Kompetenz in Art. 91c Abs. 5 GG mit dem Onlinezugangsgesetz – kurz: OZG – Gebrauch gemacht, das im Sommer 2024 umfassend ergänzt und sozusagen „geupdated“ worden ist.¹⁵

3. Ein aktueller Zwischenstand zur tatsächlichen Digitalisierung der deutschen Verwaltung: enttäuschend

Soviel zum Rechtlichen. In tatsächlicher Hinsicht ist der Zwischenstand ernüchternd;¹⁶ das lässt sich am besten an der Umsetzung des soeben erwähnten Onlinezugangsgesetzes festmachen. Dieses war durchaus ambitioniert: Bis zum 31. Dezember 2022 sollten alle 575 Verwaltungsleistungen, die man zuvor in Deutschland identifiziert hatte,¹⁷ vollständig digital nutzbar sein, und zwar über den erwähnten Portalverbund. Bürger und Unternehmen sollten Verwaltung also eigentlich heute schon als *One Stop Shop* erfahren können. Im März 2024 waren aber nur in Bayern und Hamburg immerhin schon 250 bzw. 259 Verwaltungsleistungen, also knapp mehr als die Hälfte der von den einzelnen Bundesländern zu digitalisierenden Leistungen, digital verfügbar.¹⁸ Alle anderen Bundesländer und auch der Bund schneiden deutlicher schlechter ab.

Insofern überrascht es auch nicht, dass nach einer aktuellen Umfrage des jährlich erscheinenden *eGovernment Monitor* nur 22 % der Deutschen die Online-Funktion des Personalausweises nutzen,¹⁹ die notwendig ist,

15 Siehe Art. 2 OZG-ÄndG vom 19.7.2024, BGBl. I Nr. 245; auch schon → Fn. 9.

16 Für einen aktuellen Überblick siehe *Guckelberger*, Deutschlands (Rück-)Stand in der Verwaltungsdigitalisierung, LTZ 2023, 167 ff.; außerdem *Martini*, Digitalisierung (Fn. 5), Rn. 13 ff. für Nachw.

17 Siehe hierzu *Stocksmeier/Hunnius*, OZG-Umsetzungskatalog – Digitale Verwaltungsleistungen im Sinne des Onlinezugangsgesetzes, Berlin 2018. Der maßgebliche „OZG-Leitfaden“ ist mittlerweile in eine dynamische Website migriert worden, siehe <https://leitfaden.ozg-umsetzung.de/display/OZG/OZG-Leitfaden>, abgerufen am 2.1.2024. Nach *Britz/Eifert*, Digitale Transformation der Verwaltung, in: *Voßkuhle/Eifert/Möllers* (Hrsg.), Grundlagen des Verwaltungsrechts, Bd. I, 3. Aufl., München 2022, § 26 Rn. 148, liegen von den 575 Leistungen 115 in der Regelungs- und Vollzugszuständigkeit des Bundes, 90 in der Regelungs- und Vollzugszuständigkeit von Ländern und Kommunen und 370 in der Regelungszuständigkeit des Bundes bei Vollzugszuständigkeit von Ländern und Kommunen.

18 Siehe für den Stand der OZG-Umsetzung <https://dashboard.ozg-umsetzung.de>, abgerufen am 19.3.2024.

19 Immerhin Tendenz steigend: 2021 waren es 9 %, 2023 14 %; siehe *KANTAR*, *eGovernment Monitor* 2024 – Nutzung und Akzeptanz digitaler Verwaltungsleistungen aus

um sich online zu identifizieren. Bestimmte digitale Leistungen sind zwar auch ohne die Nutzung der Online-Funktion möglich, zum Beispiel die Vereinbarung eines analogen Termines. Aber die Idee des OZG ist es ja gerade, dass die Verwaltungsleistung *vollständig* digital möglich ist, nicht nur die Terminvereinbarung dafür. 70 % der Befragten wünschen sich heute die Möglichkeit, ihre Verwaltungsangelegenheiten zumindest auch digital erledigen zu können,²⁰ immerhin 62 % der Befragten sind mit den ihnen bekannten digitalen Angeboten auch durchaus zufrieden.²¹ Das indiziert, dass das Bemühen von Bund und Ländern, die in der Vergangenheit vernachlässigte Nutzerfreundlichkeit der Systeme zu stärken, langsam Früchte trägt.²² Eine weitere wichtige Entwicklung ist der Wunsch vieler Nutzer und Nutzerinnen, auch Verwaltungsangelegenheiten möglichst *mobil* erledigen zu können: Ein Drittel der Befragten gab 2023 an, sich speziell von fehlenden mobilen Zugriffsmöglichkeiten von der Nutzung digitaler Verwaltungsdienste abhalten zu lassen.²³

III. Warum Verwaltungsdigitalisierung auch rechtlich spannend ist: drei disruptive Wirkungen der Digitalisierung der Verwaltung

Halten wir nach diesem Überblick einmal inne: Ist das nun, dezidiert rechtswissenschaftlich betrachtet, eigentlich spannend?²⁴ Oder ist es vor allem ein rechtspraktisches Problem, im Sinne von: welche Standards taugen ebenenübergreifend, welche IT-Lösungen sind hinreichend sicher und resilient, welche IT-Lösungen dürfen von privaten Dienstleistern beschafft, welche müssen staatlich entwickelt werden – und so weiter.

Sicht der Bürger*innen: Die deutschen Bundesländer, Deutschland, Österreich und die Schweiz im Vergleich, Berlin/München 2024, S. 20.

20 Ibid, S. 13.

21 Ibid., S. 26. Das Urteil der Befragten verbessert sich hier gegenüber dem Vorjahr, siehe vglw. noch KANTAR, eGovernment Monitor 2023 – Nutzung und Akzeptanz digitaler Verwaltungsleistungen aus Sicht der Bürger*innen: Die deutschen Bundesländer, Deutschland, Österreich und die Schweiz im Vergleich, Berlin/München 2023, S. 6, 10, 16 für kritischere Einschätzungen.

22 Siehe hierzu auch BT-Drucks. 20/8093, S. 2, und v.a. § 7 OZG n.F.

23 KANTAR, eGovernment Monitor 2023 (Fn. 23), S. 34 f.

24 Siehe zum Folgenden schon Rademacher, Organisation (Fn. 2), Rn. 18-21.

1. Pragmatische Ebenenverschränkung versus demokratisch-rechtsstaatliche Verantwortungsklarheit – (k)eine wirklich spannende Rechtsfrage?

Auf einer ersten, recht offensichtlichen analytischen Ebene ist das Beschriebene sicherlich spannend: Immerhin erlaubt der Grundgesetzgeber mit Art. 91c GG Mischverwaltung und kooperative Regelsetzung in verschiedenen Dimensionen, die ja immerhin – wie schon gesagt²⁵ – aus demokratischen und rechtsstaatlichen Gründen kritisch beäugt wird. Zur Erinnerung: Das Verbot ebenenverschränkender Arrangements soll in verfahrensrechtlicher und organisationsrechtlicher Hinsicht rechtsstaatlich und demokratisch erwünschte Klarheit darüber schaffen, welcher Akteur – also Bund, Land, Kommune – konkret für eine bestimmte Verwaltungshandlung verantwortlich zeichnet.

Aber: Die mit Art. 91c Abs. 2 GG ermöglichte Mischverwaltung von Bund und Ländern modifiziert zwar Demokratie- und Rechtsstaatsgebote in ihrem überkommenen Verständnis, eben weil die Verantwortlichkeiten nicht mehr ganz so klar getrennt sind wie vorher. Es handelt sich angesichts der überragenden Bedeutung der Digitalisierung der Verwaltung nach zutreffender und soweit ersichtlich auch kaum umstrittener Auffassung um sachlich gerechtfertigte Modifikationen des Demokratie- und des Rechtsstaatsgebots.²⁶

Hinter dieser dann doch recht lapidaren (deshalb aber keineswegs unzutreffenden) Rechtfertigung steht meines Erachtens eine wichtige Ein-

25 Siehe bei → Fn. 4.

26 Richtig *Wischmeyer* (Fn. 5), Art. 91c Rn. 7. *Wischmeyer* sieht angesichts der Bedeutung einer gelingenden IT-Kooperation für die „Gestaltungsfähigkeit des Gemeinwesens“ „weite Spielräume“ des verfassungsändernden Gesetzgebers, das Verbot der Mischverwaltung zugunsten einer verstärkten IT-Koordination und -Kooperation zu modifizieren; und zwar ausdrücklich auch dort, wo dies die Ausübung der Sachaufgabe beeinflusst (z.B. bei Vorgabe einheitlicher Software, die bspw. etwas Bestimmtes kann oder v.a. nicht kann). Die nach der einschlägigen Rspr. des BVerfG neben sachgerechten Gründen erforderliche Begrenzung der Modifikation des Demokratie- und des Rechtsstaatsprinzips erblickt *Wischmeyer* darin, dass „die Kooperationsmöglichkeit [...] allein auf die Gestaltung der IT im öffentlichen Sektor gerichtet ist, sowie [...] durch die Tatbestandsmerkmale von [Art. 91c] Abs. 1 und 2.“ Zurückhalender *Martini*, Digitalisierung (Fn. 5), Rn. 20 f. Zum Thema auch schon *Rademacher*, Organisation (Fn. 2), Rn. 15, dort Fn. 82. Interessant(er) scheint mir die Frage, ab welchem Punkt eine Verschränkung und gemeinsame Nutzung von IT-Systemen die Eigenstaatlichkeit der Länder beeinträchtigen kann. Diese Frage kann hier allerdings auch nur angesprochen und nicht vertieft werden.

sicht: Das demokratisch und rechtsstaatlich motivierte Beharren auf einer verfahrens- und organisationsrechtlichen Trennung der Verwaltungsträger scheint mir allzu sehr aus der pathologischen Situation gedacht: Ja, wenn – salopp formuliert – etwas schief geht, will man als Bürger sicherlich effektiven Rechtsschutz und vielleicht auch bei Wahlen Konsequenzen ziehen können; und das wiederum verlangt nach Klarheit darüber, wer nun konkret für die jeweilige Handlung wie verantwortlich war. Aber: zuvorderst verlangt der Bürger *als Normalfall* eine funktionierende und bürgerfreundliche Verwaltung, und das heißt heutzutage eben zunehmend: Er verlangt eine auch digital arbeitende Verwaltung. Und wenn nun die rechtliche und rechtswissenschaftliche Vorsorge für den pathologischen Fall verhindert, dass dieser funktionierende Normalfall überhaupt geschaffen/arrangiert werden kann, dann hat man das Kind mit dem Bade ausgeschüttet.

Damit wird eine typisch deutsche rechtswissenschaftliche Perspektive sichtbar, die möglicherweise mit der Gerichtszentriertheit unserer Wissenschaft zu tun hat: Die möglichst perfekte Vorsorge vor dem und für den pathologischen Fall verdrängt oder überlagert das Bemühen, den Normalfall möglichst effektiv und reibungslos zu konturieren. Das stark vom deutschen Rechtsdenken beeinflusste europäische Datenschutzrecht scheint mir ein wirkmächtiges und gerade auch im Digitalisierungsbereich relevantes Paradebeispiel für diesen unglücklichen Fokus zu sein: Das Datenschutzrecht ist schon im Ausgangspunkt vollständig aus der Perspektive des „Was wäre wenn ... das oder jenes sehr schief geht, sich der Unternehmer oder die Behördenleitung nicht an Recht und Gesetz hält“ konzipiert.

Das ist letztlich eine Seitenbemerkung, die eine gewisse Unzufriedenheit über den Stand der Debattenkultur im deutschen Verwaltungsrecht offenbart, die natürlich viel tiefgehender untersucht und hinterfragt werden müsste, als ich es hier leisten kann. Sie – die Seitenbemerkung – ist mir dennoch wichtig, gerade vor dem Hintergrund, dass sich im deutschen Verwaltungsrecht langsam, aber doch merklich Kritik an dem Perfektionsanspruch der deutschen Verwaltungsjustiz und auch der deutschen Verwaltungsrechtswissenschaft regt,²⁷ die über ihren demokratischen, rechtsstaatlichen und – in anderen Rechtsbereichen vor allem – grundrechtlichen Ansprüchen die Praktikabilität von Recht aus den Augen verloren hat.

Damit soll diese nur angerissene Großdiskussion schon wieder verlassen werden, damit wir uns wieder etwas konkreter auf die *spezifischen* Wirkun-

²⁷ Siehe bes. Hill, Bürokratieabbau – Vom perfekten zum viablen Recht, ZRP 2023, 221 ff.

gen der Digitalisierung der Verwaltung fokussieren können (ich komme auf das Thema „Perfektion“ aber gleich noch einmal zu sprechen).

Wenn man sich Beiträge im deutschen rechtswissenschaftlichen Schrifttum ansieht, die versuchen, aus dem technischen Klein-Klein der Digitalisierung eben dezidiert rechtswissenschaftlich interessante Aspekte herauszuschälen, dann findet sich häufig ein Fokus auf die sog. „Leitbilder“, die hinter bestimmten Reformbemühungen stehen. „Durch die Veranschaulichung einer bestimmten Vision sollen sie [also die Leitbilder] die Aufmerksamkeit und das Denken in eine bestimmte Richtung lenken.“²⁸ Von diesen Leitbildern gibt es in der deutschen Diskussion eine kaum noch überschaubare Zahl. Beispielsweise geht es um *E-Government*, *Open Government*, *Mobile Government* und *Smart Government*, oder – kleinteiliger – um das *Once-Only-Prinzip*,²⁹ das *One-Stop-Shop-Government*,³⁰ *Digital First* und *Digital Only*.³¹ Dystopisch gewendet wird mit dem Bild des „gläsernen Bürgers“³² gegen allzu viel Digitalisierung bzw. für starken Datenschutz gestritten.

Ich will die Leitbilder hier beiseitelassen: Es werden langsam Stimmen laut, die angesichts des speziell im Bereich der Digitalisierung inflationären Gebrauchs von Leitbildern vor einem Wirksamkeitsverlust warnen.³³ Der bereits skizzierte, eher schwache Ausbau der Digitalisierung in Deutschland lässt vermuten, dass an dieser These vom Wirkungsverlust etwas dran sein

-
- 28 *Guckelberger*, Entwicklung und aktuelle Leitbilder der Verwaltungsdigitalisierung in Deutschland, in: Kohtamäki/Peuker (Hrsg.), *Die Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung: Deutsch-polnische Perspektiven*, Tübingen 2023, S. 3 (4). Ausf., durchaus krit., *Braun*, Leitbilder im Recht, Tübingen 2015, *passim*, zum Begriff bes. S. 23 ff.
- 29 Bes. §§ 5, 5a EGovG n.F.; siehe auch schon *Martini/Wenzel*, „Once only“ versus „only once“: Das Prinzip einmaliger Erfassung zwischen Zweckbindungsgrundsatz und Bürgerfreundlichkeit, DVBl 2017, 749 ff.
- 30 Das Konzept ist mittlerweile in allen unionsrechtlich geformten Politikbereichen als Mechanismus des Bürokratieabbaus beliebt, vgl. z.B. für die neue unionale Plattformregulierung *Rademacher*, in: Hofmann/Raue (Hrsg.), *Digital Services Act – Kommentar*, Baden-Baden 2023, Art. 56 Rn. 2 m.w.N.
- 31 Dazu ausf. *Botta*, „Digital First“ und „Digital Only“ in der öffentlichen Verwaltung, NVwZ 2022, 1247 ff.
- 32 Siehe bspw. *Martini/Botta*, Der Staat und das Metaversum, MMR 2023, 887 ff.: „Damit der Einzelne im Metaversum nicht zum ‚gläsernen Nutzer‘ verkümmert, ist es auf einen effektiven Privatheitsschutz und umfassende Transparenzvorgaben für Datenverarbeitungen angewiesen“ (a.a.O., S. 894).
- 33 Vgl. *Guckelberger*, Verwaltungsdigitalisierung (Fn. 28). Allg. und krit. zu Leitbildern im Recht *Kersten*, Konzeption und Methoden der „Neuen Verwaltungsrechtswissenschaft“, in: Kahl/Ludwigs (Hrsg.), *Handbuch des Verwaltungsrechts I* (Fn. 5), § 25 Rn. 30; ausf. *Braun*, Leitbilder (Fn. 28), *passim*.

könnte. Es war leider vor allem die Corona-Pandemie und damit eine Krise, die tatsächlich Fortschritte im Digitalisierungsbereich mit sich gebracht hat, und weniger das Arbeiten mit klangvollen Leitbildern.³⁴ Ich möchte mich daher im Folgenden nicht auf die Leitbilder konzentrieren, sondern auf drei meines Erachtens disruptive Wirkungen, die die Realisierung der vielen Leitbilder oder Leitideen³⁵ für die Digitalisierung der Verwaltung haben könnten, wenn sie denn wirklich realisiert werden sollten. Unter folgenden drei Schlagworten will ich meine Überlegungen subsumieren: Komplexitätsreduktion (dazu 2.), Einheit der Verwaltung (dazu 3.), und Enträumlichung der Verwaltung (dazu 4.).

2. Vom Beruf unserer Zeit: Weniger Komplexität wagen!

“Software follows function” oder „Organisation vor IT“ ist eine regulative Leitidee, die im deutschen Diskurs nicht allzu häufig ausdrücklich formuliert wird, die dem Denken vieler Rechtswissenschaftler und auch vielen Gesetzen aber implizit und wirkmächtig zugrunde liegt.³⁶ Organisation vor IT „bedeutet, dass zunächst die Prozesse in organisatorischer Hinsicht zu optimieren sind und erst danach für den optimierten Prozess die geeignete IT auszuwählen ist.“³⁷ § 9 Abs. 1 des E-Government-Gesetzes des Bundes normiert diesen Grundsatz, der, wie gesagt, auch im rechtswissenschaftlichen Digitalisierungsdiskurs in ganz allgemeiner Form weitgehend Konsens sein dürfte: Die Technik soll sich dem Recht anpassen (und es möglichst exakt realisieren helfen), und nicht umgekehrt.³⁸

Ich glaube allerdings nicht, dass diese Maxime wirklich in der Breite der Digitalisierung der Verwaltung bzw. weitergehend: in der Breite der Digitalisierung des Rechtssystems in Reinform durchhaltbar ist. Sie kann nur ein Ausgangspunkt sein: Selbstverständlich muss es ein Anliegen sein, die ungewollten Wirkungen von IT auf ein Minimum zu reduzieren. Beispielsweise wird es nötig sein, menschlichen Zugriff auf digitalisierte Abläufe nehmen zu können, wenn etwa seltene Ausnahmen wie Härtefälle,

34 Vgl. auch hierfür *Guckelberger*, Verwaltungsdigitalisierung (Fn. 28), m.w.N.

35 Hierzu auch schon *Rademacher*, Organisation (Fn. 2), Rn. 18 ff.

36 Siehe *Rademacher*, Organisation (Fn. 2), Rn. 18 ff.

37 *Rechnungshöfe des Bundes und der Länder*, Grundsätze für die Verwaltungsorganisation, 2016, S. 11 Rn. 13.2.

38 Davor warnt z.B. *Hoffmann-Riem*, Der Umgang mit Wissen bei der digitalisierten Rechtsanwendung, AÖR 145 (2020), 1 (38).

die gesetzlich vorgesehen sind, technisch nicht sinnvoll abgebildet werden können. Aber es sollte auch hier³⁹ von einem Perfektionsanspruch Abstand genommen werden, der eine Digitalisierung erst dann zulassen will, wenn es – zum Beispiel unter Einsatz sehr leistungsfähiger zukünftiger künstlicher Intelligenz – doch irgendwann gelingt, auch noch die letzte Ausnahme maschinell abzubilden.

Das heißt: Ganz vermeiden lassen sich materiell-rechtlich spürbare Auswirkungen der Digitalisierung der Verwaltung mit Sicherheit nicht, das kann also auch nicht der Anspruch der Digitalisierungsbemühungen sein.⁴⁰ Es gilt vielmehr, das Recht einem pragmatischen Realitätscheck zu unterziehen, ob es – das Recht – in Zeiten der zunehmenden Digitalisierung der Gesellschaft nicht vielleicht ein Update braucht. Dazu passt, dass die Bundesregierung nun im Rahmen eines jeden Gesetzgebungsverfahrens einen sog. DigitalCheck durchführen lässt. Dessen Ziel ist es, „die digitale Ausführbarkeit bei der Erstellung und der Anpassung von Rechtsvorschriften von Anfang an mit[zudenken], damit die Vorteile der Digitalisierung zum Nutzen von Bürgerinnen und Bürgern, Unternehmen, *Behörden* und weiteren Betroffenengruppen ausgeschöpft werden können.“⁴¹

Um in diesem Sinne digitaltaugliches Recht zu schaffen, könnte es sinnvoll und notwendig werden, die Bürger deutlich stärker in die Verantwortung zu nehmen, d.h. verstärkt Mitwirkungsbeiträge etwa beim Erlass von Verwaltungsakten einzufordern. Schon jetzt verlangt das Verwaltungsverfahrensgesetz mit § 24 Abs. 1 S. 3, dass der potentielle Adressat eines automatisiert erlassenen Verwaltungsaktes solche Informationen selbst liefern muss und darf, „die im automatischen Verfahren nicht ermittelt würden“⁴². In einer – verfahrens- oder sogar materiellrechtlichen – Komplexitätsreduktion kann auch eine Reaktion auf den gerade im Bereich der Verwaltung immer größeren Personalmangel liegen; das ist eine Realbedingung

39 Vgl. schon oben, bei → Fn. 27.

40 BVerfGE 119, 331 Rn. 180; *Guckelberger*, Öffentliche Verwaltung im Zeitalter der Digitalisierung: Analysen und Strategien zur Verbesserung des E-Governments aus rechtlicher Sicht, Baden-Baden 2019, Rn. 258; „[i]dealtypisch [zwischen] Vorgaben für bzw. durch IT ohne Ergebnisrelevanz [und] ‚aufgabenbeeinflussenden‘ Vorgaben“ unterscheidend *Wischmeyer* (Fn. 5), Art. 91c Rn. 6.

41 Siehe das Dokument „Eckpunkte zum Digitalcheck“ des *BMI*, abrufbar unter https://www.digitale-verwaltung.de/SharedDocs/downloads/Webs/DV/DE/digitalcheck-eckpunkte.pdf;jsessionid=9695F40C9341ACAI660826E7E37B39C2.live862?__blob=publicationFile&v=2, S. 1. Zuletzt besucht am 18.3.2024. Hervorhebung hier.

42 Dazu *Schneider*, in: *Schoch/Schneider* (Hrsg.), *VwVfG – Kommentar*, 4. EL, München 2023, § 24 VwVfG Rn. 134.

(der Realisierung) von Recht, der sich auch das Recht selbst nicht dauerhaft verschließen kann.

3. Die Einheit der Verwaltung: Rückkehr eines schon verabschiedeten Leitbildes

Zur zweiten Disruption: Mit der Digitalisierung der Verwaltung erlebt das alte Leitbild der Einheit der Verwaltung eine Renaissance. Eigentlich war man sich im deutschen Diskurs mittlerweile recht einig, dass es eine Einheit der Verwaltung im engen Sinn nicht gibt, weder normativ noch faktisch: Wie eingangs gesagt sind Bund, Länder, Kommunen, sonstige Selbstverwaltungsträger und schließlich auch die Europäische Union getrennte Ebenen, die für ihre Verwaltungen je selbst und möglichst ohne „Vermischungen“ zuständig sein sollen. Es gilt also eigentlich/scheinbar Trennung, nicht Einheit. Hinzu tritt der Trend zu unabhängigen Behörden,⁴³ der angesichts der Herauslösung der Behörden aus der Hierarchie mit dem Einheitsbild ebenfalls bricht. Mit *Wolfgang Kahl* gesprochen entsteht daher eher ein „Bild der Differenzierung, Fragmentierung und Polyzentralität“ der deutschen und europäischen Verwaltung.⁴⁴ Übrig bleibt nur, aber immerhin, mit *Eberhard Schmidt-Aßmann* ausgedrückt, ein Wunsch nach „Abgestimmtheit“ und „Kohärenz“ von Verwaltungshandeln, die ebenenübergreifend durch Mechanismen der Kooperation und der Koordination der unterschiedlichen Akteure zu gewährleisten ist.⁴⁵ So also bisher.

Mit der Idee des Portalverbundes, der oben geschildert wurde und den der Bund dank seiner Gesetzgebungskompetenz in Art. 91c Abs. 5 GG nunmehr schaffen und vorgeben darf, erhält das Bild von der Einheit der Verwaltung aber wieder neues Leben: Zumaldest aus der Perspektive des Bürgers *soll* der Eindruck einer Verwaltung ‚aus einer Hand‘ entstehen,

43 Zu diesem anhaltenden „Megatrend“ schon *Ruffert*, Verselbstständigte Verwaltungseinheiten: Ein europäischer Megatrend im Vergleich, in: *Trute/Groß/Röhl/Möllers* (Hrsg.), *Allgemeines Verwaltungsrecht – zur Tragfähigkeit eines Konzepts*, Tübingen 2008, S. 431 ff. Zur Kritik am Bsp. der Plattformregulierung *Rademacher* (Fn. 30), Vor Art. 49 ff. Rn. 9 ff.

44 *Kahl*, Kontrolle der Verwaltung und des Verwaltungshandelns, in: *Voßkuhle/Eifert/Möllers* (Hrsg.), *Grundlagen des Verwaltungsrechts*, Bd. II, 3. Aufl., München 2022, § 45 Rn. 216 ff.

45 *Schmidt-Aßmann*, *Verwaltungsrechtliche Dogmatik in der Entwicklung: Eine Zwischenbilanz zu Bestand, Reform und künftigen Aufgaben*, 2. Aufl., Tübingen 2023, S. 237 ff. m.w.N.

indem eben alle Dienstleistungen aller Verwaltungsebenen über ein einheitliches, medienbruchfrei zu nutzendes Portal zur Verfügung gestellt werden sollen. „Es herrscht [so *Hans Christian Röhl* schon 2013] ein Denken nicht in Zuständigkeiten, sondern in Portalen vor.“⁴⁶

Hinter dem subjektiven Eindruck stehen auch ganz harte juristische Vereinheitlichungstendenzen: *Einmal* die schon erwähnten einheitlichen IT-Standards, die der Bund teils selbst vorgeben darf, nämlich soweit es dezidiert um den Portalverbund geht (Art. 91c Abs. 5 GG), bzw. die Bund und Länder kooperativ im IT-Planungsrat nach dem Mehrheitsprinzip und verbindlich für alle beschließen dürfen (Art. 91c Abs. 2 GG). *Zum anderen* ist hier das soeben schon erwähnte *Once-Only*-Prinzip zentral: Es besagt, dass Bürger ihre Daten möglichst nur ein einziges Mal „dem Staat“ – eben als Einheit verstanden – übermitteln müssen, und anschließend, in jedem anderen/weiteren Verwaltungsverfahren, jede andere dann zuständige Behörde auch auf diese Daten zugreifen darf.⁴⁷ In Ansätzen führt das *Once-Only*-Prinzip hin zu einer Wissenseinheit des Staates, die es insbesondere aus datenschutzrechtlichen Gründen so bislang in Deutschland gerade nicht geben sollte.

4. Enträumlichung der Verwaltung: der überzeugte Smartphone-Nutzer als Maßstab der Verwaltungsorganisation

Schließlich wurde bereits recht früh eine weitere, möglicherweise disruptive Wirkung der Digitalisierung der Verwaltung besprochen: die damit mögliche Enträumlichung der Verwaltung(en).

Es überrascht nicht, dass dieser Aspekt gerade im Kommunalrecht schon sehr früh in der Diskussion betont wurde,⁴⁸ da es ja die Kommunen sind, die in vielen Verwaltungsfällen ‚vor Ort‘ und damit unmittelbarster Ausdruck von Staatlichkeit sind. Die Digitalisierung der Verwaltung würde

46 *Röhl*, Veränderungen kommunaler Selbstverwaltung durch interkommunale Zusammenarbeit und elektronische Verwaltungskommunikation unter besonderer Berücksichtigung des ländlichen Raumes, in: Henneke (Hrsg.), Kommunale Selbstverwaltung in der Bewährung: Professorengespräch 2013 des Deutschen Landkreistages am 4./5.4.2013 in Berlin und Neuherenberg, Stuttgart u.a. 2013, S. 219 (229).

47 Siehe § 5 EGovG n.F. Die Vorgabe gilt für die Verwaltungstätigkeit der Behörden des Bundes sowie die der Länder, soweit diese Bundesrecht ausführen, siehe § 2 EGovG n.F.

48 Früh *Röhl*, Veränderungen (Fn. 46), S. 228 ff. Ausf. *Guckelberger*, E-Government (Fn. 40), S. 330 ff.

es nun, rein praktisch gedacht, durchaus ermöglichen, die Erfüllung von Verwaltungsaufgaben räumlich stark zu zentralisieren bzw. zu konzentrieren, zum Beispiel nach Sachkompetenz oder gar nach Attraktivität eines bestimmten Ortes für den immer mühsamer zu rekrutierenden Personalnachwuchs der Verwaltung. Vor Ort‘ wäre die Verwaltung dann nur noch, aber immerhin mit einem digital von überall erreichbaren Portal, was, wenn es nutzerfreundlich ausgestaltet wäre, tatsächlich zum Wunsch und Anspruch der Generation *Smart Phone* passen würde.⁴⁹ Das seit kurzem populäre Leitbild des *Mobile Government*, das gerade auf den ortsungebundenen Smartphone- und Tablet-Nutzer abstellt und das noch kurz zuvor gebräuchliche Leitbild des *E-Government* (vom PC zu Hause aus) sukzessive verdrängt, bringt das Potential zur Enträumlichung auf den Begriff. Das damit eine Entleerung der Zuständigkeiten und Aufgaben gerade der Kommunen zu befürchten steht, liegt auf der Hand, und ist eine Frage, die im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie zu diskutieren ist.

Freilich kann solange eine gewisse Entwarnung gegeben werden, wie Gesetzgeber, Rechtsprechung und auch das rechtswissenschaftliche Schrifttum dem sog. *Digital-Only*-Ansatz reserviert gegenüberstehen.⁵⁰ *Digital Only* bedeutet, dass Verwaltungsleistungen *nur noch* digital angeboten werden. Wie gesagt: Bislang stehen die relevanten Akteure der Idee des *Digital Only* eher skeptisch gegenüber. Solange aber auch ein analoger Zugang zur Verwaltung – und das heißt: ein Zugang vor Ort – gewährleistet werden muss, wird es nicht zu einer weitreichenden Enträumlichung kommen (können). Aber auch hier setzt ein Umdenken ein, zumindest langsam: Wenigstens im „Recht der Wirtschaft“ sieht § 1a Abs. 1 S. 2 OZG n.F. nun ausdrücklich *Digital-Only*-Verwaltungsleistungen vor, freilich nur, soweit es um Verfahren von oder für juristische Personen als Antragstellerin bzw. Adressaten von Verwaltungsakten geht.

49 Siehe oben, bei → Fn. 23.

50 Krit. ThürVerfGH, NJOZ 2017, III15 Rn. 146: „Elektronische Verwaltungsportale stellen [...] nicht sicher, dass die Behörde nahe vor Ort ist, um Sachverhalte zu ermitteln, den Bürger zu beraten und den Vollzug von Entscheidungen sicherzustellen. Daher muss der Gesetzgeber [...] berücksichtigen, ob die Wahrnehmung der Aufgaben von Gemeinden und Landkreisen in größeren räumlichen Dimensionen auch physisch real sichergestellt ist.“ Ausf. Botta (Fn. 31), NVwZ 2022, 1248 ff., der ein „Recht auf analogen Zugang“ ablehnt. Den „Mehrkanalzugang“ fordernd hingegen Guckelberger, E-Government (Fn. 40), Rn. 276, 371, 375 f., 379, mit Verw. auf BVerfG, NVwZ 2018, 140, Ls. 4., wonach „Funktionalreformen“ im Fall von Selbstverwaltungsaufgaben allein aus Gründen der Kostenersparnis grds. unzulässig seien.

An der Digitalisierung der Verwaltung führt letztlich kein Weg vorbei – schon aus praktischen Gründen eines immer drängender werdenden Personalmangels. Die Aufgabe des Rechts und namentlich der Rechtswissenschaft ist es, diesen Prozess konstruktiv zu begleiten. Die allein bremsende, an analogen Maßstäben geschulte und auf deren unveränderter Fortgeltung beharrende Haltung, die in manchen Urteilen und akademischen Beiträgen zum Vorschein kommt, mag nutzen, um die Risiken der Digitalisierung nicht zu übersehen. Sie darf aber nicht (länger) Maßstab der Debatte sein, soll die Digitalisierung der deutschen Verwaltung endlich gelingen.

