



Djeffal C. (2020). Digitalisierung im Verwaltungsrecht. In S. Bretthauer, C. Henrich, B. Völmann, L. Wolckenhaar, and S. Zimmermann (Eds.), *Wandlungen im Öffentlichen Recht* (pp.479–491). Nomos.

Digitalisierung im Verwaltungsrecht

Christian Djeffal, München

I. Im Auge der Emergenz

Wer heute über Digitalisierung im Verwaltungsrecht nachdenkt, versucht eine dynamische, bestehende Entwicklung und Transformation zu fassen,¹ deren weiteren Verlauf und deren Ende wir nicht absehen können. Der Blick 50, 30 oder zehn Jahre zurück zeigt, wie stark die Digitalisierung das Leben und den Alltag verändert hat. Wer sich in diesen Zeitspannen zurückerinnern kann, weiß, wie eine Welt ohne Mobiltelefone, Computer oder das Internet ausgesehen und funktioniert hat. Was die Betrachtung der Digitalisierung im Verwaltungsrecht gerade jetzt besonders reizvoll macht, ist, dass sie weder vom Anfang noch vom Ende her gedacht werden kann. Wir befinden uns vielmehr im Auge eines emergenten Sturms, der viele Dinge neu anordnet und die Welt anders hinterlässt, als sie vorher war. Wenn diese Veränderungen auch mit Technik zusammenhängen, so ist damit nicht gesagt, dass die Technik die gesellschaftlichen Veränderungen bestimmt. Auch Vertreter*innen der Verwaltungsrechtswissenschaft haben sich von einem solchen Technikdeterminismus abgewandt und stattdessen soziotechnische Ansätze verfolgt.² Dem zugrunde liegt die Erkenntnis, dass die Technik für einen gesellschaftlichen Wandel nicht wichtiger ist als ihre soziale Einbettung. Denn nur und erst so wird die Technik sozial wirksam. Das lässt sich gerade auch im Verwaltungsrecht zeigen: Nur wegen der rechtlichen Zuschreibung können automatische Einrichtungen Verwaltungsakte und Allgemeinverfügungen erlassen. §35a BVwVfG ordnet dies ausdrücklich an. Genauso wäre es möglich gewesen, diese Entscheidungen nicht als Verwaltungsakte zu werten. So zeigt die

¹ Hermann Hill, E-Transformation, Veränderung der Verwaltung durch digitale Medien, Baden-Baden, 2014; ders., Auf dem Weg zum Digitalen Staat – auch ein besserer Staat?, 2015; Ingolf Pernice, E-Government and E-Democracy, Overcoming Legitimacy Deficits in a Digital Europe, HIG Discussion Paper Series, 2016-01; ders., E-government and e-democracy, Overcoming legitimacy deficits in a digital Europe?, in: Papadopolu/Pernice/Weiler (Hrsg.), Legitimacy issues of the European Union in the face of crisis, Dimitris Tsatsos in memoriam, 2017, 287.

² Siehe dazu zum Beispiel verschiedene Schriften von Klaus Lenk.

Vorschrift des § 35a BVwVG, dass technischen Artefakten Rechtsmacht erst durch das Recht zugeschrieben wird. Ein solches Verständnis von Digitalisierung kann sich nicht nur auf die Erfindung, Entwicklung und Anwendung von Technologien beziehen, es muss im gleichen Zuge ihre gesellschaftliche Wirksamkeit betrachten. So muss man technologische Trends und das Soziale und mithin das Recht im Blick behalten. Aus dieser Perspektive lassen sich die soziotechnischen Entwicklungen unserer Tage wie folgt kategorisieren:

Die *Datafizierung* kennzeichnet die zunehmende Verwendbarkeit und Verwendung digitaler Daten für Wissensorganisation und Entscheidungsproduktion. Dieser Trend führte von Computerdatenbanken, die das Registerwesen revolutionierten, zur Analysierbarkeit großer, teilweise auch unstrukturierter Massendaten, die als Big Data bezeichnet werden. Verschiedene Technologien, insbesondere aber das Internet, tragen zu einer *Vernetzung* bei. Diese führte von menschlicher Kommunikation über die sozialen Netzwerke hin zur Vernetzung von Gegenständen im sogenannten Internet der Dinge. Eng damit zusammen hängt der Trend der *Verknüpfung*, der insbesondere durch digitale Plattformen vorangetrieben wird. Hier hat sich die völlig neue Akteurskategorie der Intermediäre herausgebildet, die Angebot und Nachfrage für Dienstleistungen wie Übernachtungsmöglichkeiten, Mitfahrgelegenheiten oder aber Nachrichten und Meinungen zusammenbringen. Intermediäre verknüpfen dabei Akteure auf neue Weise, wie z. B. in sozialen Medien, oder skalieren bestehende Verknüpfungsmöglichkeiten, wie im Falle vieler Dienstleistungen. Auf technischer Ebene steht der Verknüpfung die *Verteilung* gegenüber, die etwa durch die Distributed Ledger Technology Dezentralisierung von Währungen oder Identitätsregimen ermöglicht. *Virtualisierung* erlaubt demgegenüber, durch digitale Abbilder oder digitale Kreationen eine virtuelle Realität zu erschaffen, die entweder visuelle Scheinwelten erschafft oder datengetriebene Simulationen ermöglicht. Während Virtualisierung scheinexistente Orte des Cyberspace zu erschließen scheint, integrieren Trends der *Verselbständigung* und *Augmentation* digitale Technologien in den realen Alltag. Hierbei spielen Technologien der künstlichen Intelligenz eine große Rolle. So bezeichnet man die Forschungsfrage nach der selbstständigen Lösung komplexer Probleme durch technische Systeme, die mittlerweile ein ganzes Forschungsfeld der Informatik definiert.³ Der

Zweck künstlicher Intelligenz ist dabei offen. Sie kann sowohl zur Verselbständigung technischer Systeme beitragen (Automation) wie auch zur Steigerung menschlicher Handlungs- und Erkenntnismöglichkeiten (Augmentation).⁴ Seit 2011 haben dabei insbesondere Technologien des maschinellen Lernens dazu beigetragen, dass auch die Digitalisierung der Verwaltung Schwung durch neue Anwendungsmöglichkeiten und Ideen bekommen hat. Wie aber schlagen sich diese soziotechnischen Digitalisierungstrends in der existierenden Verwaltung nieder?

II. Empirie: Digitalisierung der Verwaltung

Die Digitalisierung könnte der Rechtsstatsachenforschung einen neuerlichen Aufschwung verschaffen, denn digitale Systeme finden immer weiter Eingang in die Gesellschaft, manchmal auch ohne im Bewusstsein von Verwaltungsrechtler*innen und Verwaltungswissenschaftler*innen zu sein. Digitale Systeme in der öffentlichen Verwaltung lassen sich heute kaum mehr abschließend aufzählen, Periodisierungen müssen ständig aktualisiert werden. Daher soll hier nur beispielhaft aufgezeigt werden, wie schnell neue Technologien auch in die öffentliche Verwaltung diffundieren und wie sehr sie bereits Teil der gewöhnlichen Infrastruktur geworden sind.

Im November 2017 sorgte ein Bericht von Human Rights Watch aus China für Aufsehen.⁵ Dieser erklärte, dass die Sicherheitsbehörden auf der Grundlage von künstlicher Intelligenz Fehlverhalten von Bürger*innen automatisiert überwachen und dies in Datenbanken dokumentierten. Während über Videoüberwachung und Gesichtserkennung auch in Deutschland bereits lange gestritten wurde, brachte dieses System eine neue Dimension in die Debatte: künstliche Intelligenz erlaubte nun auch, soziale Situationen zu erkennen und ermöglichte so eine ganz neue Form von ubiquitärer, permanenter und automatischer Überwachung. Was im Falle von Verkehrsunfällen als relevanter zeitlicher Vorteil gilt, kann in anderen Kontexten sofort Anlass zu den größten Schreckensszenarien geben. Wenig

⁴ Zu dieser Unterscheidung siehe Christian Djeffal, AI, Democracy, and the Law, in: Sudmann (Hrsg.), *The Democratization of Artificial Intelligence, Net Politics in the Era of Learning Algorithms*, 2019, 255, 258.

⁵ Human Rights Watch, China: Police 'Big Data' Systems Violate Privacy, Automated Systems Track People Authorities Claim 'Threatening', <https://www.hrw.org/news/2017/11/19/china-police-big-data-systems-violate-privacy-target-dissent> (letzter Abruf aller angegebenen Links: 28.3.2020).

³ Zum Begriff Klaus Mainzer, Künstliche Intelligenz – Wann übernehmen die Maschinen?, 2019, 3 sowie Stuart J. Russell/Peter Norvig/Ernest Davis, *Artificial Intelligence, A modern approach*, 2016, 1.

ger kontrovers diskutiert wurde eine Meldung der Stadt Mannheim nur wenige Wochen später, die auch in der Tagespresse Erwähnung fand.⁶ Sie besagte, dass Mannheim gemeinsam mit Forschungspartnern ein intelligentes Kamerasystem entwickeln wolle, welches in der Innenstadt ebenfalls bestimmte soziale Situationen erkennen sollte, nämlich potentielle Diebstähle und Körperverletzungen. Unter dem Projektnamen „Mannheimer Weg 2.0“ sollen 25 Orte in Mannheims Innenstadt durch 71 Kameras überwacht werden, wobei ein KI-System die Videos auswertet und in bestimmten Situationen Sicherheitsbeamte informiert. Unabhängig davon, wie man sich juristisch und rechtswissenschaftlich zu der Frage stellt, zeigt dieser Sachverhalt, dass der digitale Wandel sich durchaus auch schnell in Deutschland niederschlagen kann.⁷

Im Bereich der Entscheidungsautomatisierung wurden in Theorie und Praxis immer wieder über Möglichkeit, Zulässigkeit und Voraussetzungen von Entscheidungen oder Entscheidungsunterstützungen durch automatisierte Systeme diskutiert. Dabei wurde oft nicht erwähnt, dass solche Systeme in verschiedenen Verwaltungszweigen bereits im Einsatz sind. Ein Beispiel dafür sind intelligente Verkehrsbeeinflussungsanlagen, die bereits seit den späten 1980er Jahren verwendet worden sind. Diese können auf der Grundlage bestimmter Wetter, Witterungs- und Verkehrsdaten Verkehrszeichen wie Überholverbote und Geschwindigkeitsbegrenzungen anordnen. Natürlich haben sich die technischen Möglichkeiten dabei wesentlich erweitert, heute kann der Verkehr anhand von Technologien der künstlichen Intelligenz simuliert werden. Während jedoch maschinelle Entscheidungen seit jeher kontrovers diskutiert werden, ist ein System, das seit über 30 Jahren straf- und bußgeldbewehrte Allgemeinverfügungen erlässt, nicht erkennbar hinterfragt worden. Dabei soll hier bewusst auch nicht der Eindruck erweckt werden, als hätte es dafür einen spezifischen Anlass gegeben. Bemerkenswert ist vielmehr, dass intelligente Verkehrsbeeinflussungsanlagen zum Teil unserer täglichen Infrastruktur geworden sind und sie wie selbstverständlich rechtliche Anweisungen kommunizieren. Kleine Beispiele wie diese zeigen auf, wie schnell die Digitalisierung zur selbstverständlichen Infrastruktur des Lebens und damit auch der öffentlichen Ver-

waltung wird. Wie hat nun aber das Verwaltungsrecht auf diese Entwicklungen reagiert?

III. Recht: Digitalisierung im Verwaltungsrecht

Die großen Kodifikationen des Verwaltungsrechts, also die Verwaltungsgerichtsordnung und das Verwaltungsverfahrensgesetz, lassen wenig von einer digitalen Revolution erkennen. Vielmehr enthalten sie nur punktuell Regelungen, die oft mit Kommunikation zu tun haben. Das Gleiche gilt für die anderen Verfahrensordnungen, also die Abgabenordnung und das Sozialgesetzbuch X. Andere verwaltungsrechtliche Normierungen unterscheiden sich wesentlich. So enthält das Gesetz über das Bundesamt für die Sicherheit in der Informationstechnik (BSI) Vorschriften für die IT-Sicherheit im Bereich der kritischen Infrastrukturen, die Aufschluss über die zentrale Wichtigkeit digitaler Technik in der Gesellschaft geben. Es baut auf dem Zusammenhang von IT-Sicherheit und der Sicherheit kritischer Infrastrukturen auf und stellt hier einen ausdrücklichen Bezug her. Durch diese Verbindung sind auch digitale Systeme „von wesentlicher Bedeutung für die Aufrechterhaltung wichtiger gesellschaftlicher Funktionen, der Gesundheit, der Sicherheit und des wirtschaftlichen oder sozialen Wohlergehens der Bevölkerung“.⁸ Hinreichende IT-Sicherheit ist also Voraussetzung für das Überleben von Staat und Gesellschaft. Das BSI ist als Behörde zur Durchsetzung berufen. Während sich daraus bereits die kritische Wichtigkeit der IT für Verwaltung und die ganze Gesellschaft ergibt, ist die Frage, wie sich das Verwaltungsrecht verändert, damit nicht beantwortet. Auch in Bezug auf diese Frage sollen einige Entwicklungen herausgegriffen werden.

1. Prinzipielle Veränderungen: offenes Regierungs- und Verwaltungshandeln

Selbst ohne große Kodifikationen oder besonders sichtbare Normen können digitale Technologien Verwaltung und Verwaltungsrecht nachhaltig prägen und schrittweise umgestalten. Ein Beispiel dafür ist das Prinzip des offenen Regierungs- und Verwaltungshandelns, welches das Verwaltungs-

⁶ Wolfgang Jung, Rennen und Fallen sind in Mannheim bald verdächtig, Projekt mit intelligenten Kameras, SPIEGEL online v. 15.2.2018, <https://www.spiegel.de/netzwelt/netzpolitik/mannheimer-weg-2-0-pilotprojekt-mit-intelligenten-kameras-startet-bald-a-1193622.html>.

⁷ Natürlich lassen sich auch für Österreich und die Schweiz ähnliche Beispiele finden.

⁸ Siehe dazu die europarechtliche Definition Richtlinie 2008/114/EG des Rates vom 8. Dezember 2008 über die Ermittlung und Ausweisung europäischer kritischer Infrastrukturen und die Bewertung der Notwendigkeit, ihren Schutz zu verbessern.

recht als Prinzip in zunehmendem Maße durchdringt. Einen solchen schleichenden Wandel, der auch von digitalen Technologien ermöglicht wird, erleben wir im Falle des offenen Regierungs- und Verwaltungshandelns. Die Verwaltungen des 20. Jahrhunderts folgten in Variationen dem Prinzip der Amtsverschwiegenheit bzw. des Amtsheimnisses, wie insbesondere in Art. 20 Abs. 3 der Österreichischen Verfassung von 1925 auf den Punkt gebracht wurde, der besagt:

Alle mit Aufgaben der Bundes-, Landes- und Gemeindeverwaltung betrauten Organe sowie die Organe anderer Körperschaften des öffentlichen Rechts sind, soweit gesetzlich nicht anderes bestimmt ist, zur Verschwiegenheit über alle ihnen ausschließlich aus ihrer amtlichen Tätigkeit bekannt gewordenen Tatsachen verpflichtet, deren Geheimhaltung im Interesse der Aufrechterhaltung der öffentlichen Ruhe, Ordnung und Sicherheit, der umfassenden Landesverteidigung, der auswärtigen Beziehungen, im wirtschaftlichen Interesse einer Körperschaft des öffentlichen Rechts, zur Vorbereitung einer Entscheidung oder im überwiegenden Interesse der Parteien geboten ist (Amtverschwiegenheit).

Demgegenüber ermöglichen Technologien der Digitalisierung insbesondere auch das Teilen von Daten. Während etwa in Deutschland das Prinzip der beschränkten Aktenöffentlichkeit bestand, stellte sich durch die Digitalisierung die Frage, ob nicht Transparenz und Offenheit Grundprinzipien sein sollten.⁹ So ringen die verschiedenen Ordnungen innerhalb der föderalen Strukturen Deutschlands um das richtige Verhältnis von Offenheit und Geheimhaltung. Teilweise ist die Datenoffenheit gar nicht abweichend vom hergebrachten Verwaltungsrecht geregelt.¹⁰ In manchen Fällen wird zwar keine Veröffentlichungspflicht statuiert, aber in verbindlicher oder nicht verbindlicher Weise beschrieben, wie Veröffentlichungen zu geschehen haben.¹¹ Eine dritte Gruppe von Rechtsordnungen normiert eine

objektive Rechtspflicht zur Veröffentlichung von Daten.¹² Eine vierte Gruppe von Rechtsordnungen räumt Personen des Privatrechts auch ein subjektives Recht ein, die Veröffentlichung geltend zu machen.¹³ Dieses Ringen der föderalen Ordnung mit dem Prinzip des offenen Regierungs- und Verwaltungshandelns wird durch internationale und europäische Entwicklungen immer wieder angeheizt. Unter der Oberfläche einiger Gesetzesänderungen, die mehr oder weniger bedeutend aussehen, bilden sich in ganz Deutschland Open-Data-Portale, auf denen Verwaltungen Informationen öffentlich zugänglich machen. Recht und Technik ermöglichen und befördern einen zentralen Wandel, der in vielen Staaten der Welt und zunehmend auch in den deutschsprachigen Staaten dazu führt, dass sich die Datenpolitik und das Informationsrecht der öffentlichen Verwaltung in einem ganz zentralen Punkt verschiebt.

2. Verwaltungsrechtliche Regelungen imaginerter Technik

Das Recht wird im Verhältnis zur Technik oft so dargestellt, als hinke es notwendigerweise einige Schritte hinterher. Gerade das die Digitalisierung betreffende Verwaltungsrecht liefert aber interessante Gegenbeispiele, in welchen es der tatsächlichen Entwicklung vorausleitet. Eines davon ist die Regelung vollautomatisierter Entscheidungssysteme. Auch zu Zeiten, als über solche Entscheidungssysteme nur hypothetisch nachgedacht werden konnte, wurde deren Regulierung diskutiert und sogar umgesetzt. Ein Beispiel dafür ist das französische Gesetz Nr. 78-17 von 1978 betreffend die elektronische Datenverarbeitung, Dateien und Grundrechte.¹⁴ Dessen zweiter Artikel liest sich wie folgt:

Aucune décision de justice impliquant une appréciation sur un comportement humain ne peut avoir pour fondement un traitement automatisé d'informations donnant une définition du profil ou de la personnalité de l'intéressé.

Aucune décision administrative ou privée impliquant une appréciation sur un comportement humain ne peut avoir pour seul fondement un traitement automatisé d'informations donnant une définition du profil ou de la personnalité de l'intéressé.

12 § 13 Abs. 1 EGOvG Bln; § 8 Abs. 1 SächsEGovG.

13 § 1 Abs. 2 HmbTG.

14 LOI n° 78-17 v. 06.01.1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés.

9 Alfred Debus, in: Gersdorf/Paal (Hrsg.), BeckOK Informations- und Medienrecht, GRG, EMRK, GG, RSIV, BGB, IFG, VIG, GWB, TKG, TMG Kommentar, 2014, § 1.

10 Dazu gehört Bayern, wobei hier wohl eine gesetzgeberische Initiative vorbereitet wird, siehe dazu mit Verweis auf entsprechende Berichte Dirk Heckmann, 5. E-Government, in: ders. (Hrsg.), Juris PraxisKommentar Internetrecht, 5. Aufl. 2017, Rn. 31; eine gleichlautende Regelung haben Brandenburg, Hessen, Sachsen-Anhalt, wobei in den letzteren beiden Ländern der entsprechende Gesetzesentwurf noch nicht angenommen wurde, sowie Schleswig-Holstein.

11 § 10 Abs. 1 EGOvG BW; § 10 Abs. 1 Gesetz zur Förderung der elektronischen Verwaltung in Bremen; § 8 Abs. 1 EGOvG MV; § 16 EGOvG NRW; § 17 Abs. 1 EGOvG SL; § 22 Abs. 1 ThürEGovG.

Diese Norm war – wie das ganze Gesetz – eine Reaktion auf ein Vorhaben der französischen Regierung. Eine Datenbank sollte mithilfe eines eindeutigen Identifikators eine umfassende Informationssammlung über Bürger*innen ermöglichen. Aus der Gesetzesvorbereitung geht hervor, dass solche automatisierten Entscheidungen mit Blick auf das zukünftig Mögliche geregelt werden sollten, nicht aber mit Bezug auf bekannte und bewertbare Technologien. Auch die rechtswissenschaftliche Thematisierung zukünftiger Technologien kann lange nachwirken und viel später Niederschlag in Gesetzen finden. Eine solche Geschichte liegt § 35a BVwVfG zugrunde. Diese Vorschrift verbietet Verwaltungsakte durch automatische Einrichtungen in Fällen, in denen ein Ermessens- oder Beurteilungsspielraum besteht.¹⁵ Bereits 1959 wurde die Frage problematisiert, ob automatisierte Entscheidungen im Falle von Ermessensspielräumen ergehen dürfen. Zu diesem Zeitpunkt und auch später war allerdings völlig unklar, in welchem sozio-technischen Setting solche Entscheidungen ergehen können und sollen. Dennoch wurde die Frage über Jahrzehnte weiterdiskutiert, ohne dass man sich ersichtlich mit Anwendungsfällen und Methoden beschäftigte. Schließlich fand das Verbot von automatisierten Ermessensentscheidungen Eingang in § 35a BVwVfG. Dass man anstelle des Ermessens noch viele andere Aspekte hervorheben kann, lässt sich leicht aus Art. 22 der Datenschutzgrundverordnung und dem dazugehörigen Erwägungsgrund 73 ableiten, die die Wahrung der Rechte, Freiheiten und legitimen Interessen der Betroffenen fordern und darüber hinaus konkrete Maßnahmen erwähnen. Dabei ist auch zu berücksichtigen, dass in der Zwischenzeit durchaus Anwendungen vorliegen, die tatsächlich Ermessensentscheidungen automatisiert treffen, wie etwa die bereits erwähnten intelligenten Verkehrsbeeinflussungsanlagen, die das nach § 45 StVO eingeräumte Ermessen ausüben. Ohne hier zur Frage des Ermessens durch automatisierte Einrichtungen ausdrückliche Stellung zu beziehen, liegt es nahe, eine Verbindung zwischen der akademischen Diskussion, die sich wesentlich auf diesen Punkt konzentrierte, und der Rechtsnorm, die nur diese eine inhaltliche Anforderung kennt, zu ziehen. Wenn es tatsächlich eine Verbindung gibt, gründet § 35a BVwVfG auf einem imaginierten Erlass von Verwaltungsakten durch automatische Einrichtungen.

15 Siehe dazu *Heribert Schmitz/Lorenz Prohl*, Neues zum E-Government, Rechtsstaatliche Standards für E-Verwaltungsakt und E-Bekanntgabe im VwVfG, in: NVwZ 2016, 1273; *Thorsten Siegel*, Automatisierung des Verwaltungsverfahrens – zugleich eine Anmerkung zu §§ 35a, 24 I 3, 41 IIa VwVfG, in: DVBl. 2017, 24.

3. Dimensionen und Funktionen des Rechts jenseits der Begrenzung der Technik

Der erste Zugang vieler Rechtswissenschaftler*innen zu Fragen der Verwaltungsdigitalisierung ist ein regelnder und schützender. Es ist dann oft die Rede davon, dass neuen Technologien Grenzen gesetzt werden müssen oder dass Leitplanken errichtet werden sollen.¹⁶ Bisweilen wird auch eine schmittsche Vokabel benutzt und von der „Einhegung“ der Digitalisierung gesprochen. Dass das eine wichtige wie notwendige Aufgabe des Rechts ist, soll hier nicht bestritten werden. Allerdings muss auch klar sein, dass sich sowohl die Aufgabe des Rechts als auch die Möglichkeiten der Digitalisierung nicht auf diese Konstellation beschränken lassen. In diesem Sinne habe ich vorgeschlagen, die Funktionen von Recht in Bezug auf Technik mit den Begriffen *Grund, Grenze und Gestaltung* zu kennzeichnen. Gerade im Bereich der Verwaltungsdigitalisierung wird klar, dass das Recht die Digitalisierung nicht nur begrenzt. Beispiele sind die E-Government-Gesetze des Bundes und der Länder, die die Digitalisierung der Verwaltung vorschreiben und sogar gewisse Fristen setzen. In einem weiteren Schritt verpflichtet das Online-Zugangsgesetz die Verwaltung zur Digitalisierung ihrer Dienstleistungen. Hier wird das Recht zum Treiber der Digitalisierung. Genauso kann das Recht aber Gestaltungsprozesse strukturieren und moderieren und gewisse Gestaltungsvorgaben für verbindlich erklären. Ein techniknaher Bereich außerhalb der Digitalisierung, in dem dies weit entwickelt ist, ist das Baurecht. Hier sind Planungsverfahren und die jeweiligen Beteiligungsformen rechtlich gefasst und ausbuchstabiert. Belange übersetzen Interessen in rechtlich legitimierte Gestaltungsziele, die im Falle von notwendigen Belangen zwangsläufig berücksichtigt werden müssen. Auch im Bereich digitaler Technologie gibt es bereits die ersten Spuren eines Gestaltungsrechts. So werden digitale Gestaltungsziele etwa im Datenschutz ausgegeben.¹⁷ Seit kurzem gibt die PSI-Richtlinie der Europäischen Union ein weiteres Gestaltungsziel für digitale Systeme in der öffentlichen Verwaltung aus, nämlich Transparenz durch Technikgestaltung.¹⁸

16 Siehe z. B. *Mario Martini*, Algorithmen als Herausforderung für die Rechtsordnung, in: JZ 2017, 1017.

17 Art. 25 der Datenschutzgrundverordnung VO 2016/679 ordnet den Datenschutz durch Technikgestaltung an. Siehe dazu *Josep Domingo-Ferrer/Marit Hansen/Jaap-Henk Hoopman/Daniel Le Métayer/Rodica Tirtza/Stefan Schiffner/George Danezis*, Privacy and data protection by design – from policy to engineering, 2014.

18 RL (EU) 2019/1024.

IV. Reflexion: Digitalisierung und Verwaltungswissenschaft

Aus dem Vorhergehenden ergibt sich, dass es noch zahlreiche Probleme und Aufgaben bei der Gestaltung der digitalen Verwaltung und mithin auch bei der Gestaltung des entsprechenden Verwaltungsrechts gibt. Dies ist bereits heute Aufgabe der Verwaltungswissenschaft. Die Verwaltungswissenschaft soll allerdings auch reflektieren und verstehen, wie eine digitalisierte Verwaltung verändert werden kann und entwickelt werden soll. Dabei wird sich die Verwaltungsrechtswissenschaft wie die Geisteswissenschaften (digital humanities) und die Sozialwissenschaften (computational social sciences) auch der Frage stellen müssen, inwiefern digitale Methoden den Kanon der Verwaltungsrechtswissenschaft anreichern können und müssen. Für die Forschungsdesiderate der „neuen Verwaltungswissenschaft“, etwa Folgenorientierung, Berücksichtigung von Steuerungswirkungen und Rechtstatsachen, ließe sich einiges aus digitalen Methoden schließen, auch wenn diese etwa in der zentralen Publikation der „neuen Verwaltungswissenschaft“ kaum Berücksichtigung finden. Die Verwaltungswissenschaft wird auch darum ringen müssen, wie man Entwicklungslinien und Konstellationen begrifflich fassen kann. Schon jetzt wurden einige Vorschläge in den Ring geworfen, etwa Hildebrandts *ambient law* und *onlife*,¹⁹ welches das Recht in einer Lage kennzeichnet, in der Analoges und Digitales immer weiter verschmelzen und die Verfassungsziele des Rechts auf neue Weise in Gefahr geraten. Geht man von dieser zentralen Beobachtung einer Technosociety aus, in der Technik und Gesellschaft immer stärker aufeinander bezogen werden, wodurch neue Gefahren aber auch neue Chancen entstehen, könnte man analog von einem *Technomos* sprechen, in dem Recht und Technik auf neue Weise ineinander übergehen.²⁰ Nach einem solchen Konzept muss man über die Fragen hinausgehen, wie Technik rechtlich geregelt werden soll und welche normativen Wirkungen die Technik zeitigt. Vielmehr geht es um das Potential emergenter Technologien, selbst Ausdrucksform des Rechts zu werden. In einem solchen Verständnis werden Recht und Rechtswissenschaft zu einem Teil durch Digitalisierung neu erfunden. Die Frage für Rechtswissenschaftler*innen ist nun, welche Rolle sie dabei spielen wollen: Erfinder*innen, Notar*innen oder Kritiker*innen?

19 Mireille Hildebrandt, *Smart technologies and the end(s) of law, Novel entanglements of law and technology*, 2015.

20 Christian Djeffal, *Digitalisierung, Recht, Geschwindigkeit, vom Technomos und einer neuen Judikative*, in: Rubel/Ziekow/Beinborn (Hrsg.), *Die Verwaltung und ihr Recht*, 2019, 107.

V. Schlussfolgerung für die Assistententagungen der Zukunft

Die Assistententagung ist eine Adaption einer großen Innovation der deutschen Staatsrechtslehre, nämlich der Staatsrechtslehrertagung. Die Idee setzte ein Kreis an der damaligen Friedrich-Willhelms-Universität in Berlin ins Werk, wobei sich eine steigende Zahl von Staatsrechtslehrern an deutschsprachigen Fakultäten beteiligte. Die Art und Weise, wie über einzelne Beratungsgegenstände aus unterschiedlichen Perspektiven referiert wird und diese dann von der gesamten wissenschaftlichen Gemeinschaft besprochen werden, kann als hoch innovativ gelten. Sie wurde mitinitiiert von Heinrich von Triepel, der in dieser Zeit als Treiber struktureller und organisatorischer Modernisierung der deutschen Rechtswissenschaft hervorgetreten ist. Diese Innovation wurde von der Assistententagung übernommen und deren Habitus gepflegt, bis hin zur Exklusivität, wobei sich die Assistententagung von Habilitierten abgrenzt. Damit hat die Assistententagung auch eine wichtige Aufgabe in der Sozialisation der Staatsrechtslehre übernommen. In den vergangenen Jahren ist allerdings zu beobachten, dass sich auf dem Nährboden der Assistententagung und befördert durch die Digitalisierung neue Formate entwickelt haben, wie etwa der JuWiss-Blog oder der Völkerrechtsblog. Ersterer stellt sich seinen Leser*innen u. a. wie folgt vor:

„Der Blog ist inspiriert von der wissenschaftlichen Tradition der Assistententagung Öffentliches Recht, sein Angebot geht jedoch darüber hinaus: Es bietet der jungen Wissenschaft im öffentlichen Recht und allen anderen Interessierten ein allzeit präsent Forum.“²¹

Das ist ein interessantes Zeugnis davon, wie die junge Wissenschaft des öffentlichen Rechts – so bezeichnet sich der den Blog tragende Verein – das Format der Assistententagung digital weiterentwickelt hat. Dabei gehen die Macher*innen auch über die Formate der deutschen Staatsrechtslehrervereinigung hinaus. Ferner werden die spezifischen Vorteile der Digitalisierung, in diesem Fall die permanente zeitliche Verfügbarkeit, bewusst fruchtbar gemacht.²² Wie sehr sich Wissenschaft durch Digitalisierung wandeln kann, zeigt auch das Göttingen Journal of International Law (GoJIL), eine von Studierenden getragene, international anerkannte völ-

21 Junge Wissenschaft im Öffentlichen Recht, Idee, Editorial Board und Redaktion, <https://www.juwiss.de/editorial-board/>.

22 In diesem Band zu rechtswissenschaftlichen Blogs als „Puzzlestück[en]“ der Digitalisierung mit „Rückwirkungen auf Methoden, Inhalte und Denkschemata“: Stefan Martini, *Die Rolle von Internetblogs im juristischen Diskurs*, 335.

kerrechtliche Fachzeitschrift. Was ist dem Kreise der Teilnehmer*innen der Assistententagung also für die Zukunft zu wünschen?

Wenn es richtig ist, dass dem Recht und der Rechtswissenschaft die Aufgabe zukommt, die fortdauernde Digitalisierung zu verstehen oder sogar mitzugestalten und demokratische, rechtsstaatliche und grundrechtsverwirklichende Zukünfte zu ermöglichen, dann wird mehr geschehen müssen, als aktuelle Entwicklungen rechtswissenschaftlich zu reflektieren. Die Rechtswissenschaftler*innen werden sich zur Lösung dieser Fragen auf eine neue Art und Weise der Technik nähern müssen. Wie die Wissenschaft des öffentlichen Rechts im Jahr 1922, wird die junge Wissenschaft des öffentlichen Rechts nach neuen Formaten suchen, die eine solche Gestaltung erlauben und befördern. Hier denkt bereits die öffentliche Verwaltung weiter und schneller als die Verwaltungsrechtswissenschaft. In verschiedenen Einheiten werden Labore oder Innovationseinheiten geschaffen, in denen getestet und entwickelt werden kann und in denen auch junge Mitarbeiter*innen versuchen können, neue Ideen umzusetzen. Während die junge Wissenschaft bereits bewiesen hat, dass sie den digitalen Wandel nachvollziehen kann, indem sie das Blogformat etwas mehr als 20 Jahre nach seiner Erfindung und etwas weniger als 20 Jahre nach seiner Übertragung in die Wissenschaft adaptiert hat, stellt sich die Frage, ob die junge Wissenschaft des öffentlichen Rechts auch fähig ist, innovative wissenschaftliche Formate hervorzubringen und damit vielleicht auch die Digitalisierung innovativ mitzugestalten. Denn man muss sich auch angesichts der Reform- und Modernisierungsbemühungen fragen, wie die Rechtswissenschaft sich zu ihrer Aufgabe positionieren will, Entwicklungen und Formate vorausdenken, statt sie nur zu kritisieren und nachzuvollziehen. Was könnte die Assistententagung konkret tun?

Sich neben der wichtigen Pflege der Tradition auch mit der eigenen Weiterentwicklung sowie mit innovativen Formaten und Ansätzen zu beschäftigen. Neben den Referaten und Aussprachen Ideen und neuen Ansätzen einen geschützten Raum zu bieten, in dem sie wachsen und sich etablieren können. Öfter neue Formate zu erdenken und zu probieren. Diese Vorschläge sind bewusst vage gehalten, weil detaillierte Ideen gerade davon ablenken, was ich der Assistententagung für die Zeit bis zum nächsten Jubiläum wünschen möchte: dass sie es schafft, neben der wichtigen Pflege der Tradition und der Anknüpfung an das bereits Erreichte auch den Mut, die Kraft und die Ausdauer zu finden, immer wieder neue Pfade einzuschlagen. Fragen der Digitalisierung bieten dazu nicht nur Anlass, sie zwingen dazu, sich zu Ihrem Veränderungspotential zu verhalten. Das betrifft aber nicht nur wissenschaftliche Inhalte, sondern auch Formen und Verfahren. Wenn man den Wandel von Verwaltung, Verwaltungsrecht

und Verwaltungsrechtswissenschaft beobachtet, ist die Notwendigkeit der Öffnung hin zum Neuen offenbar. Was hindert die junge Wissenschaft des öffentlichen Rechts, sich ihres Verstandes zu bedienen und sich den Aufgaben ihrer Zeit zu stellen?