



Eine Formel für Vertrauen in die digitale Verwaltung



Eine Formel für Vertrauen in die digitale Verwaltung

AUTOR*INNEN

Andres Raieste

Senior Vice President – Public Sector (Global)

Nortal

Janek Rozov

Stellvertretender Generaldirektor der
estnischen Steuer- und Zollbehörde

Mihkel Solvak

Associate Professor für Technologieforschung

Generaldirektor der IT Impact Studies

Universität Tartu

Dieser Text kann als “Raieste, A., Rozov, J., Solvak, M. (2024). Eine Formel für Vertrauen in die digitale Verwaltung” zitiert werden

Diese Publikation wurde mit finanzieller Unterstützung des Forschungs- und Innovationsprogramms Horizont 2020 der Europäischen Union unter der Finanzhilfvereinbarung Nr. 857622 (ECePS ERA Chair) veröffentlicht. Die darin geäußerten Ansichten und Meinungen sind jedoch ausschließlich die der Autor*innen und spiegeln nicht unbedingt die der Europäischen Union oder der Europäischen Exekutivagentur für die Forschung wider. Weder die Europäische Union noch die Bewilligungsbehörde können für sie verantwortlich gemacht werden.



Inhalt

Kurzfassung	5
Was ist Vertrauen?	6
Vertrauen und Wirksamkeit	8
Verschiedene Gründe für Vertrauen	9
Vertrauen als Türöffner und Abhängigkeitsfaktor	11
Formel für Vertrauen	12
Zuverlässigkeit	14
Transparenz	16
Fairness	18
Umsetzung	20
Beispiele für Dienstleistungen mit Vertrauensfaktor	22
Literatur	26

Kurzfassung

Vertrauen ist die Grundlage von Demokratien. Vertrauen verleiht der öffentlichen Verwaltung Legitimität und führt zu institutioneller Effizienz. Umgekehrt führt eine höhere Effizienz im öffentlichen Sektor zu mehr Vertrauen unter den Bürger*innen.

Dennoch haben etliche öffentliche Verwaltungen und Regierungen Probleme mit dem Vertrauen. In der Privatwirtschaft reguliert sich das Vertrauen von selbst: Wenn die Kund*innen einem Unternehmen nicht mehr vertrauen, verliert sie das Unternehmen. Aber Demokratien, denen das Vertrauen schwindet, kämpfen häufig mit ihrem wirtschaftlichen Wachstum und mit politischer Instabilität. Das behindert die Einführung von zukunftsweisenden Technologien und hemmt erforderliche soziale Entwicklungen.

Dieser Bericht beleuchtet die aktuellen Forschungen zur Steigerung des Vertrauens, wobei der Schwerpunkt auf technologischen Ansätzen im öffentlichen Sektor liegt, die es dem öffentlichen Sektor ermöglichen, die Effizienz der jeweiligen Institution und das Vertrauen in die Institution zu steigern.

Die wichtigsten Empfehlungen sind:

1. Einführung digitaler Kanäle für die Erbringung von öffentlichen Dienstleistungen, um End-to-End-Erlebnisse zu schaffen, die die gesamte „User Journey“ abdecken, und eine fragmentierte Nutzererfahrung abzulösen.
2. Investitionen in den Aufbau einer sicheren digitalen Infrastruktur, um einen höheren Reifegrad der öffentlichen Dienstleistungen zu erzielen.
3. Festlegung und Einhalten von Regeln für das Eigentum an Daten, für die rechtmäßige Nutzung personenbezogener Daten durch öffentliche Institutionen und für den Datenschutz; Regeln, die physische und digitale Transaktionen und Dienstleistungen rechtlich gleichstellen.
4. Schaffung von Diensten, die Echtzeit-Transparenz über die Verwendung personenbezogener Daten ermöglichen.
5. Einführung von Mechanismen wie gezielte Transparenz, um das Verständnis und somit die Einhaltung der Vorschriften zu verbessern.
6. Sicherstellung kontinuierlicher kleiner Verbesserungen bei der Erbringung öffentlicher Dienstleistungen im Vergleich zu großen Reformen; Schaffung von Beschaffungsregeln.
7. Nutzung von Anreizen und Anreizstrategien, um Nutzer*innen öffentlicher Dienstleistungen die Verwendung digitaler Angebote näherzubringen.

Alle diese Empfehlungen können auf Bundes-, Landes- und Kommunalebene umgesetzt werden. Dieser Bericht soll Entscheider*innen auf allen politischen Ebenen ein einfaches Denkmodell an die Hand geben, das in Verbesserungen der digitalen Landschaft und in die Erbringung öffentlicher Dienstleistungen einfließen kann.

Was ist Vertrauen?

Definition von Vertrauen

Vertrauen ist unsere Bereitschaft, uns den Handlungen einer anderen Partei in einer für uns wichtigen Angelegenheit auszusetzen, ohne sie kontrollieren zu können oder diese andere Partei zu überwachen. Mit anderen Worten: Vertrauen bedeutet, dass wir uns darauf verlassen können, dass etwas Gutes für uns getan wird, ohne dass wir es vollständig kontrollieren können. Etwas wird dann vertrauenswürdig, wenn wir uns darauf verlassen können, dass es in dieser Weise beständig funktioniert.

Um Vertrauen zu verstehen, müssen wir die menschliche Natur verstehen.

Einige Beispiele dafür, wie Annahmen und Emotionen das Vertrauen in die öffentliche Verwaltung beeinflussen.



Vertrauen und Wirksamkeit

Die Forschung zeigt, dass ein hohes Vertrauen zu einer wirksamen Politik führt. Der spezifische Mechanismus basiert darauf, dass Gesetze und Vorschriften freiwillig eingehalten werden (siehe Abbildung 1). Das ist besonders hilfreich für die Umsetzung staatlicher Aufgaben, die sonst durch Zwang oder Eingriffe durchgesetzt werden müssten.

Kenneth Arrow, Nobelpreisträger für Wirtschaftswissenschaften 1972 und einer der großen Wohlfahrtsökonomien des 20. Jahrhunderts, wird oft zitiert, wenn Ökonomen über Vertrauen sprechen. Arrow sagt: „Nahezu jeder wirtschaftliche Austausch ist mit Vertrauen verbunden, zweifellos jedoch dann, wenn er sich über eine gewisse Zeit erstreckt. Es kann plausibel argumentiert werden, dass ein großer Anteil der ökonomischen Rückständigkeit weltweit durch das fehlende wechselseitige Vertrauen erklärt werden kann (Arrow, 1972). Empirische Beweise für seine Behauptung gibt es reichlich. Gemeinschaften, die ein hohes Vertrauen genießen, stehen wirtschaftlich besser da, da Vertrauen mehr wirtschaftliche Transaktionen ermöglicht und gleichzeitig den Bedarf an aufwendigen Compliance- und Kontrollmechanismen verringert. Dies gilt für globale (Algan & Cahuc, 2014) und länderinterne Vergleiche (Guiso et al., 2004). Tatsächlich ist die Evidenz stark genug, um die Behauptung zu rechtfertigen, dass “die Wohlfahrtserträge von Investitionen in Vertrauen insgesamt erheblich sein könnten” (Hamilton et al., 2016). Daher kann Vertrauen als rein funktional betrachtet werden. Es ist ein effizienter Wegbereiter für soziale und wirtschaftliche Transaktionen. Daraus folgt auch, dass Vertrauen zu Effizienz- und Effektivitätsgewinnen bei der Umsetzung politischer Maßnahmen oder dem Aufbau von Dienstleistungen führt, weil die Bürger*innen ihr Verhalten freiwillig in einer Weise ändern, die mit größerer Wahrscheinlichkeit zu den politisch gewünschten Ergebnissen führt.

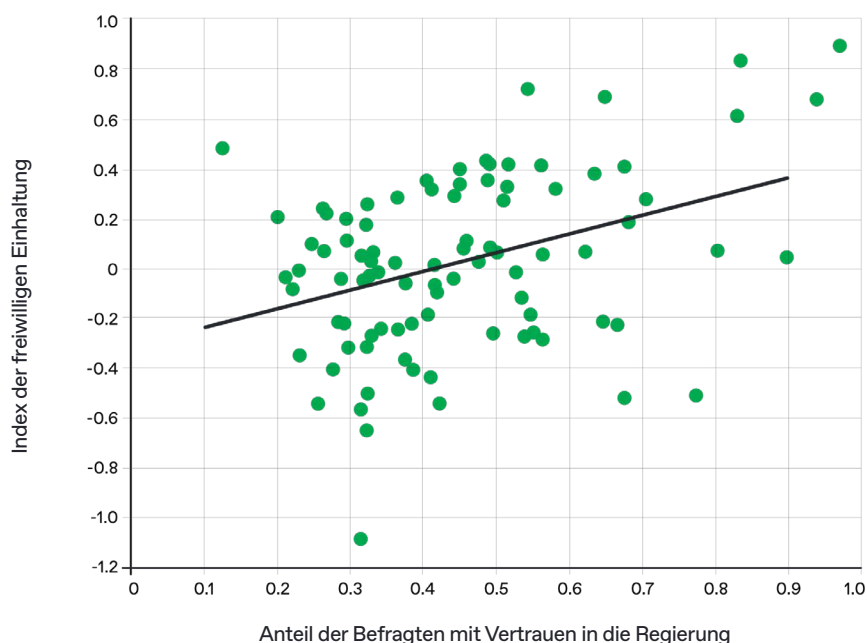


Abbildung 1. Vertrauen und Einhaltung der Vorschriften, nach Ländern. Quelle: Integrierte Werteerhebung.
<https://www.economicsobservatory.com/does-public-trust-in-government-matter-for-effective-policy-making>

Unterschiedliche Gründe für Vertrauen

Wem würden Sie eher vertrauen? Feuerwehrleuten, die Ihr Leben retten, oder Steuerprüfenden? Wie aus der folgenden Abbildung hervorgeht, gehören die Feuerwehr und die Steuer- und Zollbehörde zu den vertrauenswürdigsten öffentlichen Institutionen in Estland.

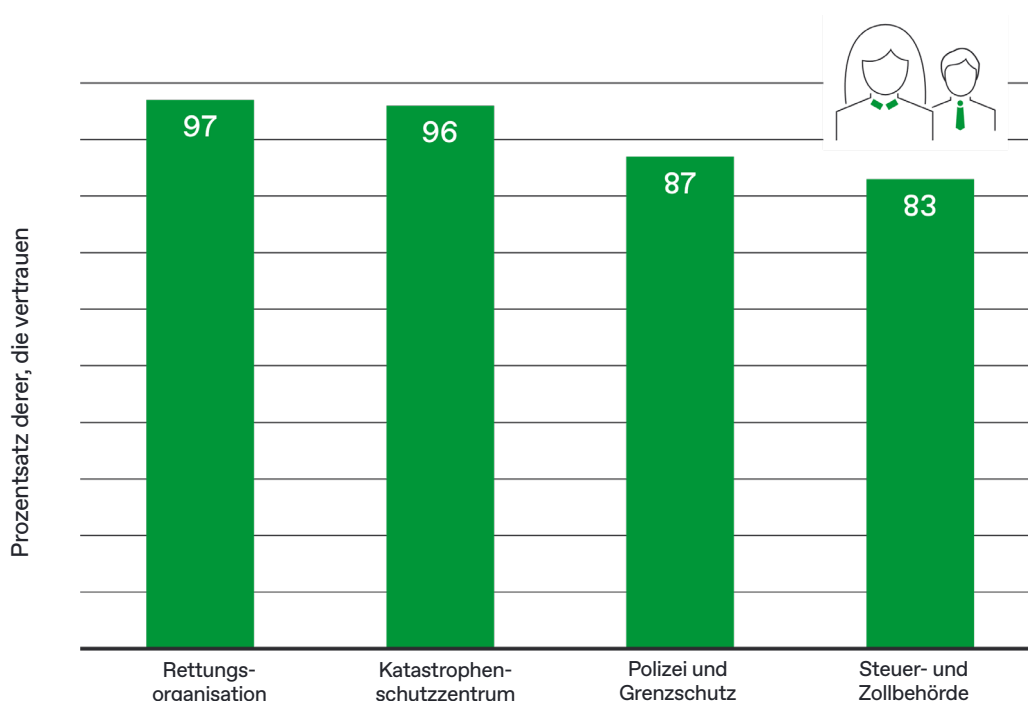


Abbildung 2. Vertrauen in Institutionen, 4. Quartal 2023. Quelle: Studie von Turu-uuringute AS im Auftrag des Innenministeriums. <https://www.siseministeerium.ee/ministeerium-ja-kontaktid/ministeerium-ja-minister/uuringud-ja-analuusid#avaliku-korra-tagami>

In Estland vertrauen die Bürger*innen den Feuerwehrleuten und den Steuerprüfer*innen aus demselben Grund und zwar nicht, weil der eine sie aus einem brennenden Gebäude rettet und die andere ihre Steuergelder kassiert. Sondern weil sie sich einig sind, dass beide das Richtige tun. Die Ursachen, warum sie zu diesem Schluss kommen, sind jedoch unterschiedlich.

Wert durch Zuverlässigkeit

Die Meinung über die Feuerwehr basiert im Wesentlichen auf der positiven Bewertung ihrer Aufgabe; es herrscht gesellschaftlicher Konsens darüber, dass ihre Hilfeleistungen richtig und wichtig sind. In Kombination mit der Zuverlässigkeit der Feuerwehr entsteht eine Erfolgsformel, die Vertrauen schafft. Die Feuerwehr genießt Vertrauen, weil sie eine sinnvolle Aufgabe zuverlässig und korrekt erfüllt.

Wert durch Effizienz

Die estnische Steuer- und Zollbehörde zählt zu den vertrauenswürdigsten öffentlichen Institutionen in Estland und erzielt gleichzeitig eine der höchsten Steuereinnahmequoten in der Europäischen Union (siehe Abbildung 3). Dieses Beispiel zeigt deutlich, wie eng Vertrauen und Effizienz miteinander verbunden sind.

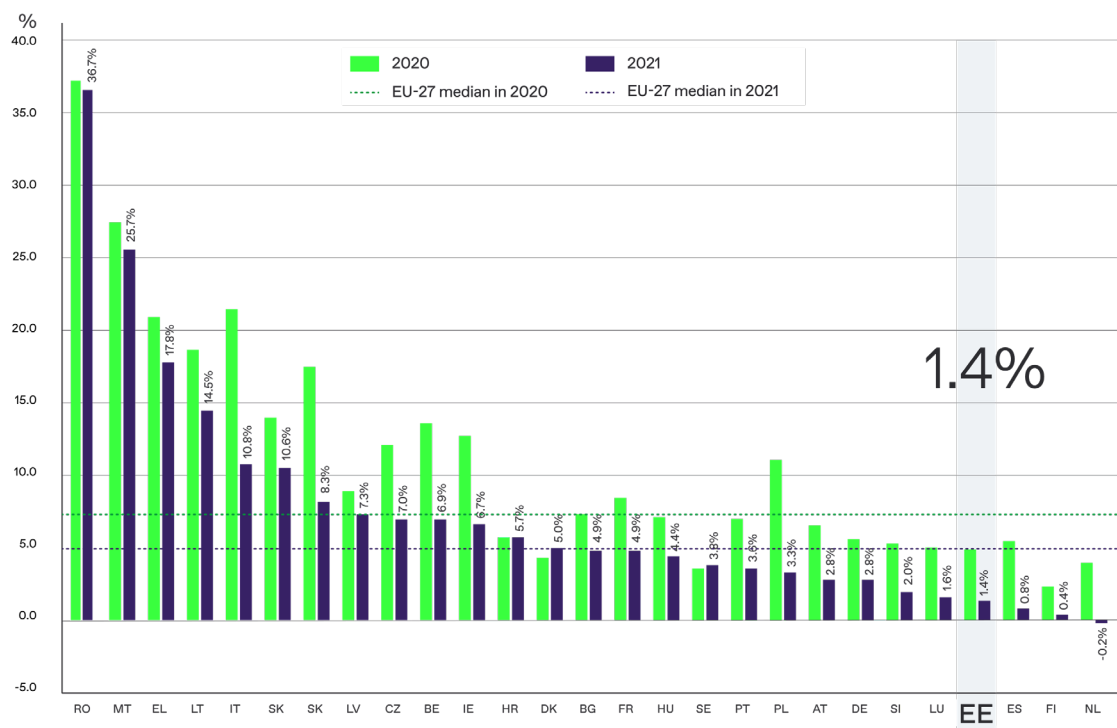


Abbildung 3. Mehrwertsteuer-Erhebungsdefizit nach Mitgliedstaat (in Prozent des VTTL, 2020 vs. 2021). Quelle: Europäische Kommission, Generaldirektion Steuern und Zollunion, Poniatowski, G., Bonch-Osmolovskiy, M., Śmietanka, A. et al., VAT Gap in the EU - 2023 report, Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union, 2023.

<https://data.europa.eu/doi/10.2778/91169>

Steuern sind eine Frage der Einstellung und die Meinungen über ihre Notwendigkeit gehen auseinander. Ein allgemeiner Konsens darüber, dass Steuern durchweg positiv sind, besteht nicht. Wenn die Wahl bestünde, ob Steuern gezahlt werden sollen oder nicht, während sich sonst nichts am politischen und gesellschaftlichen System ändert, würde sich die Mehrheit der Menschen vermutlich gegen das Zahlen von Steuern entscheiden (Mascagni 2018). Die Haltung zu Steuern kann sich jedoch ändern, wenn klar ist, wie die Verwendung der Gelder organisiert ist.

Auch jemand, der Steuern kritisch gegenübersteht, kann anerkennen, dass ihre Erhebung so einfach wie möglich gestaltet sein sollte. Gleichzeitig wird jemand, der Steuern für notwendig hält, um das Gemeinwohl zu sichern, darin zustimmen, dass ein unkomplizierter Zahlungsprozess wichtig ist. Eine effiziente Organisation kann die Ablehnung einer anti-steuerlichen Haltung mildern. **Dadurch entsteht Vertrauen in die Steuerbehörden, da sie eine unangenehme, aber notwendige Aufgabe auf sinnvolle Weise erfüllen.**

Vertrauen als Türöffner und Abhängigkeitsfaktor

Es ist ein Paradoxon der digitalen Transformation: Vertrauen ist notwendig, um öffentliches Kapital in die digitale Transformation zu investieren, und gleichzeitig wird die digitale Transformation zu Vertrauen führen. Es ist sowohl ein Ergebnis des Prozesses als auch eine notwendige Voraussetzung für ihn. Ein solcher positiver Kreislauf, bei dem das anfängliche Vertrauen die Aufnahme digitaler Dienste ermöglicht und die Nutzung derselben Dienste zunimmt, kann jedoch nur in Gang gesetzt werden, wenn ein gewisses anfängliches Vertrauen besteht. Es ist deshalb von Bedeutung, das Vertrauen so weit aufzubauen, dass eine positive Dynamik einsetzt. Ab einem gewissen Grad an digitaler Reife – etwa beim Übergang vom traditionellen E-Government zum Personal Government – wird Vertrauen zu einer zentralen Voraussetzung für die Verwaltung, da die Bereitschaft der Bürger*innen, ihre Daten weiterzugeben, eine technische Notwendigkeit für das System ist.

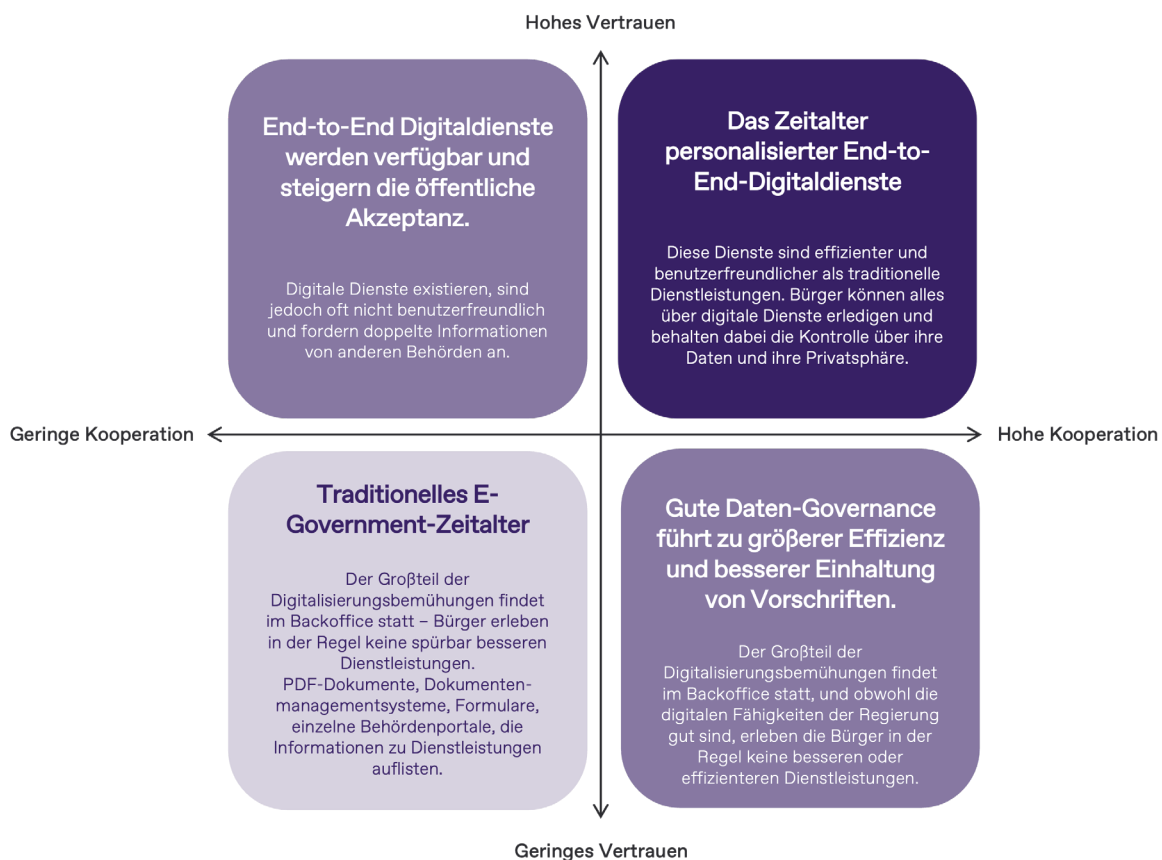


Abbildung 4. Quelle: Personal Government - eine Vision für ein postdigitales Zeitalter gerechter und nachhaltiger öffentlicher Dienstleistungen (2023).
<https://www.personalgovernment.com/personal-government-white-paper>

Im folgenden Kapitel wird untersucht, mit welchen Mitteln Vertrauen geschaffen werden kann. Dazu werden verschiedene Elemente des Vertrauens analysiert.

Die Formel für Vertrauen

Vertrauen wurde umfangreich erforscht und nahezu jeder Bereich der Gesellschaft wurde dabei berücksichtigt. Insgesamt ist unser Wissen über das Vertrauen umfassend, sei es über zwischenmenschliches und allgemeines Vertrauen (siehe Dinesen, Thisted & Bekkers, 2017; Rotenberg, 2020), Vertrauen und persönliches Wohlbefinden (siehe Zhao 2024), Vertrauen und wirtschaftliche Effizienz (Coyle & Lu, 2020), Vertrauen in Geschäftsbeziehungen (Castaldo, 2010), Vertrauen und Digitalisierung des öffentlichen Dienstes (Lim & Thing, 2024), Vertrauen in KI (Lukyanenko et al, 2022; Benk et al., 2024), Vertrauen in Politik (Levi & Stoker, 2000; Uslaner, 2018) und Vertrauen in Regierungen (Chanley, 2000), Vertrauen in Organisationen (Lane, 1998) sowie Vertrauen in Institutionen (Berg et al., 2020) und internationale Institutionen (Torgler, 2008). All diese empirischen Studien stützen sich auf eine beeindruckende Reihe von Theorien darüber, was Vertrauen ist (Möllering, 2001; Lane, 2001), wie es entsteht (Fadillah & Huiquan, 2024), was seine primären Bezugsobjekte sind und wie asymmetrisch Vertrauen ist (Venegas, 2018) sowie darüber, wie Vertrauen erforscht werden sollte (Hendriks et al., 2021).

Alle Details der Studien haben das Verständnis von Vertrauen deutlich erweitert. Aus ihnen ergibt sich eine grundlegende Definition von Vertrauen: Vertrauen entsteht, wenn wir das erhalten, was wir erwarten (**Zuverlässigkeit**), wenn wir glauben, dass es gerecht ist (**Fairness**), und wenn wir zumindest theoretisch überprüfen können, dass es auch wirklich so ist (**Transparenz**). Bei der Untersuchung von bestimmten Aspekten des Vertrauens wie dem Asymmetrieprinzip ist es wichtig, auch darauf zu achten, wie all dies in der Praxis umgesetzt wird (**Ausführung**).

Die Vertrauensformel lautet deshalb wie folgt:

$$\text{Vertrauen} = \text{Zuverlässigkeit} \times \text{Fairness} \times \text{Transparenz} \pm \text{Ausführung}$$

Die ersten drei Elemente sind notwendige Bedingungen, deshalb erfolgt ihre Multiplikation. Wenn eines der drei Elemente gleich null ist, wird die Steigerung der anderen nicht zu mehr Vertrauen führen. Auch die Ausführung ist von wesentlicher Bedeutung und kann das Vertrauen entweder erhöhen oder verringern. In den folgenden Abschnitten werden die Elemente der Formel im Einzelnen erläutert.

Zuverlässigkeit, Fairness und Transparenz bei öffentlichen Dienstleistungen haben den größten Einfluss auf das Vertrauen, wie die folgende Grafik zeigt.

- Zuverlässigkeit
 - Fairness
- Transparenz
 - Ausführung

Positive Wahrnehmung

% in allen OECD-Ländern

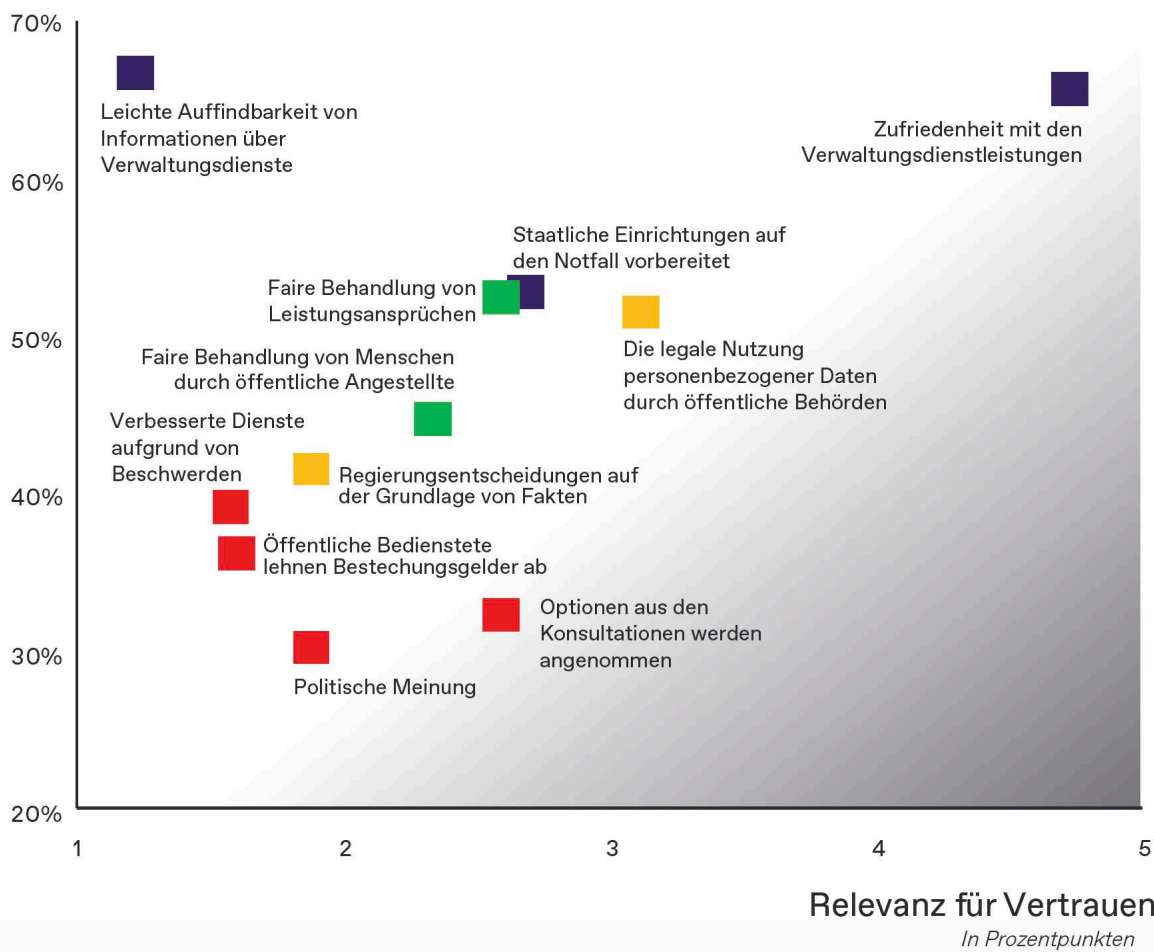


Abbildung 5. Elemente der Vertrauensformel, dargestellt in der OECD-Vertrauensstudie 2024. Die Zufriedenheit mit Dienstleistungen hat bei weitem den größten Einfluss auf das Vertrauen und die positive Wahrnehmung. Die bloße Bereitstellung von Informationen im Internet (fragmentierte Erfahrung) verbessert das Vertrauen nicht wesentlich. Quelle: OECD-Umfrage zu den Triebkräften des Vertrauens in öffentliche Institutionen - Ergebnisse 2024 https://www.oecd.org/en/publications/oecd-survey-on-drivers-of-trust-in-public-institutions-2024-results_9a20554b-en.html

Zuverlässigkeit

Um an die zuvor aufgeführten Beispielen anzuknüpfen, lässt sich zusammenfassen, dass das Vertrauen in die Feuerwehr darauf gründet, dass sie eine gesellschaftlich wertvolle Aufgabe erfüllt und dabei als zuverlässig und effektiv wahrgenommen wird – die Quintessenz des Vertrauensbegriffs. Die Est*innen schenken jedoch auch ihrer Steuerbehörde Vertrauen, obwohl diese Verpflichtungen auferlegt, da der Prozess der Steuervereinnahmung durch Effizienz, Benutzerfreundlichkeit und minimalen Ressourceneinsatz gekennzeichnet ist. Die Behörde agiert somit nicht als Belastung, sondern als unterstützende Instanz, was das Vertrauen in ihre Integrität und ihren Nutzen stärkt.

Die Steuerberichterstattung, also die Erfassung, Analyse und Dokumentation von steuerrelevanten Informationen, ist, wie jede Form von Überprüfung und Kontrolle, ein Ausdruck von Ineffizienz, da sie nur dann erforderlich wird, wenn ein Mangel an Vertrauen besteht. Würde eine exzellente steuerliche Dienstleistung erbracht, würde dieses Vertrauen von selbst entstehen. Bei der Brandbekämpfung hingegen liegt der inhärente Wert der Dienstleistung auf der Hand: Ihr Ziel ist unmittelbar bedeutsam und ihre Umsetzung zeichnet sich durch Zuverlässigkeit aus – Vertrauen ist die natürliche Folge. Bei der Steuererhebung verhält es sich anders: Ihr Ziel ist nicht von sich aus wertstiftend für den Einzelnen, doch durch die korrekte und zuverlässige Ausführung des Prozesses entsteht ebenfalls Vertrauen. Damit wird deutlich, dass Zuverlässigkeit als Grundpfeiler des Vertrauens fungiert. Etwas wird vertrauenswürdig, wenn wir uns darauf verlassen können, dass es die gewünschte Leistung konsistent und verlässlich erbringt.

Die Beispiele verdeutlichen, dass Zuverlässigkeit durch den inhärenten Wert des Dienstleistungsziels für die „Kund*innen“ (beispielsweise Brandlöschung) oder durch die Art und Weise, wie die Dienstleistung organisiert ist (beispielsweise vorausgefüllte Steuererklärungen, bei denen der Aufwand für die Steuererklärung minimiert oder eliminiert wird), entstehen kann. In beiden Fällen muss das Ergebnis der Dienstleistung jedes Mal in gleichbleibender Qualität und Zuverlässigkeit erbracht werden.

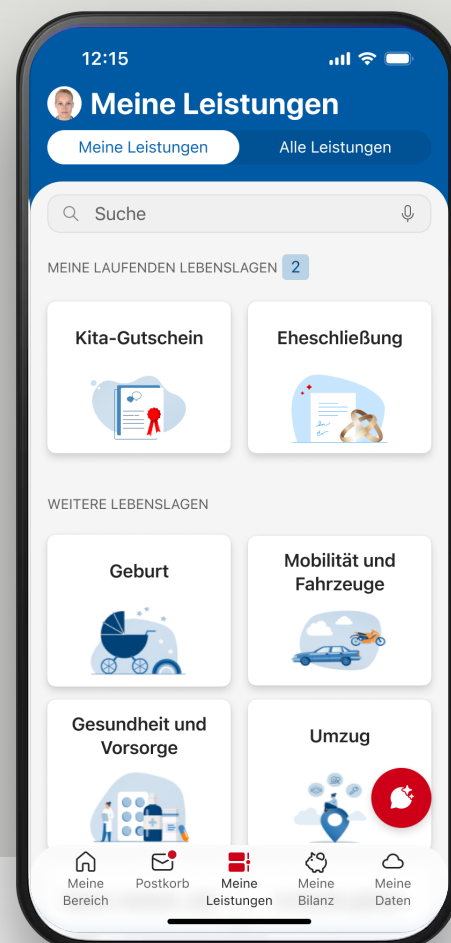
Das Argument für ausgereifte digitale Dienstleistungen der öffentlichen Verwaltung ist in der Regel ihre höhere Zuverlässigkeit gegenüber herkömmlichen Alternativen. Digitale Dienstleistungen, die den besten Reifegrad aufweisen, bieten Ergebnisse in Echtzeit oft proaktiv. Wenn sie richtig umgesetzt werden, steigern sie die Effizienz sowohl für die Bürger*innen als auch für die öffentliche Verwaltung erheblich.

Statistisch gesehen ist die Nutzererfahrung der wichtigste Faktor für die Zuverlässigkeit digitaler Dienstleistungen. Der Zugang zu digitalen Diensten kann über Geräte wie Mobiltelefone erfolgen, die die meisten Menschen bei sich tragen. Die Hauptschwierigkeit liegt jedoch in der Festlegung von Richtlinien wie dem Einmaligkeitsprinzip und der Implementierung einer sicheren digitalen öffentlichen Infrastruktur (insbesondere digitale Register, digitale Identität und sicherer Datenaustausch), um die Erbringung von Dienstleistungen mit höherem Reifegrad zu ermöglichen.

Länder, die in diese Bereiche investiert haben, werden in verschiedenen internationalen Rankings wie dem European E-Government Benchmark oder der E-Government-Umfrage der Vereinten Nationen durchweg mit einer hohen Zufriedenheit und einem großen Vertrauen in die öffentliche Verwaltung belohnt. Dies wird auch von den Bürger*innen bestätigt. Die OECD-Vertrauensumfrage zeigt über Jahre und Länder hinweg, dass die Zuverlässigkeit von Dienstleistungen andere vertrauensfördernde Faktoren übertrifft. Es mag überraschend erscheinen, aber die Daten deuten darauf hin, dass die Bürger*innen der Zuverlässigkeit von digitalen öffentlichen Dienstleistungen weitaus mehr Bedeutung beimessen als ihrer persönlichen Mitwirkung oder der Gestaltung der jeweiligen Dienstleistung. Zwar sind Mitwirkung und gewisse Gestaltungen ebenfalls sinnvoll, doch sie lassen sich nicht in großem Maßstab umsetzen. Außerdem wird der Wert einer hohen Zuverlässigkeit der Dienstleistungen von den Bürger*innen als weit bedeutender angesehen.

Empfehlungen für eine hohe Zuverlässigkeit:

1. **Setzen Sie auf konsistente Dienstleistungen:** Bieten Sie Dienste an, die zuverlässige und durchgängige Ergebnisse liefern, statt Nutzer*innen fragmentierte Erfahrungen zuzumuten. Eine fragmentierte Erfahrung liegt vor, wenn Nutzer*innen z. B. einen Helpdesk kontaktieren oder auf die manuelle Bearbeitung eines Antrags durch Sachbearbeitende warten müssen.
2. **Nutzen Sie moderne Kanäle:** Investieren Sie in neue, benutzerfreundliche und kostengünstige Wege zur digitalen Bereitstellung von Dienstleistungen. Legen Sie den Fokus auf mobile Kanäle, um Ihre Dienstleistungen für eine breite Nutzergruppe zugänglicher zu machen.
3. **Schaffen Sie eine solide digitale Infrastruktur für die öffentliche Verwaltung:** Investieren Sie in eine leistungsfähige Infrastruktur einschließlich digitaler Register, digitaler Identitäten und sicherer Möglichkeiten zum Datenaustausch. Diese Grundlage ermöglicht die Bereitstellung moderner, hochentwickelter digitaler öffentlicher Dienste.



Transparenz

Vertrauen wird per Definition dann erforderlich, wenn Kontrolle nicht vollständig möglich ist. Wäre stets eine lückenlose Kontrolle gewährleistet, wäre Vertrauen überflüssig. Doch blindes Vertrauen birgt das Risiko, uns in eine schwache Position zu bringen. In Situationen mit begrenzten Kontrollmöglichkeiten bedarf es daher robuster Mechanismen, die Rechenschaft ermöglichen, falls Vertrauen missbraucht oder enttäuscht wird. Einer der wirksamsten dieser Mechanismen ist Transparenz. Kontrolle sollte immer dann möglich sein, wenn sie gewünscht wird. Die meisten Menschen, die Vertrauen haben, überprüfen nicht jedes Detail. Doch auch diejenigen, die sich die Zeit nehmen, Dinge zu überprüfen, verhalten sich verantwortungsvoll und sollten unterstützt werden. Deshalb ist es entscheidend, Kontrollmöglichkeiten bereitzustellen und Transparenz fest in die digitale Dienstleistungsinfrastruktur zu integrieren.

In Estland ermöglicht beispielsweise der digitale Dienst „Data Tracker“ Bürger*innen, in Echtzeit nachzuvollziehen, wer auf ihre Daten zugegriffen hat. Dieser Dienst basiert auf dem nationalen Datenaustauschsystem und ist Teil der öffentlichen digitalen Infrastruktur. Er schafft sowohl ein Gefühl der Sicherheit als auch die Möglichkeit, Anbieter öffentlicher Dienste für den ordnungsgemäßen Umgang mit personenbezogenen Daten zur Verantwortung zu ziehen.

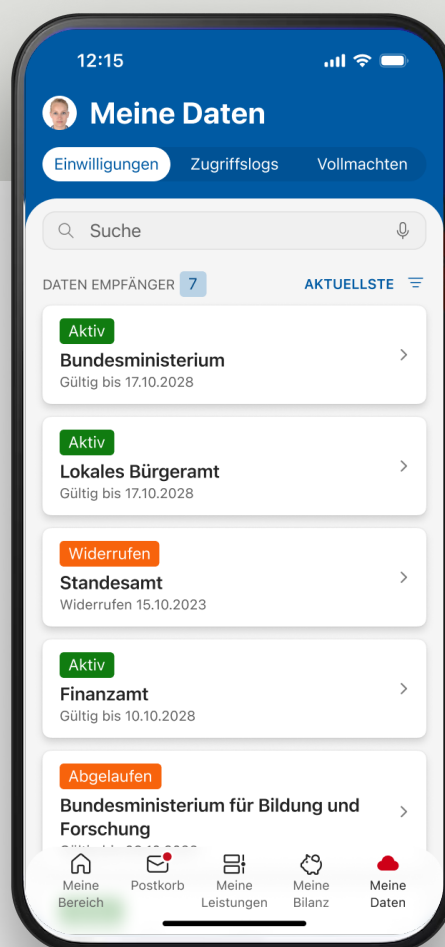
Gezielte Transparenz ist eine effektive Methode, bei der bestimmte Informationen gezielt offengelegt werden, um konkrete Ziele zu erreichen (Weil et al., 2013). Ein Beispiel dafür ist die Veröffentlichung von Daten über Steuerschulden oder gezahlte Steuern. Studien zeigen, dass dies die freiwillige Einhaltung von Steuervorschriften fördern kann.

Die Transparenz kann auch durch die Veröffentlichung offener Daten verbessert werden, die es Bürger*innen ermöglicht, selbst Informationen zu analysieren und ihre eigenen Schlussfolgerungen zu ziehen. Damit dies effektiv ist, müssen diese Daten leicht zugänglich und maschinenlesbar zur Verfügung gestellt werden. Diese Herangehensweise erhöht nicht nur die Transparenz, sondern verbessert auch die Datenqualität, indem sie die Anzahl der Nutzer*innen der Daten – und somit auch Feedback-Möglichkeiten – steigert.

Ein Problem dabei ist, dass offene Daten in Repositorys für die meisten Menschen, die keine Erfahrung mit der Analyse von Rohdaten haben, oft wenig hilfreich sind. Im schlimmsten Fall landen solche Daten ungenutzt in Ablagen. Viel besser sind automatische Transparenzberichte, die jedes Mal erstellt werden, wenn jemand Daten über eine*n Bürger*in aus einer Datenbank abrufen oder wenn Dienste personenbezogene Daten austauschen, wie dies bei der Anwendung „Data Tracker“ in Estland der Fall ist. Solche Berichte ermöglichen Transparenz und stellen ein einfaches Werkzeug für Bürger*innen dar, um ihre Rechte im Umgang mit ihren Daten wahrzunehmen.

Empfehlungen zur Transparenz:

1. **Regulierung des Rechts an Daten:** Regeln Sie klar, wer die Rechte an welchen Daten besitzt und welche Rechte Bürger*innen sowie der öffentliche Sektor in Bezug auf die Nutzung dieser Daten haben.
2. **Herstellen von Echtzeit-Transparenz bei der Nutzung personenbezogener Daten:** Schaffen Sie ein System, das Bürger*innen Transparenz darüber bietet, welche Behörden wann auf ihre persönlichen Daten zugreifen. Auch wenn dieser Dienst von jeder Behörde, die digitale öffentliche Dienste anbietet, unabhängig entwickelt werden kann, wäre es auf lange Sicht effektiver, diese Funktion zu zentralisieren und als Teil einer nationalen digitalen öffentlichen Infrastruktur bereitzustellen.
3. **Sicherstellen des öffentlichen Zugangs zu den Daten:** Erleichtern Sie den Zugang zu Daten in Registern. Stellen Sie Informationen bereit, um die freiwillige Einhaltung der Vorschriften zu fördern.



Fairness

Fairness wird in Umfragen als wichtiges Element für Vertrauen eingestuft. Verstößt eine Dienstleistung gegen das Gerechtigkeits- oder Fairnessempfinden der Bevölkerung, werden die Menschen Wege suchen, sie zu umgehen. Das verringert die Akzeptanz und die freiwillige Einhaltung von Vorschriften.

Diskriminierung gilt als eine der Hauptursachen für das Misstrauen gegenüber öffentlichen Institutionen. Beispielsweise ergab eine Studie über die Beantragung von Arbeitslosenunterstützung, dass ethnische Minderheiten deutlich schlechtere Informationen erhielten als andere Bevölkerungsgruppen (Hemker & Rink 2017). Eine andere Studie ergab, dass Minderheiten bei der Suche nach Informationen zur Wählerregistrierung häufig auf große Herausforderungen stoßen (White et al., 2015). Forschungsergebnisse deuten außerdem darauf hin, dass Kund*innen aus ethnischen Minderheiten bei den Arbeitsagenturen häufiger wegen Verstößen gegen die Richtlinien bestraft werden als Kund*innen aus ethnischen Mehrheiten (Pedersen et al., 2018).



Diskriminierung entsteht durch menschliche Handlungen. Es ist typisch menschlich, bei Entscheidungen und der Einhaltung von Regeln – seien es selbst gesetzte oder administrative Vorgaben – inkonsequent zu handeln. Obwohl Diskriminierung gesetzlich verboten ist, halten sich Menschen, die diese Gesetze umsetzen, oft nicht konsequent daran (Kahneman et al., 2016).

Algorithmen hingegen diskriminieren nicht von sich aus; sie tun dies nur, wenn sie entsprechend programmiert oder mit voreingenommenen Daten gefüttert werden. Zudem arbeiten Algorithmen äußerst konsistent, solange sie mit qualitativ hochwertigen Daten arbeiten. Algorithmen und klar definierte Regeln können daher bei der Bereitstellung digitaler Dienstleistungen und in der Entscheidungsfindung helfen, Diskriminierung zu reduzieren, da sie menschliche Inkonsistenz minimieren.

Mit der richtigen technischen Umsetzung von Transparenz und Rechenschaftspflichten können Algorithmen gerechtere Ergebnisse erzielen.

Empfehlungen zu Fairness:

1. **Ungerechtigkeiten erkennen und Digitalisierung vorantreiben:** Identifizieren Sie Diskriminierung und Ungerechtigkeit bei der Erbringung öffentlicher Dienstleistungen. Setzen Sie klare Prioritäten für die Digitalisierung und die Transparenz durch den Einsatz von Algorithmen.
2. **Klare Regeln für digitale öffentliche Dienstleistungen:** Definieren und kommunizieren Sie Regeln und Vorschriften in Zusammenhang mit der Erbringung digitaler öffentlicher Dienstleistungen klar. Vermeiden Sie Interpretationsspielräume, um Diskussionen und Kosten zu reduzieren.

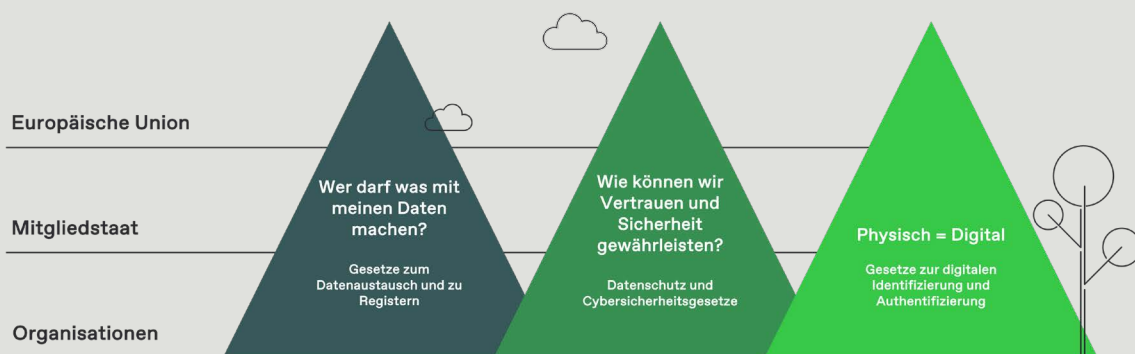


Abbildung 6. Eine Vereinfachung der Schlüsselbereiche, die bei der digitalen Verwaltung und der Erbringung von Dienstleistungen auf den verschiedenen Ebenen der staatlichen Verwaltung zu regeln und klar zu kommunizieren sind.

Ausführung

Die Art und Weise, wie öffentliche Dienstleistungen erbracht werden, kann zum Vertrauen in sie beitragen. Die Ausführung einer Dienstleistung wird nicht als Multiplikator des Vertrauens betrachtet, sondern als additiver Faktor. Eine mangelhafte Qualität der Ausführung kann das Vertrauen zwar nicht vollständig auslöschen, aber sie kann es erheblich verringern oder verstärken.

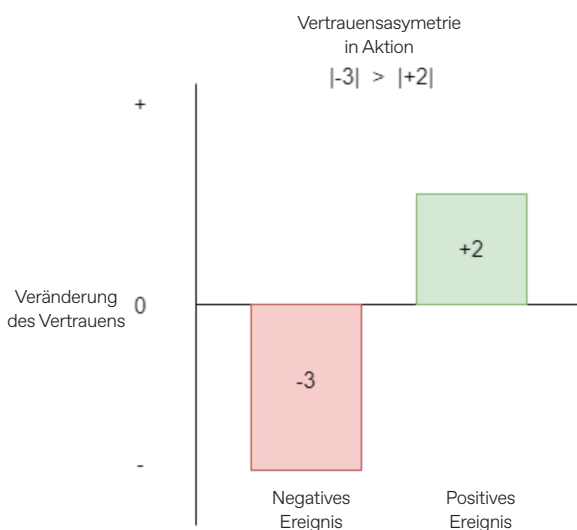


Abbildung 7. Asymmetrisches Vertrauen

Aktuelle Studien zur Risikowahrnehmung zeigen, dass Menschen dazu neigen, risikobezogene Informationen mit einem negativen Inhalt stärker zu beachten und als vertrauenswürdiger einzustufen (White et al., 2003). Nachrichten, die auf das Vorhandensein von Risiken hinweisen, haben einen größeren Einfluss auf die Wahrnehmungen von Risiken als positive Nachrichten, die die Abwesenheit von Risiken herausstellen. Dies bedeutet, dass Vertrauen asymmetrisch ist - es lässt sich leichter zerstören als aufbauen. Außerdem wirken sich viele kleinere positive Ereignisse tendenziell stärker auf das Vertrauen aus als wenige größere Ereignisse.

In der Praxis stärken kontinuierliche kleine Verbesserungen das Vertrauen mehr als größere, seltene Veränderungen. Bürger*innen schätzen regelmäßige, spürbare Fortschritte mehr als seltene, aber weitreichende Veränderungen.

In Estland wird die Entwicklung digitaler öffentlicher Dienste und Infrastrukturen durch eine klare Finanzierungspolitik unterstützt. Projekte werden in kleinere, gut überschaubare Einheiten aufgeteilt, die sichtbare Ergebnisse liefern. Große Programme für digitale Dienstleistungen und Infrastrukturen werden über Rahmenvereinbarungen mit konkurrierenden Anbietern organisiert und in Teilprojekte von etwa 500.000 EUR unterteilt. Dieser Ansatz verbessert das Risikomanagement, senkt die Kosten und führt schneller zu spürbarem Fortschritt. Vertrauen aufzubauen ist ein langfristiger, kontinuierlicher Prozess. Nicht alle Dienstleistungen der öffentlichen Verwaltung lassen sich allein durch technische Maßnahmen vollständig in vertrauenswürdige digitale Angebote umwandeln. Stattdessen sind Zeit und eine durchdachte Strategie erforderlich, um das Vertrauen der Nutzer*innen zu stärken. Ein Beispiel hierfür wäre ein Dienst für die digitale Steuererklärung. Dieser könnte die Möglichkeit zur Voranmeldung bieten. Das setzt jedoch voraus, dass die Nutzer*innen der Steuerbehörde ihre Daten anvertrauen. Um das Vertrauen zu fördern, könnte eine "Nudging"-Strategie genutzt werden: Nutzer*innen beginnen mit einem einfachen Basisdienst und werden dazu motiviert, freiwillig zu einem anspruchsvolleren Dienst zu wechseln. Dies könnte durch Anreize wie schnellere Bearbeitungszeiten im Austausch für die Weitergabe persönlicher Daten geschehen.

Empfehlungen zur Umsetzung:

1. **Klar definiertes Risikomanagement:** Legen Sie klare Regeln für ein effektives Risikomanagement fest. Sorgen Sie dafür, dass große Programme in überschaubare Abschnitte unterteilt werden, die kontinuierlich messbare Ergebnisse liefern. Stellen Sie sicher, dass Fortschritte regelmäßig überprüfbar sind, um Risiken frühzeitig zu erkennen und zu minimieren.
2. **Gezieltes Einsetzen von Anreizen und Strategien:** Entwickeln Sie spezifische Anreize, die auf die Bedürfnisse und Zuständigkeiten der Behörden zugeschnitten sind. Integrieren Sie Nudging-Strategien in die Dienstleistungen, um die Nutzung zu fördern und das Vertrauen der Nutzer*innen zu stärken. Bieten Sie Behörden Werkzeuge, um Nutzer*innen motivierend zu leiten und so den Übergang zu fortschrittlicheren Diensten zu erleichtern.

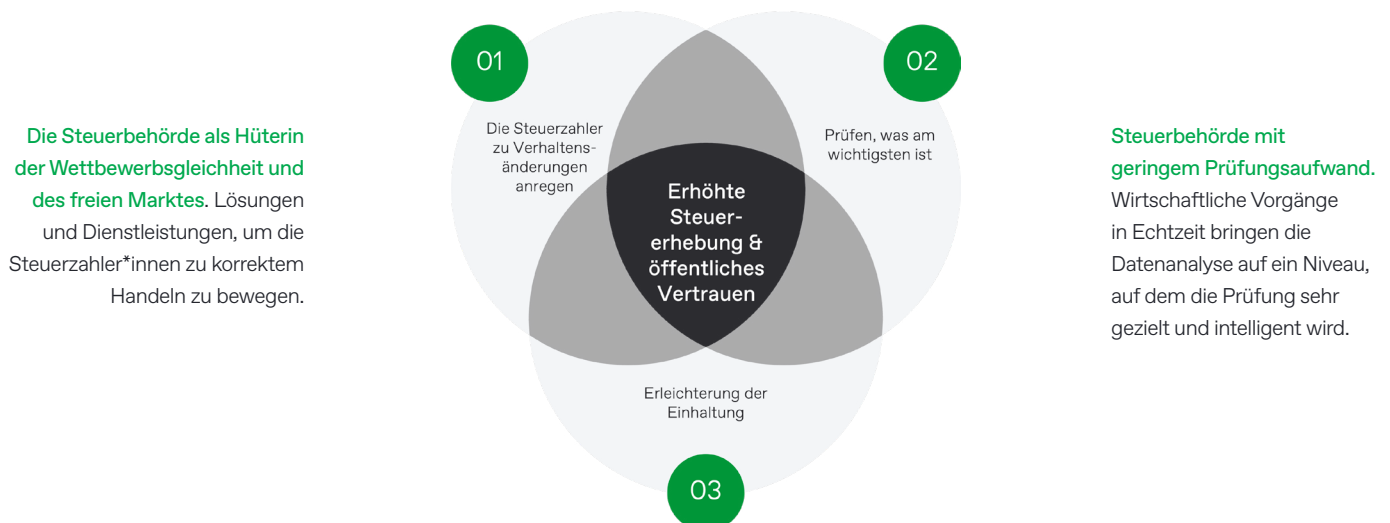
Das tägliche Frühstück ist wichtiger als ein ausschweifender Restaurantbesuch im Monat.



Beispiele für Dienstleistungen mit Vertrauensfaktor

Im Folgenden werden Beispiele für Dienstleistungen vorgestellt, bei denen Vertrauen und freiwillige Einhaltung der Vorschriften eine wichtige Rolle spielen.

Die estnische Steuer- und Zollbehörde hat ihre Rolle neu definiert. Statt sich hauptsächlich darauf zu konzentrieren, Regelverstöße aufzudecken und zu bestrafen, legt sie den Fokus darauf, Bürger*innen zu unterstützen, die ihre Steuerpflicht erfüllen möchten. Diese Verlagerung vom "Fangen der Bösewichte" hin zur Stärkung der Steuerpflichtigen hat die Nutzererfahrung der Steuerzahler*innen nachhaltig verändert. Durch die Automatisierung von Prozessen und die Einführung einer Steueranmeldung, die mit einem einzigen Mausklick erledigt werden kann, hat die Behörde den Aufwand für die Einhaltung der Vorschriften erheblich gesenkt. Die Strategie setzt auch auf Aufklärung und Transparenz, damit die Bürger*innen verstehen, wie das Steuersystem funktioniert und warum es wichtig ist. Dieser Ansatz fördert das Vertrauen und ermutigt zur freiwilligen Einhaltung der Vorschriften.



Das Zahlen von Steuern kostet die estnischen Steuerzahler*innen weder Zeit noch Geld. Für die meisten Menschen dauert das Bezahlen von Steuern weniger als eine Minute. Die Unternehmen arbeiten direkt mit den Steuerbehörden zusammen, um die Steuererklärungen zu automatisieren. Die Steuerverwaltung ist für Steuerzahler*innen unsichtbar.

Abbildung 8. Strategie zur Erbringung von Dienstleistungen für eine Steuerverwaltung. Die kombinierte Strategie zur Steigerung des Vertrauens und der Effektivität (erhöhte Steuererhebung) manifestiert sich in spezifischen Anreizen und Strategien..

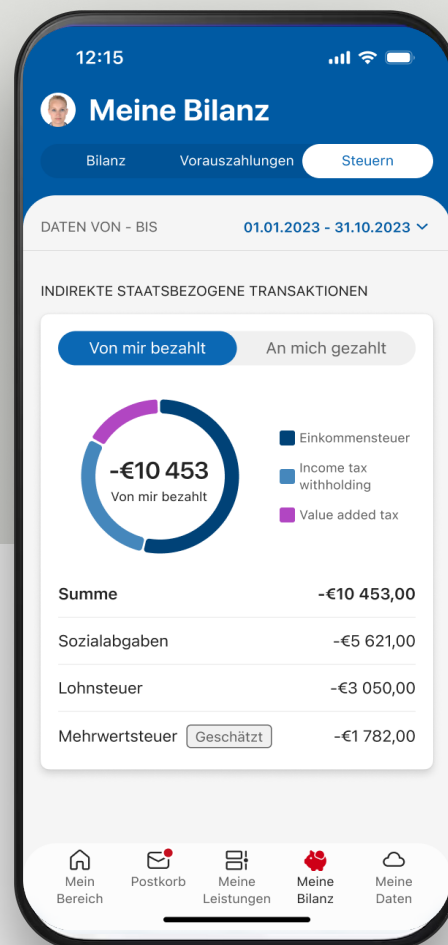
Beispiel 1

Die Steuern werden im Voraus berechnet und die Zahlung wird den Bürger*innen sehr leicht gemacht, wenn sie der Weitergabe von Daten zustimmen.

Das Vorausfüllen von Steuererklärungen hat sich als erfolgreiche Strategie erwiesen, um die Kosten für die Einhaltung der Vorschriften zu senken und die Zuverlässigkeit der Dienstleistungen zu erhöhen.

Der Zweck dieses Dienstleistungskonzepts besteht darin, die freiwillige Einhaltung von Vorschriften zu erhöhen, indem

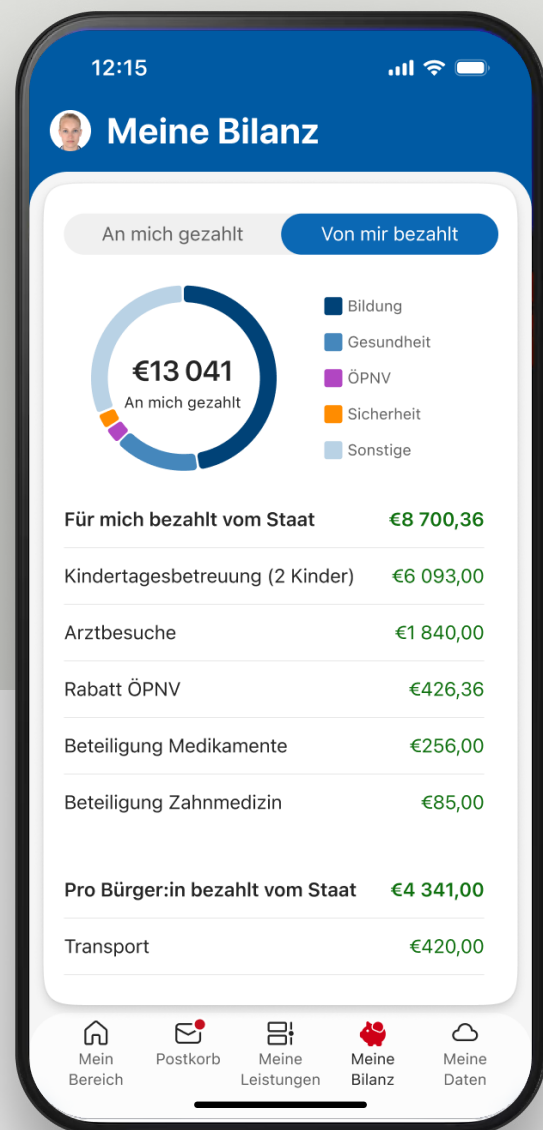
die Zuverlässigkeit der Dienstleistungen für die Bürger*innen erhöht wird. Das stärkt das Vertrauen der Bürger*innen.



Beispiel 2

Aufzeigen des Beitrags der Bürger*innen für den Staat und die Gesellschaft sowie des Beitrags des Staates für die Bürger*innen

Die Steuerzahler*innen verstehen, wie ihre Steuern verwendet werden, also wofür ihr Geld ausgegeben wird. Dieses Dienstleistungskonzept zielt darauf ab, die Bürger*innen aufzuklären und die freiwillige Einhaltung der Vorschriften durch gezielte Transparenz zu verbessern.

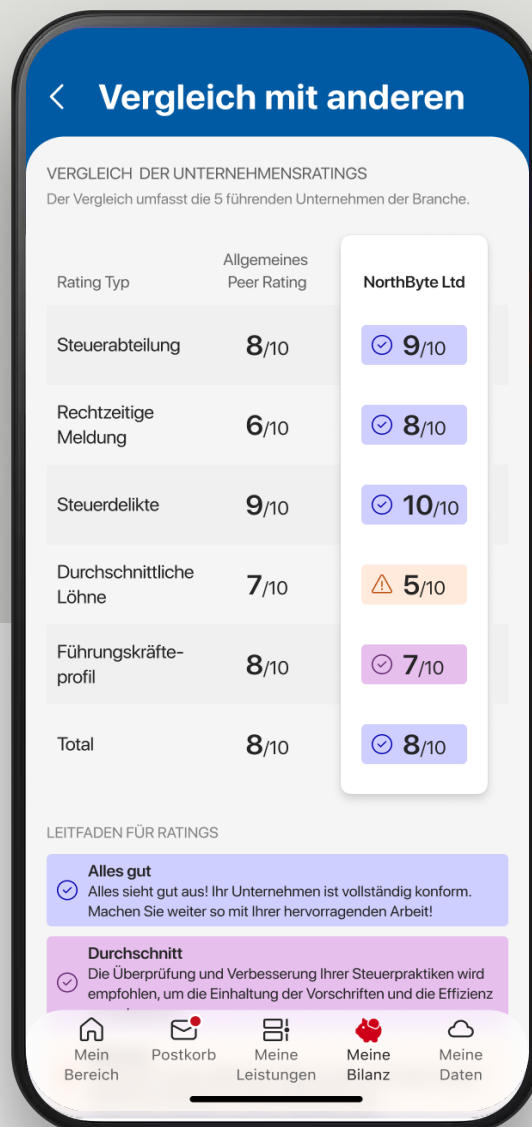


Beispiel 3

Die Steuerverwaltung nutzt die von den steuerpflichtigen Unternehmen erhobenen Daten, um den Steuerpflichtigen zu zeigen, wie hoch ihr Rating ist und wie sie im Vergleich zum Rest der Branche dastehen.

Dieser Dienst nutzt das Konzept der gezielten Transparenz, um die freiwillige Einhaltung der Vorschriften zu verbessern. Bei einem hohen Rating sind in der Regel keine Prüfungen erforderlich, sodass sowohl die Ressourcen der Steuerverwaltung als auch die der Steuerpflichtigen optimiert werden.

Darüber hinaus bietet der Dienst den steuerpflichtigen Unternehmen als Gegenleistung für die Einhaltung der Vorschriften einen zusätzlichen Nutzen durch Einblicke in ihre Branche, was die Steuerpflichtigen zu einer höheren freiwilligen Einhaltung der Vorschriften anregt.



Literaturverzeichnis

1. Algan, Y., & Cahuc, P. (2014). Trust, growth, and well-being: New evidence and policy implications. In P. Aghion & S. N. Durlauf (Eds.), *Handbook of Economic Growth* (Vol. 2, pp. 49–120). Elsevier. <https://doi.org/10.1016/B978-0-444-53538-2.00002-2>
2. Arrow, K. J. (1972). Gifts and exchanges. *Philosophy & Public Affairs*, 1(4), 343–362.
3. Benk, M., Kerstan, S., & von Wangenheim, F. et al. (2024). Twenty-four years of empirical research on trust in AI: A bibliometric review of trends, overlooked issues, and future directions. *AI & Society*. <https://doi.org/10.1007/s00146-024-02059-y>
4. Berg, M., & Johansson, T. (2020). Building institutional trust through service experiences—Private versus public provision matter. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 30(2), 290–306. <https://doi.org/10.1093/jopart/muz029>
5. Castaldo, S., Premazzi, K., & Zerbini, F. (2010). The meaning(s) of trust: A content analysis on the diverse conceptualizations of trust in scholarly research on business relationships. *Journal of Business Ethics*, 96, 657–668.
6. Chanley, V. A., Rudolph, T. J., & Rahn, W. M. (2000). The origins and consequences of public trust in government: A time series analysis. *Public Opinion Quarterly*, 64(3), 239–256. <https://doi.org/10.1086/317987>
7. Coyle, D., & Lu, S. (2020). Trust and productivity growth - An empirical analysis. Bennett Institute Working Paper.
8. Dinesen, P. T., & Bekkers, R. (2017). The foundations of individuals' generalized social trust: A review. In P. A. M. Van Lange, B. Rockenbach, & T. Yamagishi (Eds.), *Trust in Social Dilemmas*. Series in Human Cooperation. Oxford Academic. <https://doi.org/10.1093/oso/9780190630782.003.0005>
9. Fadillah, D., & Huiquan, Z. (2024). Developing public relations as a foundation for public trust: A systematic literature review and bibliometric analysis. *SN Social Science*, 4, 59. <https://doi.org/10.1007/s43545-023-00813-5>
10. Guiso, L., Sapienza, P., & Zingales, L. (2004). The role of social capital in financial development. *American Economic Review*, 94(3), 526–556.
11. Hamilton, K., Helliwell, J. F., & Woolcock, M. (2016). Social capital, trust and well-being in the evaluation of wealth (NBER Working Paper No. 22556). National Bureau of Economic Research.

12. Hendriks, F., Distel, B., Engelke, K. M., Westmattmann, D., & Wintterlin, F. (2021). Methodological and practical challenges of interdisciplinary trust research. In B. Blöbaum (Ed.), *Trust and Communication*. Springer, Cham. https://doi.org/10.1007/978-3-030-72945-5_2
13. Hemker, J., & Rink, A. (2017). Multiple dimensions of bureaucratic discrimination: Evidence from German welfare offices. *American Journal of Political Science*, Volume 61, Issue 4, 786-803.
14. Kahneman, D., Rosenfield, A. M., Gandhi, L., & Blaser, T. (n.d.). Noise: How to overcome the high, hidden cost of inconsistent decision making. Algorithmic judgment is more efficient than the human variety. *Harvard Business Review* 2016. <https://hbr.org/2016/10/noise>
15. Lane, C. (2001). Introduction: Theories and issues in the study of trust. In C. Lane & R. Bachmann (Eds.), *Trust Within and Between Organizations: Conceptual Issues and Empirical Applications*. Oxford University Press.
16. Lane, C., & Bachmann, R. (Eds.). (1998). *Trust Within and Between Organizations: Conceptual Issues and Empirical Applications*. Oxford Academic. <https://doi.org/10.1093/oso/9780198293187.001.0001>
17. Levi, M., & Stoker, L. (2000). Political trust and trustworthiness. *Annual Review of Political Science*, 3(1), 475–507. <https://doi.org/10.1146/annurev.polisci.3.1.475>
18. Lim, J. W. Z., & Thing, V. L. L. (2024). Building confidence in a world of eroding trust. *Digital Government: Research and Practice*, 5(2), Article 16, 1–17. <https://doi.org/10.1145/3653075>
19. Lukyanenko, R., Maass, W., & Storey, V. C. (2022). Trust in artificial intelligence: From a foundational trust framework to emerging research opportunities. *Electronic Markets*, 32, 1993–2020. <https://doi.org/10.1007/s12525-022-00605-4>
20. Mascagni, G. (2018). From the lab to the field: A review of tax experiments. *Journal of Economic Surveys*, 32(2), 273–301. <https://doi.org/10.1111/joes.12201>
21. Möllering, G. (2001). The nature of trust: From Georg Simmel to a theory of expectation, interpretation, and suspension. *Sociology*, 35(2), 403–420.
22. Pedersen, M. J., Stritch, J. M., & Thuesen, F. (2018). Punishment on the frontlines of public service delivery: Client ethnicity and caseworker sanctioning decisions in a Scandinavian welfare state. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 28(3), 339-354. <https://doi.org/10.1093/jopart/muy018>

23. Rotenberg, K. J. (2020). *The psychology of interpersonal trust: Theory and research* (1st ed.). Routledge/Taylor & Francis Group.
24. Torgler, B. (2008). Trust in international organizations: An empirical investigation focusing on the United Nations. *Review of International Organizations*, 3, 65–93. <https://doi.org/10.1007/s11558-007-9022-1>
25. Uslaner, E. M. (2018). The study of trust. In E. M. Uslaner (Ed.), *The Oxford Handbook of Social and Political Trust*. Oxford University Press.
26. White, M. P., Pahl, S., Buehner, M., & Haye, A. (2003). Trust in risky messages: The role of prior attitudes. *Risk Analysis*, 23(4), 717-726.
27. White, A. R., Nathan, N. L., & Faller, J. K. (2015). What do I need to vote? Bureaucratic discretion and discrimination by local election officials. *American Political Science Review*, 109(1), 129-142. <https://doi.org/10.1017/S0003055414000562>
28. Venegas, P. (2018). Trust asymmetry. In A. Morales, C. Gershenson, D. Braha, A. Minai, & Y. Bar-Yam (Eds.), *Unifying Themes in Complex Systems IX. ICCS 2018. Springer Proceedings in Complexity*. Springer, Cham. https://doi.org/10.1007/978-3-319-96661-8_48
29. Zhao, M., Li, Y., & Lin, J. et al. (2024). The relationship between trust and well-being: A meta-analysis. *Journal of Happiness Studies*, 25, 56. <https://doi.org/10.1007/s10902-024-00737-8>
30. Weil, David, Mary Graham, and Archon Fung. "Targeting Transparency." *Science* 6139 (June 2013): 1410-1411. <https://www.hks.harvard.edu/publications/targeting-transparency>

