

Reaktionen des Verwaltungsverfahrenrechts auf die informationstechnischen Vernetzungen der Verwaltung

Gabriele Britz

Inhaltsübersicht

Einleitung	215
A. Einsatz von IuK-Technik bei der Interaktion zwischen Verwaltung und Bürger	219
I. Leitbild	219
II. Hindernisse für elektronische Interaktion durch geltendes Verfahrensrecht	220
1. Papierschriftform- und Mündlichkeitserfordernisse	221
a) Erfordernis der Funktionsäquivalenz elektronischer Form	221
b) Erfordernis einer Ermächtigungsgrundlage für elektronische Form	222
2. Verbleibende Hindernisse durch Papierschriftform- und Mündlichkeitserfordernisse nach VwVfGE	223
a) Hohe Sicherheitsanforderungen des § 3a II VwVfGE	223
b) Fortbestehende Papierschriftform- und Mündlichkeitserfordernisse (insbes. im förmlichen Verfahren)	224
III. Förderung elektronischer Interaktion durch Verfahrensrecht	225
1. »Elektronische Mitwirkungspflichten«	225
2. Parallele elektronische Verfahrensdurchführung	226
3. Elektronische Weiterleitung elektronischer Eingänge	226
4. Gebührengestaltung	227
5. Reihenfolge der Antragsbearbeitung	227
IV. Beeinträchtigung der verfahrensordnenden Funktion	228
1. Beratungs- und Auskunftspflicht	228
2. Akteneinsicht	228
3. Neutralitätspflicht	230
4. Bestimmungen zum automatisierten Verwaltungsakt	230
5. Zugangsgleichheit	231
6. Kommunikationsfähigkeit auf Behördenseite	234
V. Ergebnis	235
B. IuK-Technik-gestützte Organisation der Außenbeziehung als One-Stop-Government	236
I. Leitbild	236
II. Hindernisse durch geltendes Verfahrensrecht	237
1. Zuständigkeitsregelungen	237
2. Wahlmöglichkeit zwischen Front und Back Office	239

3. Bekanntgabe	240
4. Betreuung	240
5. Anhörung	241
6. Datenschutzrecht	242
III. Ergebnis	242
C. IuK-Technik-gestützte Neuordnung der verwaltungsinternen Arbeitsweise	243
I. Leitbild	243
II. Hindernisse durch geltendes Verfahrensrecht	247
1. Zuständigkeitsregelungen	248
2. Papierschriftliche Aktenführung	249
III. Förderung durch Verfahrensrecht	251
IV. Beeinträchtigung der verfahrensordnenden Funktion	252
1. Preisgabe der besonderen Leistungen »segmentierter Verwaltung«	252
2. Legitimationsverlust durch vernetzte Entscheidungsverfahren	253
a) Enthierarchisierung	254
b) Verschleierung von Verantwortung	256
3. Verlust der Funktionen der Papierakte	257
a) Konkretisierung der Anforderungen an elektronische Aktenführung	257
(1) Vollständigkeit	257
(2) Verständlichkeit	259
(3) Beständigkeit	260
b) Kodifikationsbedürftigkeit	262
4. Substitution gesetzlicher durch softwaregeleitete Verfahrenssteuerung	264
a) Substitution des behördlichen Verfahrensermessens	264
b) Verlust gesetzlicher Steuerungswirkung/Gefahr programmierter Verfahrensfehler	266
c) Notwendigkeit der Programmdokumentation	268
V. Ergebnis	268
D. IuK-Technik-gestützte Neuordnung der Verfügbarkeit verwaltungsinternen Wissens	269
I. Leitbild	269
II. Bedeutung des Verwaltungsverfahrensrechts	271
III. Beeinträchtigung der verfahrensordnenden Funktion	272
1. Wissensasymmetrie zwischen Verwaltung und Bürger	272
2. Amtshilfe	273
IV. Ergebnis	275
Schluss	275

Einleitung

Der Einsatz von IuK-Technik verändert die Arbeitsweise der Verwaltung und damit auch die konkrete Gestalt von Verwaltungsverfahren.¹ Dies bleibt nicht ohne Wirkung für das Verwaltungsverfahrenrecht; das Verwaltungsverfahrenrecht muss auf die Veränderung seines Regelungsgegenstands reagieren. Vereinzelt hat der Gesetzgeber bereits Anpassungen von Verfahrensrecht vorgenommen. Zu nennen² sind hier Neuregelungen im Vergaberecht zur Ermöglichung der »elektronischen Vergabe«³, die Einführung eines maschinell geführten Grundbuchs in § 126 GBO; das bremische Gesetz zur Erprobung der digitalen Signatur in der Verwaltung⁴ und das baden-württembergische Gesetz zur Erprobung elektronischer Bürgerdienste unter Verwendung der digitalen Signatur⁵.

Allgemeine verfahrensrechtliche Bedeutung käme der Realisierung des Entwurfs eines Dritten Gesetzes zur Änderung verwaltungsverfahrenrechtlicher Vorschriften und hier insbesondere dessen Abschnitt I, Art. 1 (Änderungen des Verwaltungsverfahrensgesetzes, im folgenden: VwVfGE)⁶ zu. Der verfahrensrechtliche Reformbedarf infolge informationstechnischer Vernetzungen der Verwaltung wird sich jedoch kaum in den durch den VwVfGE getroffenen Regelungen erschöpfen. Der Gesetzentwurf befasst sich vorwiegend mit der Ermöglichung rechtsverbindlicher elektronischer Kommunikation zwischen Verwaltung und Bürger⁷. Wenig Beachtung finden damit die infor-

- 1 Dazu z.B. Pitschas, *Verwaltungsverantwortung und Verwaltungsverfahren*, 1990, 41; ders., *Allgemeines Verwaltungsrecht als Teil der öffentlichen Informationsordnung*, in Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Schuppert (Hg.), *Reform des Allgemeinen Verwaltungsrechts*, 1993, 219, 262f.; Schmidt-Aßmann, *Das Allgemeine Verwaltungsrecht als Ordnungsidee*, 1998, 236; Hoffmann-Riem, *Verwaltungsrecht in der Informationsgesellschaft – Einleitende Problemskizze*, in Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann (Hg.), *Verwaltungsrecht in der Informationsgesellschaft*, 2000, 9, 23, 31; Lenk, *Außerrechtliche Grundlagen für das Verwaltungsrecht in der Informationsgesellschaft: Zur Bedeutung von Information und Kommunikation in der Verwaltung*, in Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann (Hg.), *Verwaltungsrecht in der Informationsgesellschaft*, 2000, 59, 60; Voßkuhle, *Der Wandel von Verwaltungsrecht und Verwaltungsprozessrecht in der Informationsgesellschaft*, in Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann (Hg.), *Verwaltungsrecht in der Informationsgesellschaft*, 2000, 349, 357; Groß, *Öffentliche Verwaltung im Internet*, DÖV 2001, 159.
- 2 S. auch § 146 V, 147 VI AO (i.d.F. des Gesetzes vom 23.10.2000, BGBl. I, 1433); s. auch als Beispiele für untergesetzliche Regelungen zur elektronischen Vorgangsbearbeitung §§ 5, 12, 13 Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien (im folgenden: GGO), sowie §§ 4 III, 6 III, IV, 7 II, 8 III, 13 II, 17 III, 18, 21 der Registraturrichtlinie für das Bearbeiten und Verwalten von Schriftgut in Bundesministerien der Bundesregierung, Beschluss des Bundeskabinetts vom 11. Juli 2001 (im folgenden: RegRL), beide Texte sind im Internet unter <http://www.staat-modern.de/infos/index.pp3?content=publik.htm> zu finden.
- 3 Dazu Mosbacher, *Elektronische Vergabe: Neue Möglichkeiten im öffentlichen Beschaffungswesen*, DÖV 2001, 573ff.
- 4 Gesetz v. 1.6.1999, GBl. v. 14. Juni 1999, 138.
- 5 E-Bürgerdienste-Gesetz vom 25.7.2000, GBl. v. 31.7.2000.
- 6 BT-Drs. 14/9000, 6 ff. Dieses Vorhaben ist zwischenzeitlich als Gesetz verabschiedet (21. August 2002) und verkündet worden (BGBl. I, S. 3322).
- 7 »Bürger« steht hier allgemein für Adressaten von Verwaltungstätigkeit, insbesondere also auch für Wirtschaftsunternehmen.

malen Außenbeziehungen der Verwaltung wie auch intra- oder interbehördliche verwaltungsinterne Vorgänge. Auch Literatur und Pilotprojekte⁸ richten ihr Hauptaugenmerk auf die Elektronisierung der – allerdings auch informellen⁹ – »Interaktionsbeziehungen«¹⁰ zwischen Individuen und Staat. Erfasst ist damit lediglich die »Spitze des Eisbergs«¹¹ elektronischer Verwaltung.

Die Konzentration auf (rechtsverbindliche) Außenbeziehungen dürfte verschiedene Gründe haben: Zum einen bestehen für die Verwaltungen selbst Anreiz und politischer Druck zugleich, ihre Interaktionsbeziehungen zu den Bürgern zu elektronisieren. Die technische Modernisierung der Kommunikation zwischen Verwaltung und Bürger ist politisch wirksam.¹² Sie ist sichtbar, gestattet – jedenfalls in den Bereichen von Information und schlichter Kommunikation, weniger bei den infrastruktureaufwendigen rechtsverbindlichen Transaktionen – das Vorzeigen rascher Erfolge und wird von den Bürgern geradezu eingefordert¹³. Zum anderen sind Fragen der Interaktion im Außenverhältnis zwischen Bürger und Verwaltung nicht zuletzt wegen des auf die nach außen wirkende Behördentätigkeit begrenzten Verfahrensbegriffs¹⁴ des § 9 VwVfG traditionell Schwerpunkt verwaltungsverfahrenrechtlicher Betrachtungen. Auch im Verwaltungsinnenbereich verfügt informationstechnische Vernetzung jedoch über Änderungspotenzial, das verfahrensrechtliche Reaktionen hervorrufen könnte. Die Betrachtung des verfahrensrechtlichen Reak-

8 Gemeint sind die Pilotprojekte im Rahmen des Städtewettbewerbs Media@Komm; Dokumentation auf CD-ROM zu Kubicek/Bracyk/Klumpp/Müller/Neu/Raubold/Roßnagel (Hg.), Multimedia@Verwaltung, Jahrbuch Telekommunikation und Gesellschaft 1999; s. auch unter <http://www.mediakomm.net/index.phtml>.

9 Zu den viel behandelten informellen Interaktionsbeziehungen gehören alle Formen behördlicher, insbesondere kommunaler Internet-Informationssysteme.

10 Interaktionsbeziehung wird hier als Oberbegriff für die drei Interaktionsformen Information, Kommunikation und Transaktion verstanden, so auch Eifert, Electronic Government als gesamtstaatliche Organisationsaufgabe, ZG 2001, 115, 117; Holznagel/Krahn/Werthmann, Electronic Government auf kommunaler Ebene – Die Zulässigkeit von Transaktionen im Internet, DVBl. 1999, 1477, 1478.

Der Gesetzentwurf spricht abweichend davon in der Überschrift zu § 3a von Elektronischer »Kommunikation« und meint damit sicherlich auch Transaktion; wohl nicht Information, s. zu dieser Frage noch unten IV.5.

11 Lenk, Außerrechtliche Grundlagen (Fn.1), 86.

12 Dazu Lenk, Außerrechtliche Grundlagen (Fn.1), 86.

13 Vgl. Hagen, Die Auswahl online-geeigneter Dienstleistungen, in Reiner mann (Hg.), Regieren und Verwalten im Informationszeitalter, 2000, 414. Dass hier auch einer vermuteten Erwartungshaltung der Bürger nachgegeben wird, deutet eine Passage der Gesetzentwurfsbegründung an, für den Bürger übliche Standards der Informations- und Kommunikationstechnik seien auch durch die Verwaltung bereitzustellen, BT-Drs. 14/9000, 26.

14 S. den sehr viel weiteren Verfahrensbegriff in § 2 Nr.3 des Entwurfs für ein Informationsfreiheitsgesetz (IFG-E) (http://www.bmi.bund.de/frame/dokumente/Artikel/ix_28349.htm): »Verwaltungsverfahren ist jedes Verfahren, das der Vorbereitung einer verwaltungsbehördlichen Entscheidung dient.« Noch weiter, auf das Merkmal der »Entscheidung« verzichtend, Schmidt-Abmann, Verwaltungsrecht in der Informationsgesellschaft – Perspektiven der Systembildung, in Hoffmann-Riem/Schmidt-Abmann (Hg.), Verwaltungsrecht in der Informationsgesellschaft, 2000, 405, 420; s. auch Hufen, Fehler im Verwaltungsverfahren, 3. Aufl. 1998, 260f., Rn.426; Lange, Innenrecht und Außenrecht, in Hoffmann-Riem/Schmidt-Abmann/Schuppert, Reform des Allgemeinen Verwaltungsrechts, 1993, 307ff.

tionsbedarfs sollte darum nicht durch den restriktiven Verfahrensbegriff des § 9 VwVfG verengt werden, sondern muss informationstechnische Vernetzungen von Verwaltung und deren Konsequenzen für die Ausgestaltung von Verwaltungsverfahren möglichst umfassend in den Blick nehmen.

Dabei bietet es sich an, vernetzte Verwaltung als ein vierdimensionales Phänomen zu betrachten und in diesen vier Dimensionen verfahrensrechtliche Reformfordernisse zu analysieren:¹⁵ Erster Aspekt ist der Einsatz von IuK-Technik bei der Interaktion zwischen Verwaltung und Bürger. Den zweiten Aspekt bildet die IuK-Technik-gestützte Organisation dieser Außenbeziehungen als sog. One-Stop-Government/One-Stop-Shop. Als dritter Aspekt ist die IuK-Technik-gestützte Neuordnung der verwaltungsinternen Arbeitsweise, als vierter Aspekt die IuK-Technik-gestützte Neuordnung der Verfügbarkeit verwaltungsinternen Wissens zu betrachten.

Freilich verrät nicht bereits ein gründlicher Blick auf die (vierdimensionale) »Verwaltungswirklichkeit«, wo verfahrensrechtlicher Reaktionsbedarf besteht. Die reale Nutzung der Netzinfrastruktur durch die Verwaltung ist gemessen an den weit reichenden theoretischen Konzepten von elektronischer Verwaltung oder e-Government¹⁶ noch wenig intensiv. Vieles von dem, was unter e-Government und e-Verwaltung firmiert, scheint (noch) Utopie zu sein; ob jemals die finanziellen und personellen Ressourcen zu deren Realisierung zur Verfügung stehen werden, ist ungewiss. Darum können Reformüberlegungen hier nicht ohne weiteres von der Verwaltungswirklichkeit lernen und auf diese reagieren, sondern müssen ihr in mancher Hinsicht »visionär« vorausgehen. Allerdings sind auch Visionen von informationstechnisch unterstützter Verwaltung oftmals zu wenig konkret, um daraus unmittelbar verfahrensrechtliche Konsequenzen ziehen zu können. Sie sind bislang selten in einer in juristischen Denk- und Argumentationskategorien fassbaren und verarbeitbaren Weise beschrieben worden. So kann etwa die häufige Prophezeiung einer vernetzungsbedingt enthierarchisierten¹⁷ Verwaltung bei Juristen leicht falsche Assoziationen hervorrufen (s.u. C.IV.2.a)). Insgesamt wird vernetzte Verwaltung bisweilen durch reichlich abstrakte Leitbilder charakterisiert. Wenn verfahrensrechtliche Reformüberlegungen dem Verfahrensrechtsreformprozess wirklich Anregungen geben wollen, müssen sie sich verstärkt um ein »empirisch abgesichertes Fundament« bemühen¹⁸, das das reale Vernet-

15 Ähnliche Einteilung bei Lenk, Außerrechtliche Grundlagen (Fn.1), 86.

16 Dazu z.B. Lenk, Electronic Government als Schlüssel zur Innovation der öffentlichen Verwaltung, in Lenk/Traunmüller, Öffentliche Verwaltung und Informationstechnik, 1999, 123ff.; Eifert, ZG 2001, 115, 116 m.w.N.

17 Z.B. Dieckmann, Herausforderungen der Kommunen durch das Internet, in Kubicek/Bracyk/Klumpp/Müller/Neu/Raubold/Robnagel (Hg.), Multimedia@Verwaltung, Jahrbuch Telekommunikation und Gesellschaft 1999, 67, 71; Boehme-Neßler, Electronic Government: Internet und Verwaltung, NVwZ 2001, 374, 379.

18 Dazu allgemein Voßkuhle, Die Reform des Verwaltungsrechts als Projekt der Wissenschaft, DV 1999, 545, 549.

zungs- und Netznutzungspotenzial in der Verwaltungsarbeit konkret beschreibt, und dürfen sich nicht auf eine Befassung mit den groben Strukturen der ihrerseits wenig konkreten Vorstellungen vom e-Government beschränken; es muss also die konkrete »Arbeitsebene« vernetzter Verwaltung in den Blick genommen werden.¹⁹

Die Analyse des verfahrensrechtlichen Reformbedarfs lässt sich weiterhin anhand der unterschiedlichen Funktionen verfahrensrechtlicher Reaktionen systematisieren. Das Verwaltungsverfahrensrecht kann auf die Veränderungen von Verwaltung durch informationstechnische Vernetzungen aus ganz unterschiedlichen Gründen reagieren:

Das Verwaltungsverfahrensrecht könnte reagieren, um dort die bessere Ausnutzung des positiven Potenzials vernetzter Verwaltung zu erlauben, wo das Verwaltungsverfahrensgesetz dem *de lege lata* entgegensteht: Vom Einsatz der IuK-Technik in der Verwaltung erhofft man sich einerseits, die Kommunikation zwischen Bürger und Verwaltung zu verbessern; andererseits soll Informationstechnik nutzbar gemacht werden, um Potenziale zur Kostensenkung und Produktivitätssteigerung ausschöpfen zu können.²⁰ Wo das geltende Verfahrensrecht dem – wie etwa bislang durch die zahlreichen Schriftformerfordernisse – Hindernisse bereitet, müsste die Reaktion darin bestehen, diese Hindernisse zu beseitigen.

Eine ähnliche Zielrichtung haben Reaktionen des Verwaltungsverfahrensrechts, die vernetzte Arbeitsweise nicht nur ermöglichen, sondern fördern und Anreize dafür schaffen.

Ein ganz anderes Ziel verfahrensrechtlicher Reaktion kann darin bestehen, auch unter Bedingungen vernetzter Verwaltung bestimmte überkommene legitimatorische, rechts- und sozialstaatliche Sicherungs- und Gestaltungsaufgaben des Verfahrensrechts zu erfüllen.²¹ Das Verwaltungsverfahrensrecht soll den Verfahrensablauf in bestimmter Weise steuern, indem es die Interaktion zwischen Behörde und Bürger planvoll ordnet.²² Sofern das geltende Recht unter den Bedingungen informationstechnisch vernetzt arbeitender Verwaltung diese Funktion nicht hinreichend erfüllt, muss das Verfahrensrecht reagieren, um seine Ordnungskraft zurückzugewinnen. Während es bei den beiden erstgenannten Reaktionstypen darum geht, die positiven Effekte informationstechnisch vernetzter Verwaltung zur Geltung zu bringen, geht es hier also um eine Reaktion auf deren denkbare negative Effekte.

19 Ähnlich Lenk, *Electronic Government* (Fn.16), 127.

20 VwVfGE-Begründung, BT-Drs. 14/9000, 26; Deutscher Bundestag (Hg.), *Enquete-Kommission, Zukunft der Medien in Wirtschaft und Gesellschaft: Deutschlands Weg in die Informationsgesellschaft*, 1998, 188: »Die neuen Informations- und Kommunikationstechniken müssen dazu genutzt werden, um die Verwaltung bürgerfreundlicher und effizienter zu machen«.

21 Hoffmann-Riem, *Verwaltungsrecht in der Informationsgesellschaft* (Fn.1), 37.

22 Vgl. Schmidt-Abmann, *Verwaltungsverfahren*, in *Isensee/Kirchhof* (Hg.), *Handbuch des Staatsrechts III*, 1988, 623, 624.

Um vernetzungsbedingte Reformbedürftigkeit des Verwaltungsverfahrensrechts feststellen zu können, muss demnach in jeder der vier oben beschriebenen Dimensionen informationstechnisch vernetzter Verwaltung gefragt werden, ob das Verwaltungsverfahrensrecht aus einem der drei eben genannten Gründe auf die Veränderungen reagieren müsste: ob also Rechtsänderungen erforderlich sind, weil das geltende Recht dem Einsatz der IuK-Technik entgegensteht, ob Möglichkeiten bestehen, durch das Verwaltungsverfahrensrecht den verstärkten Einsatz von IuK-Technologie zu fördern, oder ob das Verwaltungsverfahrensrecht reagieren muss, um Steuerungsverluste des geltenden Verfahrensrechts unter den Bedingungen vernetzter Verwaltung zu kompensieren.

A. Einsatz von IuK-Technik bei der Interaktion zwischen Verwaltung und Bürger

I. Leitbild

Informationstechnisch vernetzte Verwaltungen können ihre Interaktionsbeziehungen zu den Bürgern elektronisch abwickeln oder jedenfalls durch Informationstechnik unterstützen. Eine Verwaltung, die sich ihren Bürgern nicht auch über das Internet präsentiert, ist kaum noch denkbar. Bislang beschränkt sich die elektronische Interaktion i.d.R. auf Informationsangebote²³ der Verwaltung und rechtsunverbindliche Kommunikation und damit auf informales Verwaltungshandeln, das vom auf den Erlass eines Verwaltungsakts ausgerichteten Verfahrensbegriff des § 9 VwVfG kaum²⁴ erfasst ist.

Der VwVfGE schafft die rechtlichen Grundlagen für eine Erstreckung elektronischer Interaktion auch auf rechtsverbindliche Transaktionen (s.u. II.1.a)) und damit für eine Elektronisierung der Verwaltungsverfahren i.e.S. Die Verwaltungen selbst stehen dem Projekt, elektronische Transaktion in großem Stile zu stärken, allerdings eher skeptisch gegenüber, weil die Errichtung der für die rechtsverbindlichen Transaktionen nach § 3a II VwVfGE erforderlichen Infrastruktur sie nicht zuletzt finanziell überfordern könnte. So wird von besonders vorsichtigen Kommunalverwaltungen berichtet, die ihre Mitarbeiter anweisen, keine E-Mail-Adresse herauszugeben, um zu verhindern, dass der Zugang für elektronische Kommunikation i.S.d. § 3a I VwVfGE eröffnet

23 Diese reichen von touristischen Hinweisen über Behördenöffnungszeiten bis zu Daten über verfügbares Bauland und Gewerbeflächen.

24 In §§ 71c und 71e VwVfG regelt das VwVfG neuerdings jedoch auch ehemals informale Teile des Verfahrens.

wird. Dagegen bleibt die Einrichtung elektronischer Informationssysteme für Kommunalverwaltungen sehr viel leichter realisierbar, weil hier die aufwendigen Sicherheitsvorkehrungen entbehrlich sind, derer es für rechtsverbindliche Transaktionen regelmäßig bedarf.²⁵

II. Hindernisse für elektronische Interaktion durch geltendes Verfahrensrecht

In informalen, also nicht verrechtlichten Verwaltungsverfahren behindert das Verwaltungsverfahrenrecht eine Elektronisierung der Interaktion kaum; eben weil hier keine rechtlichen Vorgaben bestehen. Beispielsweise wird das Internet von Kommunalverwaltungen schon heute in großem Maße im Rahmen von Stadtinformationssystemen genutzt. Über das Internet lassen sich auch informale Verfahren der Bürgerbeteiligung stärken²⁶, indem z.B. Kommunikationsforen im Vorfeld von Anlagenzulassungsverfahren eingerichtet werden; zu denken ist etwa an eine elektronische Unterstützung von Mediationsverfahren²⁷. Größere Probleme bereitet das geltende Verfahrensrecht hingegen bei den verrechtlichten Verfahren.

25 Plausibel die Einschätzung Lehmanns, Verwaltungsrundschau 2000, 303, sofern Verwaltungen derzeit überhaupt rechtsverbindliche elektronische Interaktionen erlauben, seien diese Angebote eher symbolisch, denn effizient.

26 S. dazu z.B. Hill, Bürgermitwirkung unter neuen Perspektiven im multimedialen Zeitalter, in Kubicek/Bracyk/Klumpp/Müller/Neu/Raubold/Roßnagel (Hg.), Multimedia@Verwaltung, Jahrbuch Telekommunikation und Gesellschaft 1999, 234ff.; Lenk, »Electronic Democracy« – Beteiligung an der kommunalen Willensbildung, in Kubicek/Bracyk/Klumpp/Müller/Neu/Raubold/Roßnagel (Hg.), Multimedia@Verwaltung, Jahrbuch Telekommunikation und Gesellschaft 1999, 248ff.; Leggewic/Bieber, From Voice to Vote? – Neue Informations- und Kommunikationstechnologien in der komplexen Demokratie, in Kubicek/Bracyk/Klumpp/Müller/Neu/Raubold/Roßnagel (Hg.), Multimedia@Verwaltung, Jahrbuch Telekommunikation und Gesellschaft 1999, 257ff.; Groß, DÖV 2001, 159, 162f.

27 Roßnagel, Möglichkeiten für Transparenz und Öffentlichkeit im Verwaltungshandeln – unter besonderer Berücksichtigung des Internet als Instrument der Staatskommunikation, in Hoffmann-Riem/Schmidt-Abmann (Hg.), Verwaltungsrecht in der Informationsgesellschaft, 2000, 257, 329; allerdings erscheint der Einsatz von Internet und Multimedia hier nur zur Veröffentlichung von Information, nicht aber für die eigentliche Kommunikation sinnvoll, die ohnehin schon schwierig genug ist. Zu ersten Erfahrungen mit elektronisch unterstützten Mediationsverfahren Lenk, Bürger, Demokratie und Verwaltung: Neue Möglichkeiten und Entwicklungen, in ders./Traumüller (Hg.), Öffentliche Verwaltung und Informationstechnik, 1999, 253, 269.

An eine informale Beteiligung hat wohl auch die Enquete-Kommission gedacht, wenn es in ihrem Bericht heißt, »auch im Rahmen von Planfeststellungsverfahren müssen Anregungen und Bedenken auch auf elektronischem Wege abgegeben werden können«, Deutscher Bundestag (Hg.), Enquete-Kommission, Zukunft der Medien in Wirtschaft und Gesellschaft: Deutschlands Weg in die Informationsgesellschaft, 1998, 187.

1. *Papierschriftform- und Mündlichkeitserfordernisse*

Es sind vor allem die Schriftform- und Mündlichkeitserfordernisse, die bislang elektronischer Interaktion im Wege stehen. Wo das Gesetz Mündlichkeit oder Schriftform vorschreibt, sind dem Übergang zur elektronischen Form de lege lata aus zwei Gründen Grenzen gesetzt.

a) *Erfordernis der Funktionsäquivalenz elektronischer Form*

Zum einen erfüllt elektronische Kommunikation nicht ohne weiteres die Funktionen der papierschriftlichen²⁸ und der mündlichen Kommunikation. Das Verfahrensrecht müsste also durch Einführung von Regelungen reagieren, die eine Funktionsäquivalenz der Kommunikationsformen herstellt.

Dem Problem, Vergleichbarkeit zwischen schriftlicher und elektronischer Kommunikation herstellen zu müssen, wurde von Wissenschaft und Politik viel Beachtung geschenkt. Die Lösung wird derzeit in der Verwendung »qualifizierter elektronischer Signaturen« gesehen, die die Funktionen der Papierschriftform übernehmen sollen. Niederschlag haben diese Überlegungen im Gesetz zur Anpassung der Formvorschriften des Privatrechts und anderer Vorschriften an den modernen Rechtsgeschäftsverkehr²⁹ und in §§ 3a II³⁰ und 37³¹ VwVfGE sowie in den entsprechenden verfahrensrechtlichen Änderungsvorschlägen zur Abgabenordnung (§§ 87a IV, 119 II des Gesetzentwurfs), zum SGB I (§ 36a II des Gesetzentwurfs) und zum SGB X (§ 33 des Gesetzentwurfs) gefunden. Nach den Entwürfen zum Verfahrensrecht kann die durch Rechtsvorschrift angeordnete Schriftform durch die mit einer qualifizierten Signatur i.S.d. Signaturgesetzes verbundene elektronische Form ersetzt werden (§ 3a II VwVfGE). Gem. § 2 Nr.3 SignaturG³² muss eine qualifizierte Signatur auf einem zum Zeitpunkt der Erzeugung gültigen »qualifizierte

28 Als Funktionen der Schriftform werden angesehen: Abschlussfunktion, Perpetuierungsfunktion, Identitätsfunktion, Echtheitsfunktion, Verifikationsfunktion, Beweisfunktion, Warnfunktion. S. dazu die Begründung zum Entwurf eines Gesetzes zur Anpassung der Formvorschriften des Privatrechts und anderer Vorschriften an den modernen Rechtsgeschäftsverkehr, BT-Drs. 14/4987, 15f., worauf die Begründung zum VwVfGE verweist, BT-Drs. 14/1900, 27.

29 Gesetz vom 13. Juli 2001 (BGBl. I, 1542).

30 Zu § 3a VwVfGE ausführlich H. Schmitz, Fortentwicklungen des Verwaltungsverfahrensrechts, i.d.B. VI.1.; Stelkens/Schmitz, in Stelkens/Bonk/Sachs, Verwaltungsverfahrensgesetz, 6. Aufl. 2001 (SBS), § 10 Rn.28a; Rosenbach, Erläuterungen und Anmerkungen zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Verwaltungsverfahrensgesetzes, DVBl. 2001, 32ff.; Catrein, Moderne elektronische Kommunikation und Verwaltungsverfahrensrecht, NWVBl. 2001, 50ff.; ders., Anmerkungen zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung der Verwaltungsverfahrensgesetze des Bundes und der Länder, NVwZ 2001, 413ff.

31 Zu § 37 VwVfGE H. Schmitz (Fn.30), VI.2.

32 Gesetz über Rahmenbedingungen für elektronische Signaturen vom 16. Mai 2001 (BGBl. I, 876).

zierten Zertifikat« beruhen. Mit einem qualifizierten Zertifikat ist gem. § 5 I SignaturG die Zuordnung eines Signaturprüfchlüssels zu einer identifizierten Person zu bestätigen, und das Zertifikat ist jederzeit für jeden über öffentlich erreichbare Kommunikationsverbindungen nachprüfbar abrufbar zu halten (Konzept der »Public-Key-Infrastruktur«³³). Zusätzliche Anforderungen können an die qualifizierte Signatur hinsichtlich deren dauerhafter Überprüfbarkeit für elektronische Verwaltungsakte gestellt werden (§ 37 IV VwVfGE). Hingegen können die besonderen Funktionen eines mündlichen Gesprächs durch elektronische Kommunikation nicht übernommen werden. Eine Elektronisierung kann nicht erfolgen, wo ein persönliches (Beratungs-)Gespräch in Form mündlicher Kommunikation geboten ist.³⁴ Das gilt beispielsweise in vielen Bereichen der Sozialverwaltung.³⁵ Z.T. ist persönliche Anwesenheit auch zwecks Identifizierung erforderlich.³⁶ Freilich schließt das nicht aus, dass auch im Rahmen dieser Verwaltungsaufgaben bestimmte Dinge, wie z.B. eine Terminabsprache, auf elektronischem Wege erledigt werden. Das Erfordernis mündlicher Beratung oder persönlicher Anwesenheit steht hier jedoch einer umfassenden Elektronisierung entgegen. Gesetzlicher Reaktionsbedarf besteht insoweit nicht, weil die Elektronisierungshindernisse ihre Berechtigung haben.

b) *Erfordernis einer Ermächtigungsgrundlage für elektronische Form*

Zum anderen bedarf elektronische Interaktion unter dem Gesichtspunkt des Gesetzesvorbehalts einer ausdrücklichen Zulassung: Dem VwVfG lag zunächst die Annahme zugrunde, es werde mündlich (mit physisch Anwesenden oder telefonisch mit Abwesenden) oder papier-schriftlich kommuniziert. Hierauf konnten und mussten sich die Beteiligten einstellen. Die elektronische Kommunikation belastet den Adressaten demgegenüber zusätzlich, weil er organisatorische Maßnahmen treffen muss, um seine Kommunikationsfähigkeit herzustellen und aufrechtzuerhalten.³⁷ Zwar gestattete das Verfahrensformermessen der Verwaltung nach § 10 S. 1 VwVfG in den dort genannten Grenzen auch bislang elektronische Kommunikation. Voraussetzung war jedoch, dass beide Seiten mit der elektronischen Kommunikation einverstanden

33 S. dazu die kurze Erklärung bei Holznapel/Krahn/Werthmann, DVBl. 1999, 1477, 1482f. sowie die Beiträge zum Themenschwerpunkt PKI-Interoperabilität in DuD 2001, H.9.

34 Zu Fragen der »Sozialverträglichkeit« des Einsatzes von IuK-Technik in der Verwaltung auch Pitschas, Allgemeines Verwaltungsrecht (Fn.1), 263.

35 Weitere Beispiele für beratungsintensive Bereiche finden sich bei Holznapel/Krahn/Werthmann, DVBl. 1999, 1477, 1479: Einbürgerungs- und Staatsangehörigkeitsangelegenheiten, BAföG, Schwerbehindertenrecht.

36 Holznapel/Krahn/Werthmann, DVBl. 1999, 1477, 1484, z.B. Melde- und Passrecht.

37 Zur Frage, ob Bürger und Verwaltung gegen ihren Willen mit einem elektronischen Verfahren konfrontiert werden dürfen Catrein, NWVBl 2001, 50, 54.

sind.³⁸ Jedenfalls solange E-Mail noch nicht zum selbstverständlichen Kommunikationsmittel geworden ist, benötigt die Behörde eine gesetzliche Ermächtigung, wenn sie die elektronische Kommunikationsform unabhängig vom Einverständnis des Adressaten wählen möchte.

Durch § 3a I VwVfGE würde nunmehr die erforderliche Ermächtigungsgrundlage für die Wahl der elektronischen Kommunikationsform geschaffen. § 3a I VwVfGE setzt, nicht die Zustimmung des Empfängers zu elektronischer Kommunikation voraus, sondern lässt genügen, dass ein Zugang eröffnet ist³⁹. Damit kann es aus Sicht der Adressaten auch unfreiwillig zu elektronischer Kommunikation kommen. Diese Belastungswirkung ist jedoch von der gesetzlichen Ermächtigung des § 3a I VwVfGE gedeckt. Allerdings ist § 3a I VwVfGE nicht so zu verstehen, dass diejenigen, die elektronische Dokumente empfangen können, auch ihrerseits im weiteren Verfahren elektronisch kommunizieren müssten. Das wäre insbesondere dann sehr belastend, wenn das Verwaltungsverfahren Transaktionen einschliesse, die den Sicherheitsanforderungen des § 3a II VwVfGE unterliegen. § 3a I VwVfGE verpflichtet lediglich zur passiven, nicht aber zur aktiven elektronischen Kommunikation.

2. Verbleibende Hindernisse durch Papierschriftform- und Mündlichkeitsanforderungen nach VwVfGE

Zweifellos bedeutet die durch den VwVfGE grundsätzlich eröffnete Möglichkeit, die Papierform durch mit elektronischer Signatur verbundene elektronische Form zu ersetzen, und die vielfache Parallelzulassung der einfachen elektronischen Form jedenfalls theoretisch einen großen Schritt in Richtung elektronisierter Interaktionsbeziehungen. Dennoch beseitigt der Gesetzentwurf nicht alle mit dem Schriftformerfordernis verbundenen Hindernisse:

a) Hohe Sicherheitsanforderungen des § 3a II VwVfGE

Das bedeutendste Hindernis ist in den hohen Sicherheitsanforderungen des § 3a II VwVfGE zu sehen.⁴⁰ Zwar wird durch den Gesetzentwurf an verschie-

38 Schmidt-Aßmann, Verwaltungsrecht in der Informationsgesellschaft (Fn.14), 421.

39 Abweichend setzt § 36a I SGB I-Entwurf, BT-Drs. 14/9000, 8, voraus, dass »der Empfänger hierfür einen Zugang eröffnet«.

40 Skeptisch bezüglich der Notwendigkeit dieses hohen Sicherheitsniveaus Bizer, Datenspeicherung in zentralen und peripheren Netzen versus smart-card, in Möller/v. Zezschwitz (Hg.), Verwaltung im Zeitalter des Internet – Vernetzte Verwaltung und Datenschutz, 2002 (im Erscheinen), 19ff.

Zweifel hinsichtlich der Rationalität werden insbesondere angesichts der für den Einsatz qualifizierter Signaturen erforderlichen Public-Key-Infrastruktur geltend gemacht. Dazu Paulus, Rundum-sorglos-Pakte mit Hindernissen, DuD 2001, 529ff.; Ochsel/Weissmann, PKI soll sichere Kommunikation gewährleisten, iX 2001, H.9, 44ff.

denen Stellen die einfache elektronische der Schriftform gleichgestellt. Nach wie vor finden sich jedoch zahlreiche Schriftformerfordernisse in Fachgesetzen. Nach der Grundregel des § 3a II VwVfGE i.V.m. § 1 I a.E. VwVfG schließt ein fachgesetzliches Schriftformerfordernis zwar nicht die Wahl elektronischer Kommunikation aus, die elektronische Form muss jedoch mit einer qualifizierten Signatur⁴¹ verbunden werden. Das Erfordernis qualifizierter Signatur stellt eine hohe ökonomische Hürde für die Wahl elektronischer Kommunikationsformen dar. Für den einzelnen Bürger wird es kaum lohnen, wegen weniger signaturbedürftiger Transaktionen die dafür erforderlichen technischen Einrichtungen anzuschaffen.⁴² In welchem Umfang es angesichts der aufwendigen technischen Anforderungen des § 3a II VwVfGE an rechtsverbindliche Transaktionen am Ende wirklich zu elektronischen Transaktionen kommen wird, bleibt darum abzuwarten.⁴³

Weil das Erfordernis der qualifizierten Signatur sehr hohe infrastrukturelle Anforderungen stellt, sollten die Fachgesetze systematisch darauf hin untersucht werden, ob in den Fällen der Schriftformerfordernisse in Zukunft nicht auch die schlichte elektronische Form oder weniger aufwendige Sicherungsverfahren genügen.⁴⁴ Im Übrigen sollte § 3a II VwVfGE so gelesen werden, dass die Behörde die Möglichkeit hat, auf das Signaturerfordernis zu verzichten oder sich mit schlichteren Sicherungstechnologien zu begnügen. Sie *muss* also keine unsignierten Dokumente akzeptieren, sie *darf* sie jedoch akzeptieren.⁴⁵

b) *Fortbestehende Papierschriftform- und Mündlichkeitserfordernisse (insbes. im förmlichen Verfahren)*

Davon abgesehen finden sich in verschiedensten Verfahrensbestimmungen Mündlichkeits- und Schriftformerfordernisse, die nicht einmal die signierte elektronische Form zulassen. Insbesondere ist eine vollständige Elektronisierung förmlicher Verfahren⁴⁶ bislang nicht möglich⁴⁷: Zahlreiche Bestimmun-

41 Dazu H. Schmitz (Fn.30), VI.1.

42 S. dazu z.B. Groß, DÖV 2001, 159, 162.

43 Skeptisch etwa Bizer (Fn.40), s. dort auch die Diskussionsbeiträge zum Thema.

44 DfU, Rechtliche Rahmenbedingungen für das virtuelle Rathaus – Anpassung der Formvorschriften am Beispiel der Bremischen Landesbauordnung und Bauvorlagenverordnung, April 2001, analysiert im einzelnen Revisionsbedarf aller Schriftformerfordernisse in beiden Gesetzen und unterscheidet: reine Schriftform; Signatur; Textform, formlos; Signatur wird bei weitem nicht in allen Fällen für erforderlich gehalten.

45 So allgemein zu den Schriftformerfordernissen Eifert, Online-Verwaltung und Schriftform im Verwaltungsrecht, K&R Beilage 2 zu Heft 10/2000, 11, 18. Da die Signatur auch dem Schutz der Bürger davor dient, dass andere in ihrem Namen Anträge stellen, hat die Behörde bei einem Verzicht auf die Signatur allerdings das Risiko gefälschter Anträge zu tragen.

46 Zum BImSchG-Verfahren: Idecke-Lux, Der Einsatz von multimedialen Dokumenten bei der Genehmigung von neuen Anlagen nach dem Bundesimmissionsschutz-Gesetz, 2000; Roßnagel/Schroeder, Multimedia im immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren, 1999; Roßnagel, Die elektronische Signatur im Verwaltungsrecht, DÖV 2001, 221ff; zum Planfeststellungsverfahren Stüer/Probstfeld, Digitaler Planungsordner, UPR 2001, 91ff.

47 Vergleichsweise weitgehend Stüer/Probstfeld, UPR 2001, 91ff.

gen sehen hier nach wie vor Papierformerfordernisse⁴⁸, sonstige Formerfordernisse (wie bei der Bekanntmachung⁴⁹ nach §§ 10 III 1 BImSchG, 8 I 1 der 9. BImSchV) oder sogar die Notwendigkeit physischer Anwesenheit (wie in Erörterungstermin (§ 73 VI VwVfG) und mündlicher Verhandlung (§ 67 VwVfG)) vor. Insofern bestehen nach wie vor Hindernisse für eine elektronische Verfahrensgestaltung, die aber durchaus ihre Berechtigung haben und darum keine verfahrensrechtliche Reaktion erforderlich machen.

III. Förderung elektronischer Interaktion durch Verfahrensrecht

Wenn man auf das positive Potenzial elektronischer Interaktion hofft, sollte man über Möglichkeiten nachdenken, die Elektronisierung durch Verfahrensrecht und Verfahrensgestaltung zu fördern. Ein fördernder Effekt ist grundsätzlich von solchen Maßnahmen zu erwarten, die zum Anwachsen der Menge elektronischer (Parallel-)Dokumente im Verfahren beitragen. Denn der Anreiz zur Elektronisierung dürfte auf Behördenseite umso höher sein, je mehr Verfahrensabschnitte und Dokumente bereits elektronisch bereitstehen. Bedingung für die Einführung solcher Anreizmechanismen muss jedoch sein, dass sie weder die Verwaltung überfordern noch Bürger ohne Internetzugang benachteiligen. Hier sind verschiedene Maßnahmen denkbar:

1. »Elektronische Mitwirkungspflichten«

Behörden könnten die Verfahrensbeteiligten verpflichten, sofern bestimmte, den Behörden vorzulegende Unterlagen ohnehin schon in elektronischer Form geführt werden, diese elektronischen Dokumente auch in elektronischer Form abzugeben. Dies kommt insbesondere bei Dokumentations-, Rechenschafts- oder Bilanzierungspflichten im Wirtschaftsrecht in Betracht. So befreit § 147 VI AO die Finanzbehörde ab 1.1.2002 bezüglich bestimmter

48 So wird bislang für erforderlich gehalten, dass die *Antragsunterlagen* in Papierform eingereicht werden, Idecke-Lux (Fn.46), 107. Papierform setzen grundsätzlich auch die *Auslegung* und *Einsichtnahme* nach § 73 III VwVfG, §§ 10 III 2 BImSchG, 10 der 9.BImSchV voraus, Roßnagel/Schroeder (Fn.46), 68.

Hingegen kann die *Behördenbeteiligung* z.B. nach § 73 IIIa VwVfG, nach BImSchG oder auch nach § 36 BauGB bereits jetzt auf einfache elektronische Weise erfolgen, Rosenbach, Verfahrensrechtliche Rahmenbedingungen für den Einsatz der elektronischen Datenverarbeitung in der Verwaltung, NWVB1. 1997, 121, 122; Roßnagel/Schröder (Fn.46), 66f. Das ist in den Planfeststellungsrichtlinien des Bundesverkehrsministeriums bereits vorgesehen (s. dazu Stüer/Probstfeld, UPR 2001, 91). Dadurch wird die Behördenbeteiligung insbesondere in Großverfahren vereinfacht, in denen zahlreiche Stellen zu hören sind: So hatten sich zu beteiligende Träger öffentlicher Belange im Raumordnungsverfahren zum Ausbau des Frankfurter Flughafens darüber beklagt, dass ihnen nicht in ausreichender Zahl Sätze der Antragsunterlagen zur Verfügung gestellt werden.

49 Zu den Vorteilen elektronischer Bekanntmachung Idecke-Lux (Fn.46), 164.

Unterlagen, die mit Hilfe eines Datenverarbeitungssystems erstellt worden sind, Einsicht in die gespeicherten Daten zu nehmen und das Datenverarbeitungssystem zu dieser Prüfung zu nutzen bzw. zu verlangen, dass die Daten nach ihren Vorgaben maschinell ausgewertet oder ihr die gespeicherten Unterlagen und Aufzeichnungen auf einem maschinell verwertbaren Datenträger zur Verfügung gestellt werden. Hiernach bestehen verschiedene Mitwirkungspflichten des Steuerpflichtigen zur Unterstützung der Finanzbehörde beim Datenzugriff.⁵⁰ Die Einführung solcher Mitwirkungspflichten erscheint auch in anderen Sachbereichen denkbar, bedürfte aber als den Bürger belastende Verpflichtung einer gesetzlichen Grundlage⁵¹. Denkbar wäre, § 26 II VwVfG um die Verpflichtung der Beteiligten zu ergänzen, für die Sachverhaltsermittlung relevante elektronische Dokumente zur Verfügung zu stellen. Nach bisherigem Wortlaut könnte die Behörde dies insbesondere wegen der Schutzklausel des § 26 II 3 VwVfG wohl kaum verlangen.

2. *Parallele elektronische Verfahrensdurchführung*

Einen Vorstoß in Richtung Verfahrenselektronisierung könnte die Verwaltung selbst machen, wenn Verfahren, die bislang Schriftformerfordernisse aufweisen, *zusätzlich* elektronisch geführt werden, indem z.B. die Bekanntmachung nach § 73 V VwVfG, §§ 10 III 1 BImSchG, 8 I 1 der 9.BImSchV auch elektronisch erfolgt.⁵² Das ist nach geltendem Recht möglich. Weil die Verpflichtung zur parallelen elektronischen Verfahrensdurchführung bislang viele Verwaltungen überfordern dürfte, sollte hingegen keine gesetzliche Verpflichtung zur parallelen elektronischen Vorgangsbearbeitung statuiert werden. Vielmehr sollten die Verwaltungen selbst entscheiden und durch verwaltungsinterne Regelung anordnen, in welchem Maße parallel elektronisch verfahren werden soll.

3. *Elektronische Weiterleitung elektronischer Eingänge*

Ein Förderungseffekt könnte auch von einer verwaltungsinternen Regelung ausgehen, wie sie in Anlage 1 zu § 13 II GGO (s. Fn.2) getroffen ist. Danach sind elektronische Eingänge elektronisch weiterzuleiten. Auch dies ist mit dem Gesetzesrecht ohne weiteres vereinbar. Allerdings könnte die Umwandlung in Schriftform etwa im Rahmen der Gewährung von Akteneinsicht nach § 29 VwVfG erforderlich werden.

50 Dazu im Einzelnen »Grundsätze zum Datenzugriff und zur Prüfbarkeit digitaler Unterlagen«, BMF-Schreiben vom 16. Juli 2001 – IV D 2 – S 0316 – 136/01; www.bundesfinanzministerium.de/Abgabenordnung-.624.4678/.html.

51 Der Grundsatz des Gesetzesvorbehalts gilt allgemein bei der Auferlegung von Mitwirkungspflichten, Stelkens/Kallerhoff in SBS (Fn.30), § 26 Rn.46.

52 Idecke-Lux (Fn.46), 165.

4. *Gebührengestaltung*

Vorgeschlagen wird auch, bei den Bürgern mit Hilfe der Gebührengestaltung einen Anreiz für elektronische Interaktion zu schaffen. Online-Dienstleistungen sollten günstiger als die konventionellen Dienstleistungen angeboten werden und die geringeren Gebühren damit Akzeptanz für Online-Dienstleistungen schaffen.⁵³ Dem dürfte allerdings entgegenstehen, dass Verwaltungsgebühren nach dem Verwaltungsaufwand zu bemessen sind, der – jedenfalls bei den aufwendigen signaturbedürftigen elektronischen Transaktionen – derzeit bei elektronischer Interaktion höher ist als bei herkömmlicher Kommunikationsform.

5. *Reihenfolge der Antragsbearbeitung*

Ein weiterer Anreizmechanismus könnte durch beschleunigte Bearbeitung elektronischer Anträge geschaffen werden. Eine gewisse Beschleunigung ergibt sich im Vergleich zum postalisch gestellten Antrag bereits aus der kürzeren Übertragungszeit einer E-Mail. Dieser Effekt könnte verstärkt werden, indem elektronisch gestellte Anträge im Verhältnis zu den schriftlich gestellten Anträgen vorgezogen werden. Die Verwaltungsverfahrensgesetze sehen keine zwingende Reihenfolge für die Bearbeitung von Anträgen vor. Nach überwiegender Ansicht gilt aber der Prioritätsgrundsatz.⁵⁴ Danach sind Anträge grundsätzlich gemäß der Reihenfolge ihres Eingangs zu bearbeiten.⁵⁵ Das Prioritätsprinzip bei der Antragsbearbeitung wurzelt im Gleichheitsgrundsatz⁵⁶, der es der Behörde verbietet, einzelne Anträge ohne sachgerechten Grund vorzuziehen⁵⁷, denn bei Antragsverfahren wäre die schnellere Antragsbearbeitung in aller Regel als Vorteil anzusehen. Nach geltendem Recht wäre

53 Knörig, *Kommunale Dienstleistungen on demand*, in Kubiczek/Bracyk/Klump/Müller/Neu/Raubold/Roßnagel (Hg.), *Multimedia@Verwaltung*, Jahrbuch Telekommunikation und Gesellschaft 1999, 93, 97.

54 Clausen, in Knack, *Verwaltungsverfahrensgesetz*, 7. Auflage 2000, § 22 Rn.20; Stelkens/Schmitz, in SBS (Fn.30), § 22 Rn.60; Borgs, in Meyer/Borgs, *Kommentar zum Verwaltungsverfahrensgesetz*, 2. Auflage 1982, § 22 Rn.6.

55 A.A. Gusy, *Der Antrag im Verwaltungsverfahren*, BayVBl. 1985, 484, 488: Der Prioritätsgrundsatz gelte nur, sofern dies zwingend vorgeschrieben sei. Im Übrigen sei nach Zweckmäßigkeitsgesichtspunkten zu verfahren. Grenze seien das Willkür- und Schikaneverbot. Weniger strikt als die h.M. wohl auch Kopp/Ramsauer, *VwVfG*, 7. Aufl. 2000, § 22 Rn.39.

56 Borgs, in Meyer/Borgs (Fn.54), § 22 Rn.6.

57 Damit ist nicht ausgeschlossen, bei der Verteilung kontingenter Leistungen – wie dem beschränkten Zugang zu öffentlichen Einrichtungen – vom Prioritätsgrundsatz abzuweichen. Das ist genau genommen keine Frage der Antragsbearbeitung, sondern der materiellen Verteilungsregel; dazu grundlegend Voßkuhle, »Wer zuerst kommt, mahlt zuerst« – Das Prioritätsprinzip als antiquierter Verteilungsmodus einer modernen Rechtsordnung, DV 1999, 21ff. Auf die Reihenfolge der Antragsbearbeitung kann sich das insofern auswirken, als u.U. zunächst Anträge gesammelt werden, um sie dann inhaltlich nach dem materiellen Verteilungsmaßstab bearbeiten zu können.

eine vorgezogene Bearbeitung elektronischer Anträge demnach nur zulässig, wenn sich dafür ein sachlicher Grund angeben lässt. Da die vorgezogene Antragsbearbeitung einen Anreiz für elektronische Interaktion schaffen soll, könnte man diese Förderungsabsicht als sachlichen Grund der Bevorzugung ansehen. Dies erschiene allerdings, solange die ungleichmäßige Verbreitung von Internetzugang noch ein bevölkerungsgruppenspezifisches Phänomen ist, unter sozialstaatlichen Gesichtspunkten bedenklich. Auf gezielte Bevorzugung elektronischer Anträge sollte darum vorläufig verzichtet werden.

IV. *Beeinträchtigung der verfahrensordnenden Funktion*

Die Etablierung elektronischer Interaktionsformen stört die bislang erzielte Ordnung des Verfahrensablaufs, wo Schutz-, Sicherungs- und Gewährleistungsmechanismen des Verfahrensrechts im elektronischen Verfahren nicht oder nicht in gewohnter Weise greifen. Das Verfahrensrecht hat dann zu reagieren, um diese Mechanismen wieder in Gang zu setzen. Dafür bedarf es nicht unbedingt einer gesetzlichen Regelung. In vielen Fällen genügt es, dass die Anwendung des geltenden Rechts – bisweilen durch Neuinterpretation – auf elektronische Interaktionen erstreckt wird.

1. *Beratungs- und Auskunftspflicht*

Die behördliche Beratungs- und Auskunftspflicht nach § 25 VwVfG gilt selbstverständlich auch für die elektronische Abgabe von Erklärungen und für elektronisch gestellte Anträge. So müssen zu elektronisch angebotenen Formularen die erforderlichen Erläuterungen zur Verfügung gestellt werden.⁵⁸ Im Einzelfall kann es auch erforderlich sein, die Adressaten beim Umgang mit elektronischen Kommunikationsformen zu unterstützen.⁵⁹ Einer Gesetzesänderung bedarf es hierfür nicht, die erweiterte Betreuungspflicht im elektronischen Verfahren ergibt sich bei zeitgemäßer Interpretation unmittelbar aus § 25 VwVfG.

2. *Akteneinsicht*

Das Akteneinsichtsrecht nach § 29 erstreckt sich auf die Einsicht in elektronische Teile eines Vorgangs.⁶⁰ Wenn sich das Akteneinsichtsrecht praktisch

58 So Hufen (Fn.14), 156 Rn.230 allgemein zu Formularen und Merkblättern.

59 Hoffmann-Riem, Verwaltungsrecht in der Informationsgesellschaft (Fn.1), 50.

60 Bonk/Kallerhoff, in SBS (Fn.30), § 29 Rn.9 – anders noch die Voraufgabe; Kopp/Ramsauer (Fn.55), § 29 Rn.13; Grünwald, in Obermayer, Kommentar zum Verwaltungsverfahrensgesetz, 1999, § 29 Rn.19.

nicht anders realisieren lässt, müssen elektronische Dokumente ausgedruckt und dem Einsichtnehmenden zur Verfügung gestellt werden.⁶¹ Auch wenn die Akteneinsicht unmittelbar auf elektronischem Wege erfolgt, muss zudem der Geheimnisschutz nach § 29 II VwVfG gewahrt bleiben. Hierfür müssen entsprechende technische Vorkehrungen getroffen werden. Besondere Anforderungen ergeben sich auch an die elektronische Aktenführung (dazu unten C.IV.3.).

In diesem Kontext könnte auch die Diskussion um erweiterten Informationszugang⁶² neue Impulse erhalten. Der Einsatz von IuK-Technik in der Verwaltung kann in zweierlei Hinsicht den Druck für eine Erweiterung von Akteneinsichtsrechten etwa auf verfahrensunabhängige Einsichts- und allgemeine Informationsrechte erhöhen: Einerseits birgt der Einsatz von IuK-Technik aus Sicht der Bürger Gefahren, weil er dem Staat gestattet, Informationen über Bürger verwaltungsintern stärker und effizienter zu nutzen. Die Gefährdungen durch Informationszuwachs auf Seiten des Staates könnten durch einen verbesserten Informationszugang auf Seiten der Gesellschaft kompensiert werden⁶³, wobei allerdings der erweiterte Informationszugang seinerseits zusätzliche Gefährdungen der Rechtssphäre des Individuums hervorruft.⁶⁴ Andererseits könnte der Druck, das Akteneinsichtsrecht auszuweiten, dadurch wachsen, dass infolge zunehmender Elektronisierung des Verwaltungshandelns die Informationserwartungen der Bürger steigen. Eine Elektronisierung der Aktenführung macht die Akteneinsicht für viele einfacher – sie erspart insbesondere die Anreise zur Behörde, so dass sich die Erwartung, diese einfach zugänglichen Informationen auch tatsächlich erhalten zu können, verstärkt.⁶⁵ Insgesamt dürften gesellschaftliche Ansprüche an Informiertheit dergestalt wachsen, dass zunehmend erwartet wird, alle wesentlichen Informationen des Lebens »im Netz« zu finden.

61 Hufen (Fn.14), 165 Rn.243; ähnlich § 7 III IFG-E: »Im Fall der Einsichtnahme in amtliche Informationen kann sich der Antragsteller Notizen machen, Ablichtungen und Ausdrucke fertigen oder fertigen lassen.« Ähnlich auch die Regelung in § 110a III SGB IV-Entwurf (Entwurf eines Dritten Gesetzes zur Änderung verwaltungsverfahrenrechtlicher Vorschriften, BT-Drs. 14/9000, 20).

62 Dazu statt vieler Voßkuhle, Der Wandel von Verwaltungsrecht (Fn.1), 378ff.; umfassend Scherzberg, Die Öffentlichkeit der Verwaltung, 2000. Die Koalitionsvereinbarung von 1998 sieht die gesetzliche Erweiterung des Zugangs zu Informationen vor. Weiter gehende Informationsrechte finden sich im IFG-E.

63 Dieser Konnex ist z.B. bei Trute, Öffentlich-rechtliche Rahmenbedingungen einer Informationsordnung, VVDStRL 57 (1998), 218, 261, und Hoffmann-Riem, Verwaltungsrecht in der Informationsgesellschaft (Fn.1), 38, angedeutet.

64 Zum Spannungsverhältnis von Informationsrechten und Rechtsgefährdungen Sokol, Datenschutz und Informationszugang, in Bäumlner (Hg.), Der neue Datenschutz, 1998, 35ff.

65 Roßnagel, Möglichkeiten für Transparenz (Fn.27), 308ff.

3. Neutralitätspflicht

Auch ungeschriebene Verfahrensgrundsätze können im Fall elektronischer Interaktionsbeziehungen neue Anwendungsfelder und gewandelte Bedeutung erhalten. Das gilt z.B. für die Verpflichtung der Behörde zu Neutralität⁶⁶ und Unabhängigkeit: Richtet die Verwaltung Kommunikationsforen ein, muss sie inhaltliche Zurückhaltung üben und ihren Beitrag auf neutrale Information beschränken.⁶⁷ Werden im Internet Informationen zugänglich gemacht, ist die Gefahr der Selektivität und der Unrichtigkeit der ins Internet gestellten Informationen in den Blick zu nehmen.⁶⁸ Vorsicht ist insbesondere dann geboten, wenn Informationen Dritter übernommen und ins Netz gestellt werden. Die eigentliche Informationsquelle muss dann unbedingt angegeben werden. Neben Selektion und Unrichtigkeit stellt auch die Möglichkeit der Manipulation durch elektronische Dokumente eine ernsthafte Gefahr dar.⁶⁹ Werden etwa im Rahmen eines Anlagengenehmigungsverfahrens elektronische Unterlagen eingesetzt, die Anlagenabläufe plastisch simulieren, könnte die Perfektion der Inszenierung die Beobachtung des Betrachters manipulieren.⁷⁰ Der Behörde kommt die Aufgabe zu, die Verfahrensbeteiligten vor digitaler Manipulation zu schützen, insbesondere auch die Chancengleichheit der Beteiligten in mehrpoligen Verwaltungsverfahren zu wahren.

4. Bestimmungen zum automatisierten Verwaltungsakt

Wichtige Instrumente des Verwaltungsverfahrenrechts wie die Anhörungspflicht (§ 28 VwVfG), das Begründungsgebot (§ 39 VwVfG) und die Vorgabe, dass ein schriftlicher Verwaltungsakt Unterschrift und Namenswiedergabe des Behördenleiters enthalten muss (§ 37 III VwVfG), verlören ihre Bedeutung, wenn die Ausnahmebestimmungen für mit Hilfe automatischer Einrichtungen erlassene Verwaltungsakte grundsätzlich auf alle elektronischen Verwaltungsakte anwendbar wären. Man müsste dann über die Existenzberechtigung dieser Ausnahmebestimmungen nachdenken. Die Bestimmungen der §§ 28 II Nr.4, 37 V und § 39 II Nr. 3 VwVfG finden jedoch bei elektronischen Verwaltungsakten i.S.d. § 37 IV VwVfGE keine Anwendung,

66 Dazu Hufen (Fn.14), 89f. Rn.109 m.w.N.

67 Roßnagel, Möglichkeiten für Transparenz (Fn.27), 307.

68 Trute (Fn.63), 255f.

69 Zu Manipulationsrisiken auch Hoffmann-Riem, Verwaltungsrecht in der Informationsgesellschaft (Fn.1), 50.

70 Idecke-Lux (Fn.46), 146; auf die infolge der Digitalisierung von Texten, Sprache und Bildern entstehenden Manipulationspotenziale, denen durch geeignete Vorkehrungen entgegen gewirkt werden müsse, weist auch Trute (Fn.63), 255f., hin.

sofern sie nicht ausnahmsweise mit Hilfe automatischer Einrichtungen erlassen sind.⁷¹

5. Zugangsgleichheit

Ein grundlegendes Problem elektronischer Verwaltung ist die Gewährleistung von (gleichem) Zugang⁷² aller Bürger zur Verwaltung. Das VwVfG gewährleistet durch das Zusammenwirken mehrerer Bestimmungen⁷³ einen gewissen »Zugangsstandard«. Dieser könnte unter den Bedingungen elektronischer Interaktion uneingelöst bleiben, so dass insofern verfahrensrechtlicher Reaktionsbedarf bestünde.

Ein wesentlicher Bestandteil des Zugangsstandards ist bislang die grundsätzliche Beschränkung der Kommunikationsformen auf Papierschriftlichkeit und Mündlichkeit (s.o. II.1.b)). Schriftliche und mündliche Sprachmächtigkeit werden vorausgesetzt. § 23 VwVfG, der mit einiger Strenge auf die Kommunikation in deutscher Sprache besteht und damit auf fehlende Sprachfähigkeit wenig Rücksicht nimmt, macht das besonders deutlich. Wer hingegen der elektronischen Kommunikation nicht mächtig ist, wird durch den Papierschriftlichkeits- und Mündlichkeitsgrundsatz vor Zugangsproblemen geschützt.

Schon die *de lege lata* zulässigen Interaktionsformen – Papierschriftform und mündliche Form – werden zwar nicht gleichmäßig beherrscht. Immerhin gewährleisten die Interaktionsformen des geltenden Verfahrensrechts jedoch ein gewisses Maß an Zugangsgleichheit, das den weitaus größten Teil der Bevölkerung einbezieht. Hinter diesem Gewährleistungsstandard bleiben elektronisierte Interaktionsbeziehungen zurück. Nach wie vor hat ein bedeutender Teil der Bevölkerung keinen Zugang zum Internet oder kann diesen jedenfalls nicht in einer Weise nutzen, die sinnvoll elektronische Interaktion mit der Verwaltung zuließe – was letztlich ebenfalls bedeutet, »keinen Zugang zu haben« (Gefahren des »Digital Divide«). Mit der Einführung elektronischer Interaktion verliert das Verfahrensrecht darum einen Teil seiner Zugangsgewährleistungsfunktion.

- 71 S. dazu Stelkens/Stelkens, in SBS (Fn.30), § 37 Rn.58: Nicht jeder mit Hilfe eines PC erstellte Bescheid ist jedoch mit Hilfe automatisierter Einrichtung erlassen. Notwendig ist vielmehr, dass der Rechner als Hilfsmittel bei der Entscheidungsfindung dient, indem z.B. auf Grundlage der getätigten Eingaben eine Rechenoperation durchgeführt wird. Die automatische Einrichtung muss damit letztlich bei der Formulierung des verfügenden Teils des VA helfen. Nicht ausreichend ist, dass der Rechner als fortentwickelte Schreibmaschine verwendet wird.
- 72 Es ist hier »Zugang« in einem weiten Sinne als Summe der Kommunikation sowohl vom Bürger zur Verwaltung als auch umgekehrt gemeint.
- 73 Insbesondere §§ 22 S. 2 Nr.2, 24 III VwVfG; nach oben ist der Standard der Verwaltungszugänglichkeit insbesondere durch die Sprachmächtigkeitsanfordernisse nach § 23 VwVfG beschränkt.

Das Problem lässt sich durch entsprechende Verfahrensregelungen mildern: Zum einen muss dem Bürger weiterhin gestattet sein, seinerseits papier-schriftlich oder mündlich mit der Verwaltung zu kommunizieren; der Gesetz-entwurf ließe das zu. Zum anderen muss die elektronische Kommunikations-befugnis der Verwaltung auf die Fälle beschränkt sein, in denen der Adressat zur elektronischen Kommunikation in der Lage ist. Auch dies wäre durch den Gesetzentwurf sichergestellt: § 3a I VwVfGE gestattet die Übermittlung elek-tronischer Dokumente nur, soweit ein Zugang hierfür eröffnet ist. Verfügt der Adressat über keinen Internetzugang, darf die Behörde nicht elektronisch kommunizieren. § 3a I VwVfGE schützt also diejenigen, die keinen Zugang haben, davor, mit elektronischen Verfahren konfrontiert zu werden. Wann ein Zugang eröffnet ist – ob etwa fehlende Kompetenz, mit dem bestehenden In-ternetzugang umzugehen, vor elektronischer Kommunikation schützt oder nicht, bedarf noch der Konkretisierung. Im Grundsatz ist hiermit aber eine in-teressengerechte Lösung erzielt.

Allerdings kann § 3a I VwVfGE die Probleme ungleichen Zugangs nicht in jeder Hinsicht vermeiden: Diejenigen ohne Zugang bleiben insofern deprivi-legiert, als sie von informalen Formen elektronischer Interaktion, insbesonde-re von Informationsangeboten der Verwaltung, abgeschnitten sind. Wert-volle Informationen, die sich im Netz finden lassen, erreichen diese Bürger trotz der Regelung des § 3a I VwVfGE nicht. Auch von der Teilnahme an in-formellen Kommunikationsforen⁷⁴ sind diejenigen ausgeschlossen, die über keinen Netzzugang verfügen. Aufgrund seines systematischen Standorts im VwVfG gilt § 3a I VwVfGE zwar nicht nur für die Verwaltungsverfahren i.e.S. des § 9 VwVfG, sondern allgemein für die Verwaltungstätigkeit i.S.d. § 1 I VwVfG. Theoretisch gilt die Schutzklausel des § 3a I VwVfGE demnach auch für informale Verwaltungstätigkeit wie etwa kommunale Informations-angebote. § 3a I VwVfGE entfaltet jedoch gerade im Bereich der Informa-tion⁷⁵ kaum Wirkung: Er restringiert lediglich die »Übermittlung« elek-tronischer Dokumente. Damit dürfte die vom Absender initiierte Übersendung elektronischer Dokumente an einen oder mehrere ausgewählte Adressaten gemeint sein. Internet-Informationsangebote der Verwaltung werden jedoch typischerweise nicht in diesem Sinne übersandt, sondern sind auf den Web-Seiten der Verwaltung zu lesen, so dass der Empfänger sie »abholen« kann. Das ist keine Dokumentübermittlung i.S.d. § 3a I VwVfGE, der hierauf folg-lich nicht anwendbar ist. Informationsangebote darf die Verwaltung darum machen, ohne sich vorher vergewissern zu müssen, dass jeder, der sich für die Information interessieren könnte, Zugang zur Information hat. Es wäre auch

74 Dazu oben vor II.1.

75 Ohnehin dürfte mit der Überschrift »Elektronische Kommunikation« nur der engere Bereich von (Individual-)Kommunikation und Transaktion, nicht aber Information gemeint sein.

nicht sinnvoll, solche Informationssysteme beschränken zu wollen oder gar die Verwaltung zu verpflichten, all denjenigen, die keinen Netzzugang zu dieser Information haben, entsprechende schriftliche Informationen mit der Post zuzusenden. Im informalen Bereich machen sich die ungleichen Ausgangsbedingungen im Umgang mit Informationstechnik also trotz der Schutzklausel des § 3a I VwVfGE bemerkbar.

Abgesehen davon ist fraglich, wie lange die in § 3a I VwVfGE vorgenommene Einschränkung elektronischer Kommunikation Bestand haben kann. Wird eine weitest gehende Elektronisierung der Verwaltungsverfahren angestrebt, dürfte die Einschränkung des § 3a I VwVfG nur eine Übergangslösung sein. Solange nach elektronischen und konventionellen Verfahren getrennt werden muss, macht das die Verwaltungsabläufe komplexer, Rationalisierungsgewinne dürften schwer erzielbar sein.⁷⁶ Erst der Wegfall der Einschränkung würde außerdem auch bei den Adressaten der Verwaltung Druck entfalten, den Zugang für den Empfang elektronischer Dokumente zu eröffnen. Weiterhin wäre eine Regelung erforderlich, die den Bürger zwingt, seinerseits den elektronischen Kommunikationsweg zu wählen. Solange die Papieralternative möglich ist, besteht dazu kein Anreiz.

Wollte man den Vorbehalt des § 3a I VwVfGE streichen, müssten allerdings Härtefallregelungen getroffen werden.⁷⁷ Zwar ist Roßnagel darin zuzustimmen, dass es kein »Menschenrecht auf Papier« gibt.⁷⁸ Wenn sich die Elektronisierung der Interaktionsbeziehungen als politisch erstrebenswerte Entwicklung erweist, müssen sich die Interaktionspartner der Verwaltung darauf einstellen. Da es hier z.T. um grundrechtserhebliche Interaktion mit Individuen geht, darf die fehlende Fähigkeit, elektronisch zu kommunizieren, jedoch im Einzelfall nicht ignoriert werden.

Vorerst bleibt der Vorbehalt des § 3a I VwVfGE aber ohnehin unverzichtbar. Man mag es als Verpflichtung des Staates ansehen, »Zugangsvorsorge«⁷⁹ zu betreiben und Internetzugang wie auch die Fähigkeiten, diesen Zugang zu nutzen, zu verbreiten.⁸⁰ Ob es tatsächlich zu einer so umfassenden Verbreitung des Internetzugangs und seiner Beherrschung durch den Einzelnen kommt, dass der Vorbehalt des § 3a I VwVfGE gestrichen werden könnte, bleibt abzuwarten.

76 Bizer (Fn.40).

77 Zutreffend ging der Gesetzgeber bei der Einführung von § 130a ZPO davon aus, dass ein gesetzlicher Zwang zur Einreichung von Dokumenten bei Gericht in elektronischer Form »als Ausgleich eine . . . personelle Verstärkung der Geschäftsstellen erfordern [würde], um denjenigen Personen den Zugang zum Gericht zu ermöglichen, denen die dazu notwendige Technik nicht zur Verfügung steht«, BT-Drs. 14/4987, 23.

78 Dazu Roßnagel, Möglichkeiten für Transparenz (Fn.27), 312f.

79 Hoffmann-Riem, Verwaltungsrecht in der Informationsgesellschaft (Fn.1), 49f.

80 Trute (Fn.63), 254: »Informationsvorsorge«; Zugangsvorsorge ist Teil davon. Schoch, Öffentlich-rechtliche Rahmenbedingungen einer Informationsordnung, VVDStRL 57 (1998), 157, 189f.: »Informationelle Infrastrukturverantwortung des Staates«.

6. Kommunikationsfähigkeit auf Behördenseite

Neben den bislang erörterten Zugangsschwierigkeiten auf Adressatenseite gibt es Kommunikationsprobleme auch auf Verwaltungsseite.⁸¹ Auch Behörden waren bislang auf papierschriftliche und mündliche Kommunikation eingestellt und sind vor Überforderung durch elektronische Interaktion zu schützen, weil ansonsten die ordnungsgemäße Erledigung der Verwaltungsarbeit gestört würde.⁸² Ein Teil des Problems wird wiederum durch den Zugangserrückhalt des § 3a I VwVfGE gelöst, der auch zugunsten der Verwaltung gilt. Allerdings werden sich Behörden angesichts fortschreitender Vernetzung der Verwaltung in absehbarer Zeit nicht mehr plausibel auf fehlenden Zugang berufen können. Wichtiger ist auch für die Verwaltung, vom Zwang zu Transaktionen i.S.d. § 3a II VwVfGE verschont zu bleiben. Die hierfür erforderliche Technik steht bislang auch auf Verwaltungsseite nicht flächendeckend zur Verfügung. Allerdings gilt hier das Gleiche wie für den Bürger: § 3a I VwVfGE ist nicht so zu verstehen, dass eine Verwaltung, die elektronische Dokumente empfangen kann, ihrerseits das gesamte Verfahren – einschließlich der Transaktionen nach § 3a II VwVfGE – elektronisch durchführen müsste. § 3a I VwVfGE verpflichtet auch die Behörde lediglich zur passiven, nicht aber zur aktiven elektronischen Kommunikation.

Vor Schwierigkeiten stünden Behörden zudem, wenn von ihnen erwartet würde, Hard- und Software für alle denkbaren Kommunikations- und Datenverarbeitungsverfahren verfügbar zu halten, um in jeder beliebigen Form elektronische Daten zu empfangen, zu verarbeiten und zu versenden. Der Verwaltung muss darum gestattet sein, technische Rahmenbedingungen für den Empfang elektronischer Dokumente vorzugeben.⁸³ Weil damit die Handlungsmöglichkeiten des Bürgers eingeschränkt werden, wird eine rechtliche Grundlage für die Festlegung technischer Rahmenbedingungen gefordert.⁸⁴ § 3a III 1 VwVfGE setzt die Zulässigkeit solcher Festlegungen voraus und kann damit als gesetzliche Grundlage angesehen werden.⁸⁵ Die technischen

81 Zu den Hürden auf Behördenseite Holznapel/Krahn/Werthmann, DVBl. 1999, 1477, 1479f.

82 Berechtigt auch der Hinweis von Eifert/Schreiber, Elektronische Signatur und der Zugang zur Verwaltung, MMR 2000, 340, 345, es müsse vermieden werden, dass durch Zwang zur Eröffnung neuer Kommunikationswege Haushaltsmittel in einem Umfang gebunden werden, der außer Verhältnis zum Nutzen für die Bürger stünde.

83 Roßnagel, DÖV 2001, 221, 231; Rosenbach, Auswirkungen digitaler Signaturen auf das Verwaltungshandeln, in Reinermann (Hg.), Regieren und Verwalten im Informationszeitalter, 2000, 239, 255f.

84 Rosenbach, Auswirkungen digitaler Signaturen (Fn.83) 255; ähnlich, aber stärker unter dem Gesichtspunkt der Einheitlichkeit, Roßnagel, DÖV 2001, 221, 231.

85 In der ZPO ist dies durch § 130a II nun ausdrücklich geregelt: »Die Bundesregierung und die Landesregierungen bestimmen für ihren Bereich durch Rechtsverordnung den Zeitpunkt, von dem an elektronische Dokumente bei den Gerichten eingereicht werden können, sowie die für die Bearbeitung der Dokumente geeignete Form. Die Landesregierungen können die Ermächtigung durch Rechtsverordnung auf die Landesjustizverwaltungen übertragen.«

Rahmenbedingungen sollten in einer Verordnung präzisiert werden.⁸⁶ Dafür könnte eine Verordnungsermächtigung nach dem Vorbild von § 130a II ZPO in § 3a I VwVfGE aufgenommen werden.

V. Ergebnis

Das geltende Verfahrensrecht *behindert* eine stärkere Internetnutzung im Interaktionsverhältnis zwischen Verwaltung und Bürger bislang, weil es keine Ermächtigungsgrundlage für elektronische Kommunikation enthält, weil es umgekehrt zahlreiche (Papier-)Schriftform- und Mündlichkeitserfordernisse kennt und weil es keine Regelungen trifft, die die funktionale Äquivalenz von elektronischer und papierschriftlicher Form gewährleisten. Diese Hindernisse würden durch Einführung des vorgeschlagenen § 3a VwVfGE zu einem bedeutenden Teil behoben. Der Gesetzgeber sollte darüber hinaus systematisch untersuchen, hinsichtlich welcher spezialgesetzlich angeordneten Schriftformerfordernisse auf elektronische Signatur verzichtet werden kann. Als Möglichkeit, durch Verfahrensrecht die Intensivierung der elektronischen Interaktion zu *fördern*, hat sich eine »elektronische Mitwirkungspflicht« erwiesen, die der Gesetzgeber in § 26 VwVfG aufnehmen könnte. Im Hinblick auf die Wahrung seiner *verfahrensordnenden* Funktion kann das Verwaltungsverfahrensrecht teilweise durch Interpretation angepasst werden (erweiterte Betreuungspflichten nach § 25 VwVfG, Akteneinsicht in elektronische Dokumente nach § 29 VwVfG, Erstreckung behördlicher Neutralitätspflicht auf Schutz vor Manipulation durch elektronische Dokumente). Gesetzlicher Reaktionsbedarf besteht hingegen zur Sicherung des Verwaltungszugangs i.w.S. für alle. Eine solche Sicherung würde jedenfalls hinsichtlich der Übermittlung elektronischer Dokumente durch den Vorbehalt am Ende des vorgeschlagenen § 3a I VwVfGE realisiert. Die erforderliche Gewähr dafür, dass auch umgekehrt die Behörde durch die elektronische Kommunikation nicht technisch überfordert ist, würde ebenfalls durch § 3a I und III VwVfGE geschaffen. Eine Verordnungsermächtigung und darauf gründend eine Verordnung, die die für die Behörde geltenden technischen Rahmenbedingungen präzisiert, wäre wünschenswert.

86 Roßnagel, DÖV 2001, 221, 231, fordert eine Festlegung darüber, welche Text-, Grafik-, Bild-, Ton- und sonstigen Datenverarbeitungsformate, welche Übertragungsverfahren und welche Signaturverfahren die Behörde zu verarbeiten in der Lage ist.

B. *IuK-Technik-gestützte Organisation der Außenbeziehung als One-Stop-Government*

I. *Leitbild*

Die Interaktionsbeziehungen zwischen Verwaltung und Bürger sind auch Gegenstand der Überlegungen zum One-Stop-Government. Idee des One-Stop-Government⁸⁷ ist, dass alle Verwaltungsangelegenheiten ungeachtet der Verwaltungszuständigkeiten über eine Anlaufstelle erledigt werden können. In einem dezentralen Büro (»Front Office«, »Bürgerbüro«), von denen es zwecks buchstäblicher Bürgernähe möglichst viele geben sollte, werden alle Dienstleistungen angeboten. Das Front Office erhält Online-Unterstützung von den zentral im Hintergrund agierenden Fachbehörden (»Back Offices«). Aus Sicht des Bürgers genügt also ein Behördengang, um alle Aufgaben gleichzeitig erledigen zu können. Der Einsatz des Internet ist dabei nicht zwingend, erleichtert aber die Transaktionen zwischen Front- und Back Office. Im Idealfall ist nicht einmal ein Behördengang erforderlich, sondern der Kontakt des Bürgers zum Bürgerbüro wird selbst per E-Mail hergestellt. Denkbar ist sogar, dass der Bürger mit einem einzigen elektronischen Kontakt eine ganze Reihe automatischer Reaktionen auslöst. So könnte beispielsweise beim Umzug die Meldung der neuen Adresse automatisch – also ohne weiteres Eingreifen des Front Office – an alle Stellen innerhalb der Verwaltung gelangen, die die Information der neuen Adresse benötigen, und könnte die entsprechenden Maßnahmen (wie etwa Erteilung eines neuen KFZ-Kennzeichens) veranlassen.⁸⁸

Wenn mit dem Begriff des One-Stop-Governments der Eindruck erweckt wird, der Bürger könne seinen Verwaltungskontakt insgesamt auf eine einzige Stelle beschränken, so täuscht das allerdings: Seinen Anwendungsbereich findet das One-Stop-Konzept vor allem bei den sog. kommunalen Dienstleistungen⁸⁹, nicht hingegen bei der Eingriffsverwaltung: Mit dem Verkehrspolizisten muss selbstverständlich auch außerhalb des Front Office gerechnet wer-

87 Dazu Deutscher Bundestag (Hg.), Enquete-Kommission, *Zukunft der Medien in Wirtschaft und Gesellschaft: Deutschlands Weg in die Informationsgesellschaft*, 1998, 187; Plamper, *Bürgerkommune: Anspruch und Wirklichkeit*, in Kubicek/Bracyk/Klumpp/Müller/Neu/Raubold/Roßnagel (Hg.), *Multimedia@Verwaltung*, Jahrbuch Telekommunikation und Gesellschaft 1999, 42, 48; Eifert, ZG 2001, 115, 119; Hoffmann-Riem, *Verwaltungsrecht in der Informationsgesellschaft* (Fn.1), 26; Roßnagel, *Möglichkeiten für Transparenz* (Fn.27), 326; Lenk, *Außerrechtliche Grundlagen* (Fn.1), 88ff.

88 Dazu Roßnagel, *Möglichkeiten für Transparenz* (Fn.27), 326f.

89 Dazu zählt nicht bloß die Leistungsverwaltung i.e.S., sondern auch die Bearbeitung von Vorgängen wie An- und Abmelden, Beantragung von Reisepass oder Personalausweis, KFZ-Zulassung, Zahlung der Hundesteuer, Bestellung von Mülltonne, Strom, Fernwärme, Gas bei den Stadtwerken.

den. Etwas zurückhaltender wird das Konzept zudem dahingehend formuliert, es seien Aufgaben, die aus Sicht des Bürgers zusammengehören, zu bündeln⁹⁰ (Lebenslagenkonzept⁹¹). Mit einem Kontakt kommt man dann nicht aus, vielmehr gibt es Anlaufstellen für jedes Aufgabenbündel. Auch dann reduziert sich aber die Zahl der Anlaufstellen.

Ein One-Stop-Government zu errichten, stellt die beteiligten Verwaltungsträger vor hohe organisatorische Anforderungen: Da Ziel ein vernetztes Arbeiten zwischen Back Offices und Front Offices ist, müssen die Arbeitsprozesse koordiniert und nicht zuletzt Kompatibilität der technischen Lösungen hergestellt werden.⁹² Viele Verwaltungen werden dabei auf die Einbeziehung externen Sachverständigen angewiesen sein, so dass Bürgerbüros häufig in Kooperation mit Privaten betrieben werden müssen.⁹³ Besonders schwierig ist die Koordination, wenn verschiedene Verwaltungsebenen in ein One-Stop-Government einbezogen werden sollen.⁹⁴ Ein weiteres Hindernis dürfte auch der finanzielle Aufwand sein, der mit der Einrichtung dezentraler, informationstechnisch vernetzter Front Offices verbunden ist.⁹⁵ Ob die Errichtung von One-Stop-Strukturen in nennenswertem Umfang gelingen wird, bleibt abzuwarten.

II. *Hindernisse durch geltendes Verfahrensrecht*

1. *Zuständigkeitsregelungen*

Rechtliche Hemmnisse für die Einrichtung von One-Stop-Government-Strukturen könnten sich aus den geltenden – streng genommen dem Organisations-, nicht dem Verfahrensrecht angehörenden – Regelungen über die Entscheidungszuständigkeit ergeben. Über gesetzliche Zuständigkeitsbestimmungen darf sich eine One-Stop-Organisation nicht hinwegsetzen. Unzulässig wäre es etwa, wenn die gesetzlich einer bestimmten Fachbehörde zugewiesenen verwaltungsrechtlichen Entscheidungen von einer als Front Office agierenden anderen Behörde getroffen würden. Das Front Office kann eine solche Entscheidung auch nicht als »Vertreterin« im Namen der zuständigen Behörde treffen.⁹⁶ Ob es zum Konflikt mit Zuständigkeitsvorschriften kommt, hängt von der konkreten organisatorischen Ausgestaltung ab. One-Stop-Govern-

90 Hoffmann-Riem, *Verwaltungsrecht in der Informationsgesellschaft* (Fn.1), 26.

91 Plamper (Fn.87), 48.

92 Eifert, ZG 2001, 115, 120.

93 Dazu Eifert, ZG 2001, 115, 121f.; Groß, DÖV 2001, 159, 163.

94 Eifert, ZG 2001, 115, 120f.

95 So ist etwa in der Zollverwaltung der gegenläufige Trend stärkerer Zentralisierung zu beobachten: Die Zahl der Zollämter wird gerade wegen der IT-Kosten reduziert.

96 Stelkens/Stelkens, in SBS (Fn.30), § 41 Rn.7.

ments lassen sich unterschiedlich organisieren, insbesondere bestehen unterschiedliche Vorstellungen zur Aufgabenverteilung zwischen Front- und Back Office:⁹⁷

Werden in einem Bürgeramt Aufgaben verschiedener Fachämter ein und derselben kommunalen Behörde zusammengeführt⁹⁸, entstehen keine Konflikte mit Zuständigkeitsregelungen. Es handelt das Bürgeramt dann im einen Verfahren als Fachamt x und im nächsten Verfahren als Fachamt y; die Behördenzuständigkeit wird stets gewahrt. Ein Back Office taucht bei dieser Organisationsform gar nicht auf.

Denkbar ist auch, ein Bürgeramt wie einen »Postboten« oder einen »Briefkasten«⁹⁹ der Back Offices zu organisieren.¹⁰⁰ Das Front Office trifft keine eigenen Maßnahmen und Entscheidungen, sondern übermittelt dem Bürger vor Ort gebündelt alle Maßnahmen, die von den zentralen Fachbehörden getroffen wurden: Das Bürgeramt nimmt Anträge entgegen, leitet sie an die entsprechende Fachstelle zur sachlichen Bearbeitung weiter und gibt später die bearbeiteten Anträge, Ausweise o.ä. wieder aus oder leitet dem Bürger auch Auskünfte der Fachbehörde zu.¹⁰¹ Dies ist im Grundsatz mit den bestehenden Zuständigkeitsvorschriften vereinbar, denn die eigentliche Aufgabenwahrnehmung verbleibt bei der gesetzlich zuständigen Behörde, das Bürgeramt übernimmt lediglich Übermittlungsfunktion; dagegen ist aus verwaltungsrechtlichen Sicht nichts einzuwenden. Allerdings muss hier auch nach außen klar hervortreten, dass entscheidende Behörde nicht das Bürgeramt, sondern die Fachbehörde ist. Fehler können hier im Fall des Erlasses eines Verwaltungsakts gem. § 44 II Nr.1 VwVfG zur Nichtigkeit führen.

Sehr viel weiter geht die Vorstellung, im Front Office würden all jene Verwaltungsdienstleistungen angeboten, die der Bürger nicht über das Internet beziehen will oder kann, das Back Office werde lediglich konsultiert, wenn ein Problem nicht gelöst werden könne.¹⁰² Hiernach ist das Front Office nicht lediglich Briefkasten, sondern übernimmt selbst die eigentlichen Verwaltungsauf-

97 Einen Überblick über verschiedene Organisationsformen von Bürgerämtern findet sich z.B. in: Vom Bürgerbüro zum Internet – Empfehlung zum Datenschutz für eine serviceorientierte Verwaltung, www.lfd.niedersachsen.de/aktuelles/aktuelles1.html, S.6.

98 Vom Bürgerbüro zum Internet – Empfehlung zum Datenschutz für eine serviceorientierte Verwaltung, www.lfd.niedersachsen.de/aktuelles/aktuelles1.html, S.6 »Multifunktionales Bürgeramt«.

99 Vom Bürgerbüro zum Internet – Empfehlung zum Datenschutz für eine serviceorientierte Verwaltung, www.lfd.niedersachsen.de/aktuelles/aktuelles1.html, S.7 spricht hier treffend von der Übernahme eines »Postdienstes«.

100 Plamper (Fn.87), 48, vergleicht das Frontoffice mit einem Ladentisch und die Back Offices mit Fabrikhallen für die Produkterstellung. Lenk, Außerrechtliche Grundlagen (Fn.1), 89, vergleicht den One-Stop-Shop mit einem Kauf im Einzelhandelsvertrieb im Gegensatz zum Kauf ab Fabrik oder Bauer.

101 Vom Bürgerbüro zum Internet – Empfehlung zum Datenschutz für eine serviceorientierte Verwaltung, www.lfd.niedersachsen.de/aktuelles/aktuelles1.html, S.6: »Meldebehörde mit Service-Angeboten«.

102 Roßnagel, Möglichkeiten für Transparenz (Fn.27), 326.

gaben. Hier stößt man an die Grenzen dessen, was Zuständigkeitsregelungen zulassen. Will man die Zuständigkeitsordnung nicht grundlegend verändern, lässt sich eine so zentrale Stellung des Bürgeramts, das die Fachbehörden bloß noch im Notfall konsultiert, nur im Bereich von Verwaltungsaufgaben realisieren, die nicht an die fachbehördlichen Zuständigkeiten gebundener Gesetzesvollzug sind, sondern vielmehr in den Bereich gestaltender Selbstverwaltungstätigkeit fallen. Gegen – nur durch Gesetzesänderung realisierbare – Zuständigkeitsbündelungsbestrebungen auch im Bereich der gesetzessvollziehenden Verwaltung sprechen erhebliche Bedenken: Vor allem gingen die durchaus gewollten Effekte einer pluralistischen Binnendifferenzierung der Verwaltung als »Antwort auf die Multidimensionalität und -polarität vieler Problemlagen« verloren.¹⁰³

Da Zuständigkeitsverteilungsregelungen im Grundsatz ihren guten Sinn haben, ist insoweit ein Reaktionsbedarf des Verwaltungsverfahrensrechts zu verneinen, auch wenn dem Konzept des One-Stop-Government damit Grenzen gesetzt sind.

2. *Wahlmöglichkeit zwischen Front und Back Office*

Eng mit den Zuständigkeitsregeln zusammen hängt ein weiteres: Der One-Stop-Shop kann nur als Angebot an den Bürger, nicht aber als Beschränkung des Zugangs zur Verwaltung ausgestaltet werden. Dem Bürger bleibt die Wahlmöglichkeit, sich unter Übergehung des Bürgeramts und dessen Briefkasten- und Postbotenfunktion direkt an die zuständige Fachbehörde zu wenden. § 24 III VwVfG untersagt der Behörde, die Entgegennahme von Erklärungen oder Anträgen, die in ihre Zuständigkeit fallen, deshalb zu verweigern, weil sie die Erklärung oder den Antrag in der Sache für unzulässig oder unbegründet hält. In ihrem Zuständigkeitsbereich hat die Behörde Erklärungen und Anträge demnach entgegenzunehmen. Das muss erst recht gelten, wenn die Behörde den Antrag nicht für unzulässig oder unbegründet hält. § 24 III VwVfG gilt analog auch unabhängig vom bereits anhängigen Verfahren, insbesondere auch für Erklärungen, Eingaben u.ä., die in keinem Zusammenhang zu einem Verwaltungsverfahren i.S.d. § 9 VwVfG stehen.¹⁰⁴ Wollte man die Wahlmöglichkeit des Bürgers, Kontakt statt zum Front Office zum Back Office aufzunehmen, unterbinden, müsste eine § 24 III VwVfG beschränkende Regelung getroffen werden. Damit würden jedoch die Zugangsmöglichkeiten des Bür-

103 Zu Recht weist Hoffmann-Riem, *Verwaltungsrecht in der Informationsgesellschaft* (Fn.1), 26f., darauf hin, dass es Aufgabe der Verwaltung ist, die zahlreichen, oftmals widersprüchlichen gesellschaftlichen Interessen aufzunehmen und zu verarbeiten und dass diese »Organisation des Widerspruchs« nicht fraglos der Idee des One-Stop-Governments geopfert werden dürfe.

104 Kopp/Rausauer (Fn.55), § 24 Rn.57.

gers zur Verwaltung wieder beschnitten, was im Hinblick auf das Ziel, Verwaltung bürgerfreundlicher zu gestalten, nicht sinnvoll wäre.¹⁰⁵

3. *Bekanntgabe*

Kein Problem ist darin zu sehen, wenn das Bürgeramt die Entscheidung der Fachbehörde bekannt gibt. Selbst die Regelung über die Bekanntgabe von Verwaltungsakten gestattet die Bekanntgabe durch eine andere Behörde.¹⁰⁶ § 41 VwVfG lässt offen, wer den Verwaltungsakt bekannt zu geben hat¹⁰⁷, dies lässt die Bekanntgabe durch eine andere Behörde oder auch eine andere Privatperson¹⁰⁸ als Boten zu, sofern die Bekanntgabe mit Wissen und Wollen der erlassenden Behörde erfolgt.¹⁰⁹ Einer besonderen gesetzlichen Grundlage bedarf es hierfür nicht.¹¹⁰

4. *Betreuung*

Schwierigkeiten treten bei der Erfüllung der Betreuungspflichten nach § 25 VwVfG auf. Im One-Stop-Government müsste das Bürgeramt die Beratung und Auskunfterteilung bezüglich aller dort gebündelten Verfahren übernehmen, auch wenn diese in die Sachkompetenz einer Fachbehörde fallen.¹¹¹ Bei sachlich und rechtlich komplizierteren Verfahren könnte das Bürgeramt mit der Beratungspflicht überfordert sein. Die Unterstützung des Bürgeramts in seiner Beratungsaufgabe durch die Fachbehörde stößt ebenfalls auf Schwierigkeiten, weil die Fachbehörde bei der One-Stop-Organisation u.U. zu weit vom Sachverhalt und vom zu betreuenden Antragsteller entfernt ist, um den konkreten – stets anhand des Einzelfalls zu bestimmenden¹¹² – Betreuungsbedarf ohne Weiteres erkennen zu können. U.U. fehlt also einerseits dem Bürgeramt die spezielle Fachkompetenz, und der Fachbehörde fehlt andererseits konkrete Fallkenntnis.

Zwar ist § 25 VwVfG nicht so zu verstehen, dass eine andere als die für die Sachentscheidung zuständige Behörde die Betreuung nicht übernehmen dürfte. Das Bürgeramt riskiert dann allerdings, sich Amtshaftungsansprüchen auszusetzen, wenn es falsch berät oder falsche Auskunft erteilt. Da § 25

105 Für Wahlmöglichkeit auch Lenk, *Außerrechtliche Grundlagen* (Fn.1), 90.

106 Zweifelnd BFH, NVwZ 1994, 207f.

107 Meyer, in Meyer/Borgs-Meyer (Fn.54), § 41 Rn.2.

108 Stelkens/Stelkens, in SBS (Fn.30), § 41 Rn.7; das ist wichtig, wenn das Bürgeramt durch eine Privatrechtsperson betrieben wird.

109 Kopp/Ramsauer (Fn.55), § 41 Rn.8; Stelkens/Stelkens, in SBS (Fn.30), § 41 Rn.7; Meyer, in Meyer/Borgs (Fn.54), § 41 Rn.2; BVerwGE 39, 345, 347 (Weitergabe durch TÜV).

110 Stelkens/Stelkens, in SBS (Fn.30), § 41 Rn.7.

111 Selbstverständlich bleibt nach oben Gesagtem daneben auch die Fachbehörde für die Betreuung zuständig, wenn sich der Bürger an diese wendet.

112 Engelhardt, in Obermayer (Fn.60), § 25 Rn.21, 23; Kopp/Ramsauer (Fn.55), § 25 Rn.11.

VwVfG die zuständige Fachbehörde zur Betreuung verpflichtet, ist Maßstab für die Beurteilung der Betreuung das Wissen eines Beamten der Fachbehörde, nicht des Bürgeramts.¹¹³

Das Problem fehlender Betreuungskompetenz ist durch das Verfahrensrecht nicht zu beheben. Konsequenz muss vielmehr sein, bei komplexeren Fragestellungen doch wieder den direkten Kontakt zwischen Bürger und Fachbehörde herzustellen.

5. Anhörung

Nicht unproblematisch ist im One-Stop-Government auch die Erfüllung der Anhörungspflicht nach § 28 VwVfG. Nach § 28 I VwVfG ist vor Erlass eines Verwaltungsakts, der in die Rechte eines Beteiligten eingreift, diesem Gelegenheit zu geben, sich zu äußern. Grundsätzlich ist Gehör vor der Stelle und dem Amtsträger zu gewähren, die über den Erlass und den Inhalt des Verwaltungsakts entscheiden.¹¹⁴ Da dies auch bei One-Stop-Organisationen aus Kompetenzgründen das Back Office bleibt, genügt die Anhörung durch das Bürgeramt demnach nicht. Nicht abschließend geklärt ist, ob es genügt, wenn die entscheidende Stelle eine andere Stelle mit der Anhörung beauftragt.¹¹⁵ Dies würde die Erfüllung der Anhörungspflicht durch Beauftragung des Bürgeramts ermöglichen. Grundsätzlich erscheint es nicht notwendig, dass die Anhörung unmittelbar durch das entscheidende Organ vorgenommen wird. Es genügt vielmehr, wenn sichergestellt ist, dass alle wesentlichen Ergebnisse der Anhörung in den Entscheidungsvorgang einfließen.¹¹⁶ Bei schriftlicher Anhörung ist darum gegen die Vornahme durch Beauftragte nichts einzuwenden. Das Ergebnis der Anhörung kann ohne Übermittlungsverluste an die entscheidende Behörde weitergeleitet und von dieser bei der Entscheidung berücksichtigt werden. Problematisch ist hingegen eine mündliche Anhörung durch Beauftragte. Hier bestünde die Gefahr des Informationsverlusts bei der Übermittlung des Anhörungsergebnisses an die entscheidende Behörde. Die Ergebnisse einer mündlichen Anhörung lassen sich nicht ohne weiteres authentisch weitergeben. Soweit eine mündliche Anhörung erforderlich ist, muss die Fachbehörde sie darum selbst vornehmen. Daraus ergeben sich Restriktionen für die Errichtung von One-Stop-Organisationen. Das Gebot der unmittelbaren mündlichen Anhörung ist jedoch funktionsgerecht und sollte darum nicht geopfert werden.

113 Zu den Anforderungen an die Betreuung Kopp/Ramsauer (Fn.55), § 25 Rn.11.

114 BSGE 44, 207, 208; OVG Bautzen, DÖD 1999, 65, 66; Bonk/Kallerhoff, in SBS (Fn.30), § 28 Rn.46.

115 Zweifelnd OVG Bautzen, DÖD 1999, 65, 66.

116 Kopp/Ramsauer (Fn.55), § 28 Rn.12; zustimmend Bay VGH, BayVBl. 1988, 496, 497.

6. *Datenschutzrecht*

Erhebliche Hindernisse ergeben sich auch aus dem Datenschutzrecht, das hier aber wegen seiner Verselbstständigung gegenüber dem Verfahrensrecht¹¹⁷ ausgeklammert bleibt.¹¹⁸

III. *Ergebnis*

Es zeigt sich, dass das geltende Verfahrensrecht der Errichtung von One-Stop-Government-Strukturen *Grenzen* setzt. Diese ergeben sich zum einen aus Zuständigkeitsvorschriften und dem Wahlrecht des Bürgers, sich ans Bürgeramt oder aber auch direkt an die zuständige Behörde zu wenden; beides sollte nicht ohne Weiteres preisgegeben werden. Vor allem bei komplizierteren Verfahren und bei der Vorbereitung eingreifender Verwaltungsakte ist zum anderen wegen Betreuungs- und Anhörungspflichten eine Einschaltung der Fachbehörde in die Interaktionsbeziehungen zum Bürger de lege lata kaum zu vermeiden, und sie sollte auch in Zukunft erfolgen. Der rechtliche Befund bestätigt damit die Einschätzung, dass Bürgerämter und One-Stop-Organisation ihren Anwendungsbereich vor allem bei den sog. kommunalen Dienstleistungen finden, nicht hingegen bei der Eingriffsverwaltung.

Weil das geltende Verwaltungsverfahrenrecht hier durchaus seine ordnende Wirkung erfüllt, ist umgekehrt auch kein Reaktionsbedarf zur Wahrung der *Ordnungsfunktion* des Verwaltungsverfahrenrechts zu konstatieren. Insgesamt setzt das Verwaltungsverfahrenrecht für die Einrichtung von Bürgerämtern angemessene rechtliche Leitlinien.

117 Kritisch zu dieser Verselbstständigung Schmidt-Abmann, *Verwaltungsrecht in der Informationsgesellschaft* (Fn.14), 419.

118 Speziell zu Datenschutzproblemen im Bürgeramt Schreiber, *Verwaltung going digit@1*, K&R Beilage 2 zu Heft 10/2000, 11, 42; Vom Bürgerbüro zum Internet – Empfehlung zum Datenschutz für eine serviceorientierte Verwaltung, www.lfd.niedersachsen.de/aktuelles/aktuelles1.html, S.8.

C. *IuK-Technik-gestützte Neuordnung der verwaltungsinternen Arbeitsweise*

I. *Leitbild*

Großes Innovationspotenzial wird dem verwaltungsinternen Einsatz von IuK-Technik zugeschrieben¹¹⁹, wobei hier vieles noch dem Reich des Visionären zugerechnet werden muss. Kennzeichnend für die Visionen vernetzter Arbeitsweise sind die weitestgehende Elektronisierung der Vorgangsbearbeitung¹²⁰, die Zurückdrängung dauerhaft segmentierter Organisations- und Arbeitsstrukturen, die Einschränkung des Prinzips der Arbeitsteilung zugunsten stärker integrierter¹²¹ Organisations- und Arbeitsformen. Die Abgrenzungen zwischen Verwaltungseinheiten sollen durchlässiger und Funktionen oder Arbeitsgänge innerhalb und zwischen Organisationen verknüpft werden.¹²² Überzeichnend lässt sich informationstechnisch integrierte Arbeitsweise der Verwaltung als Zustand beschreiben, in dem verwaltungsintern jeder an jedem Ort zu jedem Vorgang und zu jeder Information Zugang hat und seinen Beitrag dazu leisten kann.¹²³ Als wesentlich wird auch der Abbau von Hierarchien angesehen; an die Stelle vertikaler Interaktionsbeziehungen treten vernetzte Beziehungen.¹²⁴

119 Skizzen der Visionen der Arbeitsweise vernetzter Verwaltung finden sich z.B. bei Dieckmann (Fn.17), 71; Reiner mann, *Der öffentliche Sektor im Internet*, 2000, 89; Boehme-Neßler, *NVwZ* 2001, 374, 379.

120 Dazu anschaulich z.B. Engel, *IT-gestützte Vorgangsbearbeitung in der öffentlichen Verwaltung*, in Lenk/Traumüller (Hg.), *Öffentliche Verwaltung und Informationstechnik*, 1999, 143ff.; ders., *Einführung der IT-gestützten Vorgangsbearbeitung – Strategien für die öffentliche Verwaltung*, in Reiner mann (Hg.), *Regieren und Verwalten im Informationszeitalter*, 2000, 391ff.

121 Reiner mann, *Vernetzte Verwaltung*, *DV* 1995, 1, 11: »integrierte Vorgangsbearbeitung«; Killian/Wind, *Vernetzte Verwaltung und zwischenbehördliche Beziehungen*, *VerwArch.* 1997, 499, 500.

122 Killian/Wind, *VerwArch.* 1997, 499, 500.

123 Repräsentativ für diese Vorstellung Dieckmann (Fn.17), 71: »Die angedeuteten Szenarien werden neue Formen der Arbeitsorganisation in der Kommunalverwaltung mit sich bringen . . . Dabei geht es um die Abflachung von Hierarchien, die Dezentralisierung von Entscheidungskompetenzen und die Etablierung partiell autonomer Arbeitsgruppen . . . Vorstellbar ist, dass nicht mehr formale, sondern mehr informelle Koordination von Teilprozessen bei Verwaltungsabläufen erforderlich werden, Informationen und Fachwissen im Sinne von Ressourcen nicht mehr separat vorgehalten, sondern fallweise im Hinblick auf die jeweils zu lösende Aufgabe mobilisiert und gebündelt werden, die Trennung zwischen interner Verwaltung und nach außen gerichteten Aktivitäten durchlässiger und ständig veränderbar wird und es weniger festgefügte Abteilungen geben wird, sondern immer wieder nach Bedarf wechselnde und eigenverantwortliche Projektgruppen und Teams geschaffen werden.«

124 So z.B. Hoffmann-Riem, *Verwaltungsrecht in der Informationsgesellschaft* (Fn.1), 32; Dieckmann (Fn.17), 71.

Verschiedene Bausteine können gemeinsam zur Herausbildung solcher Arbeitsstrukturen beitragen:

Voraussetzung für vernetzte Arbeitsweise ist eine weitestgehend elektronische Vorgangsbearbeitung, insbesondere auch elektronische Aktenführung¹²⁵. Die elektronische Vorgangsbearbeitung gestattet z.B. gleichzeitiges Arbeiten verschiedener Sachbearbeiter, verschiedener Ämter, verschiedener Behörden, möglicherweise sogar verschiedener Rechtsträger an einem Dokument¹²⁶; technisch möglich ist damit auch der ständige Zugriff auf konkrete Verwaltungsverfahren durch verschiedene Stellen. Es müssen eben nicht Aktenordner von einer Stelle zur anderen transportiert werden oder Akten zwecks gleichzeitiger Bearbeitung an verschiedenen Stellen fotokopiert werden, sondern sie können an jeder beliebigen Stelle über das Netz verfügbar gemacht werden. Das ermöglicht parallele statt sequenzieller Vorgangsbearbeitung.¹²⁷

Die informationstechnische Vernetzung soll die Verwaltungsarbeit auch insofern grundlegend verändern, als sich virtuell vernetzte Arbeitsgruppen über die traditionellen Behörden- und Ämterzuständigkeiten hinweg bilden lassen¹²⁸ und Spezialisten aus dem gesellschaftlichen Bereich in diese virtuellen Arbeitsgruppen einbezogen werden können¹²⁹. In der elektronischen Vernetzung wird dabei eine Gewähr für den hinreichenden Zusammenhalt bei größerer Beweglichkeit und Freiheit der einzelnen Verwaltungsteile gesehen¹³⁰. Große Bedeutung wird auch der Möglichkeit beigemessen, virtuelle Ad-hoc-

125 Zum elektronischen Dokumentenmanagement Engel, Einführung der IT-gestützten Vorgangsbearbeitung (Fn.120), 393ff. Zur Bedeutung der Digitalisierung von Datenbeständen auch Reiner mann, Verwaltungsreform und technische Innovation – ein schwieriges Dauer verhältnis, in Kubicek/Bracyk/Klumpp/Müller/Neu/Raubold/Roßnagel (Hg.), Multimedia@Verwaltung, Jahrbuch Telekommunikation und Gesellschaft 1999, 11, 18. Ein großes praktisches Hindernis für den Einsatz elektronischer Akten-Management-Systeme ist das Fehlen tauglicher Aktenpläne. In vielen Kommunen existieren lediglich völlig veraltete Aktenpläne, die die klare Zuordnung eines großen Teils der Akten nicht mehr gestatten. Zur Bedeutung des Aktenplans auch Bonin, Elektronische Aktenbearbeitung und ihr Innovationspotenzial, in Traunmüller (Hg.), Geschäftsprozesse in öffentlichen Verwaltungen, 1995, 81, 89.

126 Reiner mann, DV 1995, 1, 11: »integrierte Vorgangsbearbeitung«; Hoffmann-Riem, Verwaltungsrecht in der Informationsgesellschaft (Fn.1), 38: »Entgrenzungen der Informationsordnung«.

127 Lenk, Außerrechtliche Grundlagen (Fn.1), 93.

128 Dieckmann (Fn.17), 71; Hoffmann-Riem, Verwaltungsrecht in der Informationsgesellschaft (Fn.1), 37; Boehme-Neßler, NVwZ 2001, 374, 379: Innerhalb der Verwaltung werden selbständigere Einheiten »Unternehmensnetzwerke« bilden und strategische Allianzen eingehen, um ihre Ziele zu erreichen; Reiner mann, Der öffentliche Sektor im Internet, 2000, 89: Während sich bislang entscheidungsvorbereitende Gruppenarbeit schwerpunktmäßig innerhalb traditioneller Behördengrenzen abspielt, greift die virtuelle Verwaltung darüber hinaus und nutzt die interorganisatorischen Netzwerke.

129 Reiner mann, Der öffentliche Sektor im Internet, 2000, 89: Zuschaltung von Leistungen Dritter.

130 Reiner mann, DV 1995, 1, 6; Pitschas, Allgemeines Verwaltungsrecht (Fn.1), 263; Voßkuhle, »Schlüsselbegriffe« der Verwaltungsrechtsreform, VerwArch 2001, 184, 199: »Informationelle Einheit der Verwaltung«.

Arbeitsgruppen bilden zu können.¹³¹ Die Bildung virtueller Arbeitsgruppen, insbesondere die Ad-hoc-Arbeitsgruppenbildung, sind allerdings eher im politischen, konzeptionellen oder auch koordinierenden Tätigkeitsbereich der Verwaltung zu erwarten, wo es darum geht, zu bestimmten Fragestellungen (spontan) Erfahrungen aus unterschiedlichen Bereichen zusammenzuführen.¹³² Beim Gesetzesvollzug erscheint das weniger angemessen. Hier ist zum einen besser vorhersehbar, welches Wissen benötigt wird. Zum anderen haben segmentierte Aufgabenwahrnehmung und Spezialisierung hier aus verschiedenen Gründen ihre grundsätzliche Berechtigung¹³³ und werden erhalten bleiben.

Kennzeichnend für den verwaltungsinternen Einsatz der IuK-Technik ist auch die Zunahme der Verwendung prozessorientierter Software, die die Verwaltungsabläufe¹³⁴, insbesondere auch die Verwaltungszusammenarbeit¹³⁵ steuert. Weiteres wichtiges Element vernetzter Verwaltung ist die Anlegung gemeinsamer Datenbanken und allgemein die netztechnisch unterstützte Organisation des verwaltungsinternen Zugangs zu Information.¹³⁶ Und nicht zuletzt gestattet die Vernetzung, Datenverarbeitungsvorgänge bequem auf Rechenzentren auszulagern.¹³⁷

- 131 Dieckmann (Fn.17), 71; Hoffmann-Riem, Verwaltungsrecht in der Informationsgesellschaft (Fn.1), 37.
- 132 Allgemein wird die Verwendung von teamorientierten Einheiten eher für sinnvoll gehalten, wenn der Entscheidungsprozess gering programmiert ist, B. Becker, Öffentliche Verwaltung, 1989, 612.
- 133 S.u. IV.1.
- 134 Zur elektronischen Workflow-Unterstützung Gross/Traumüller, Office Automation, Workflow Management und Groupware: Bürounterstützung im Wandel, in Traumüller (Hg.), Geschäftsprozesse in öffentlichen Verwaltungen, 1995, 1, 2ff.; Reinermann, DV 1995, 1, 11. Engel, Einführung der IT-gestützten Vorgangsbearbeitung (Fn.120), 398ff. Allerdings hat sich der Einsatz von Workflow-Systemen wohl keineswegs überall bewährt, dazu Traumüller, Annäherung an die Verwaltung aus der Sicht der Informatik: Technikpotenziale und Systemlösungen, in Lenk/Traumüller (Hg.), Öffentliche Verwaltung und Informationstechnik 1999, 21, 33: »Immer wieder ist in den neunziger Jahren versucht worden, starre Workflow-Systeme in der Verwaltungsarbeit einzuführen . . . Vor allem die »hohe« Ministerialverwaltung, aber auch andere politiknahe Bereiche, von denen die Verwaltung auch in ihren bürgernahen Dienstleistungsgeschäften durchgesetzt ist, können es sich kaum leisten, in enge Regeln eingepreist zu arbeiten. Genauere Anforderungserhebung führt hier inzwischen zu differenzierteren Referenzmodellen.«
- 135 Zum Einsatz von Gruppenarbeit unterstützender Groupware Gross/Traumüller (Fn.134), 6ff.; Engel, Einführung der IT-gestützten Vorgangsbearbeitung (Fn.120), 407ff. Durch den Einsatz von Groupware soll der Prozess gegenseitiger Zurverfügungstellung von Daten kontrolliert verlaufen. Organisatorische Anforderungen, wie die Regelung der Fragen, wer wann welche Daten bekommen darf oder muss und in welcher Reihenfolge diese zu bearbeiten sind, muss in die Software eingearbeitet werden. Hier sind die strukturellen Vorgaben im Vergleich zur Workflow-Automation geringer. Typisch sind Vorgänge in Behörden, die unter Beteiligung mehrerer Mitzeichnender bearbeitet werden, oder auch zeitlich begrenzte Projekte, Reinermann, DV 1995, 1, 10f.
- 136 Dazu unten D.
- 137 Dies ist aber keinesfalls ein neues Phänomen und wird gerade nicht als Charakteristikum der Informationstechnik-Anwendung innerhalb moderner Verwaltungen angesehen. S. Lenk, Electronic Government (Fn.16), 127.

Einige dieser Elemente lassen sich jedenfalls im Ansatz heute schon in Verwaltungen beobachten; insbesondere die Verwendung prozessorientierter Software, die die gewohnten Arbeitsabläufe elektronisch unterstützt, scheint rasch zuzunehmen. Allerdings wäre es ein Trugschluss anzunehmen, dass informationstechnische Vernetzung all diese Entwicklungen automatisch auslöst.¹³⁸ Die technischen Voraussetzungen vernetzten Arbeitens sind heute in den meisten Verwaltungen vorhanden¹³⁹, ohne dass es bislang in großem Stile zur Ausnutzung des Potenzials dieser Technik für stärker integrierte Vorgangsbearbeitung gekommen wäre¹⁴⁰. Stärker integrierte Arbeitsweise setzt eben nicht bloß technische Vernetzung, sondern auch faktisch-organisatorische Vernetzung innerhalb der und zwischen den Verwaltungseinheiten voraus. Dies macht ein hohes Maß an Koordination und Organisation erforderlich¹⁴¹, zu der die IuK-Technik lediglich das Werkzeug liefert.

Koordination ist schon als solche eine anspruchsvolle Aufgabe, nicht zuletzt weil sie Kooperationswille und Kooperationsfähigkeit voraussetzt.¹⁴² So werden erhebliche Kooperations- und Koordinationsdefizite, insbesondere auch im technisch-organisatorischen Bereich, konstatiert: Es fehle etwa an Standards für Datenaustauschformate und Nachrichteninhalte elektronischer Verwaltungsverfahren, ohne dass die Entwicklung übergreifender Koordinationsstrukturen in Aussicht stünde; vielmehr würden an verschiedenen Stellen Standardisierungsanstrengungen unternommen, die bislang ohne Koordination ablaufen. Infolge eines eher dezentralen »muddling through« finde kein hinreichend systematischer Wissensaufbau statt.¹⁴³ Insoweit fehlt es offensichtlich an einer hinreichenden Kooperation der Beteiligten.

Die Organisation und Koordination vernetzter Verwaltungsarbeit ist darüber hinaus anspruchsvoll, weil sie zugleich genaue Kenntnis der technischen Aspekte von vernetzter Arbeit wie auch der Verwaltungsabläufe und ihrer In-

138 So zu Recht Snellen, *Flache Hierarchien im Staatsaufbau: Von der hochdifferenzierten Verwaltung zur zweistufigen Verwaltung?* in Reinermann (Hg.), *Regieren und Verwalten im Informationszeitalter*, 2000, 156, 165; Reinermann, *Das Internet und die öffentliche Verwaltung*, DÖV 1999, 20, 25.

139 Die Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien ordnet dies für die Bundesverwaltung in § 5 GGO ausdrücklich an: I. Die Bundesministerien schaffen die Voraussetzungen, um Informationen in elektronischer Form bereitzustellen, ressortübergreifend auszutauschen und zu nutzen. II: Um die Zusammenarbeit und den Informationsaustausch zwischen den Bundesministerien zu verbessern, wird ein ressortübergreifendes elektronisches Kommunikations- und Informationsnetz betrieben.

140 S. Reinermann, *Verwaltungsreform und technische Innovation* (Fn.125), 11 ff., mit der Feststellung, dass Behörden Technikpotenzial bislang weitgehend ausschließlich für die Öffentlichkeitsarbeit nutzen.

141 Dazu näher Reinermann, DÖV 1999, 20, 23.

142 Zu den anspruchsvollen untertechnischen Voraussetzungen von Kooperation Klumpp, *Von der Veränderung der Schnittstelle Mensch-Bürger*, in Kubicek/Bracyk/Klumpp/Müller/Neu/Raubold/Roßnagel (Hg.), *Multimedia@Verwaltung*, Jahrbuch Telekommunikation und Gesellschaft 1999, 222, 231.

143 Eifert, ZG 2001, 115, 124f.

novationsbedürftigkeit voraussetzt.¹⁴⁴ Es muss bekannt sein, bei welcher Verwaltungsaufgabe wer mit wem kommunizieren will oder muss, an welchen Dokumenten in welchem Verfahrensstadium gemeinsam gearbeitet werden darf oder muss, wer Zugriff – sei es in lesender oder sogar schreibender Weise – auf welche Dokumente nehmen kann etc. Die Netztechnik an sich ist hier nicht mehr als eine instrumentelle Grundlage; die Organisation als solche muss durch Menschenhand und -verstand erfolgen.¹⁴⁵ Die intellektuellen Leistungen, die dem Aufbau von vernetzten Verwaltungsstrukturen vorausgehen müssen, scheinen bisweilen unterschätzt zu werden.¹⁴⁶ Die systematische Befassung mit diesen Fragen, insbesondere auch deren wissenschaftliche Durchdringung ist bislang eher dürftig. Hierzu könnte beitragen, dass die Ermöglichung rechtsverbindlicher Transaktion im Internet derzeit alles Interesse an informationstechnisch vernetzter Verwaltung absorbiert. Auch bei den im Media@Komm-Wettbewerb preisgekrönten Projekten der Städte Bremen, Esslingen und Nürnberg steht die Ermöglichung elektronischen Rechtsverkehrs mit der Verwaltung im Vordergrund; die Neuordnung der verwaltungsinternen Arbeitsweise spielt allenfalls eine untergeordnete Rolle.¹⁴⁷

II. *Hindernisse durch geltendes Verfahrensrecht*

Aus vorstehend Gesagtem ergibt sich bereits, dass größtes Hindernis auf dem Weg zu einer stärkeren Elektronisierung der verwaltungsinternen Arbeitsweise die anspruchsvollen Organisations- und Koordinationsmaßnahmen sind, die dem vorausgehen müssten. Mit dem Verwaltungsverfahrensrecht hat das wenig zu tun. Dass das Verwaltungsverfahrensrecht der Umgestaltung verwaltungsinterner Arbeitsweisen kaum im Wege steht, liegt schon daran, dass es traditionell die Außenbeziehungen, nicht aber die inneren Arbeitsabläufe der Verwaltung regelt.

Allerdings könnten die die Außenbeziehungen der Verwaltung betreffenden Schriftformerfordernisse des Verwaltungsverfahrensrechts mittelbar auch eine stärkere Elektronisierung der verwaltungsinternen Arbeit behindert haben, weil sie eine elektronische Vorgangsbearbeitung hemmen. Muss im

144 Treffend Reinermann, Verwaltungsreform und technische Innovation (Fn.125), 22: »Technikinnovationen sind hochwillkommen, weil sie eben Verwaltungsreform ermöglichen. Aber ohne Leitbilder, Ziele und Visionen von Rolle und Form einer Verwaltung im Informationszeitalter könnten wir sie nur richtungslos anwenden.«

145 Lenk, Electronic Government (Fn.16), 126.

146 S. dazu Lenk, »Electronic Democracy« (Fn.26), 251: »Sorge bereitet nur, dass immer wieder die reine Kommunikation über Netze als das Entscheidende angesehen wird und nicht die Organisationsleistung, welche in fortgeschrittenen Informatikkonzepten steckt.«

147 Diese Schwerpunktsetzung war allerdings bereits durch die Konzeption des Wettbewerbs angelegt; dazu <http://www.dlr.de/IT/MM/media@komm/initiative.html>.

Außenverhältnis ohnehin in Papierform agiert werden, sind die Hürden höher, intern elektronisch zu arbeiten, weil die im Außenverhältnis relevanten Dokumente dann eigens digitalisiert werden müssen. Mit der Ermöglichung elektronischer Kommunikation im Außenverhältnis wird demnach auch intern elektronische Vorgangsbearbeitung wahrscheinlicher.

1. Zuständigkeitsregelungen

Gewisse Grenzen sind der netztechnisch unterstützten integrierten Arbeitsweise durch die Zuständigkeitsregelungen gesetzt. Verwaltungsentscheidungen sind von den Einheiten zu treffen, denen sie gesetzlich zugewiesen sind, nicht von spontan oder auch längerfristig gebildeten virtuellen Arbeitsgruppen. Die in Rechtsstaats- und Demokratieprinzip wurzelnde Notwendigkeit klarer Zuordnung und Beachtung der Verantwortungssphären gilt selbstverständlich auch bei elektronischer Vorgangsbearbeitung¹⁴⁸, zum beliebigen Zugriff eines jeden auf jedes Dokument darf und wird es nicht kommen. Dies schließt zwar nicht aus, dass auch im elektronischen Verfahren Außenstehende in mehr oder weniger institutionalisierter Weise konsultiert werden, die Entscheidung muss jedoch am Ende von den dafür Zuständigen getroffen werden.¹⁴⁹ Insbesondere darf es wie bislang auch bei elektronischen Arbeitsabläufen Lese- oder gar Schreibzugriffsrechte auf die elektronischen Dokumente nur im gesetzlichen Rahmen geben. Dies sollte durch technische Regelungen der Zugriffsrechte abgesichert werden.

Oben wurde schon darauf hingewiesen, dass der Einsatz virtueller Arbeitsgruppen ohnehin weniger im gesetzessvollziehenden als vielmehr im politisch-kreativen Bereich der Verwaltungstätigkeit zu erwarten ist. Dort bestehen geringere Einschränkungen durch Zuständigkeitsvorschriften. Wo aber bestehende Zuständigkeitsvorschriften sinnvolle Entscheidungszusammenarbeit behindern, sollte der Gesetzgeber über deren Änderung nachdenken. Die informationstechnische Vernetzung könnte etwa den bisherigen Zuschnitt räumlicher Zuständigkeiten überholungsbedürftig und -fähig erscheinen lassen¹⁵⁰, wobei die hiermit möglich gewordene Zentralisierung der Aufgabenerledigung nicht auf Kosten von Bürgernähe der Verwaltung gehen sollte¹⁵¹.

148 Zutreffend Scherzberg, Die öffentliche Verwaltung als informationelle Organisation, in Hoffmann-Riem/Schmidt-Abmann (Hg.), Verwaltungsrecht in der Informationsgesellschaft, 2000, 195, 213.

149 Dazu Groß, Das Kollegialprinzip in der Verwaltungsorganisation, 1999, 49.

150 Dazu Hoffmann-Riem, Verwaltungsrecht in der Informationsgesellschaft (Fn.1), 32.

151 Zentrale Aufgabenerledigung und Bürgernähe ließen sich in einer aus Front und Back Offices bestehenden One-Stop-Struktur organisieren, s.o. B.I.

Bedenken gegen die »Entfernung der Informationsverarbeitung vom Einzelfall« macht auch Hufen (Fn.14), 150 Rn.218 geltend. Dies erscheint allerdings unproblematisch, solange nur die reine Rechentätigkeit, nicht aber die Entscheidungsfindung als solche zentral, etwa über die Großrechner von Rechenzentren, erledigt wird.

Weil die informationstechnische Vernetzung engere und schnellere Kommunikations- und Arbeitsbeziehungen über enge räumliche Grenzen hinweg gestattet, erscheinen – sofern dem Bestimmtheitsgebot Genüge getan wird – insbesondere auch flexiblere Zuständigkeitsregeln möglich.¹⁵² Wo und wie Aufgabenbereiche angesichts vernetzter Arbeitstechnik vom Gesetzgeber neu definiert werden sollten – wo also Reaktionsbedarf des Rechts besteht-, muss im Einzelfall ermittelt werden. Dabei ist allerdings im Auge zu behalten, dass die bisherigen Regelungen über sachliche Zuständigkeitsverteilungen die Verteilung von Sachverstand regelmäßig in durchaus angemessener Weise abbilden; vor allem wird sich die Spezialisierung bestimmter Verwaltungseinheiten auf besondere Sachfragen und die dauerhafte Ansiedlung der Bearbeitung dieser Sachfragen bei den spezialisierten Verwaltungseinheiten nicht umgehen lassen.¹⁵³

2. *Papierschriftliche Aktenführung*

Neben den Zuständigkeitsregelungen könnte sich als weiteres Hindernis das Akteneinsichtsrecht (§ 29 VwVfG) und die damit verbundenen Anforderungen an die *Aktenführung* erweisen. Das Akteneinsichtsrecht funktioniert als Transmissionsriemen zwischen Außenbeziehungen der Verwaltung und der Organisation ihrer Arbeitsabläufe im Innenverhältnis. Vordergründig regelt § 29 VwVfG nur für das Außenverhältnis das Recht der Beteiligten, Einsicht in die das Verfahren betreffenden Akten zu nehmen. Dies hat jedoch Konsequenzen für die Aktenführung und damit für die interne Arbeitsweise der Verwaltung: »... aus dem Recht auf Einsicht in die ein Verwaltungsverfahren betreffenden Unterlagen [wird] die Verpflichtung der Behörde gefolgert, ordnungsgemäße Akten zu führen und alle für das Verfahren und die behördliche Entscheidung wesentlichen Vorgänge festzuhalten ... Die den Behörden nach dem GG obliegende Vollziehung der Gesetze ist nicht ohne eine Dokumentation der einzelnen Verwaltungsvorgänge denkbar, die das bisherige sachbezogene Geschehen sowie mögliche Erkenntnisquellen für das künftig in Frage kommende behördliche Handeln enthält; dies macht die Führung von

152 Reinermann, DV 1995, 1, 6.

153 Plausibel die Einschätzung bei Killian/Wind, VerwArch 1997, 499, 517f.: »Mit moderner IuK-Technik werden die in spezialisierten Einheiten anfallenden Daten über deren Organisationsgrenzen hinaus zugänglich gemacht, wodurch die inhaltlichen Zusammenhänge verschiedener Verwaltungsaufgaben für die einzelnen Verwaltungsmitarbeiter klarer ersichtlich werden. Dies wird jedoch nicht zu Veränderungen auf der Ebene der Aufgabenerledigung führen. Die bestehende Aufgabenteilung, die daraus resultierende Konzentration auf einzelne Aspekte einer komplexen Sachfrage und nicht zuletzt die damit im Zusammenhang stehende fachspezifische Qualifikation der Mitarbeiter in den verschiedenen Ebenen der Verwaltung machen es unwahrscheinlich, dass sich die individuellen oder organisationspezifischen Fach- und Aufgabenorientierungen durch die Nutzung behördenübergreifender Informationssysteme ändern werden. Vielmehr ist davon auszugehen, dass in den gewachsenen Verwaltungsstrukturen durchaus eine funktionale Rationalität enthalten ist.«

Akten erforderlich, ohne dass dies eines ausdrücklichen Ausspruchs im Gesetz bedürfte . . . die Pflicht zur Aktenführung soll den Geschehensablauf wahrheitsgetreu und vollständig dokumentieren und dient damit in zweifacher Weise der Sicherung gesetzmäßigen Verwaltungshandelns. Die Dokumentation soll den Geschehensablauf so, wie er sich ereignet hat, in jeder Hinsicht nachprüfbar festhalten. Sie soll hierbei nicht lediglich den Interessen der Beteiligten oder der entscheidenden Behörde dienen, sondern auch die Grundlage für die kontinuierliche Wahrnehmung der Rechts- und Fachaufsicht und für die parlamentarische Kontrolle des Verwaltungshandelns bilden.«¹⁵⁴ Wenn die Behörde demnach zur vollständigen Aktenführung verpflichtet ist, fragt sich, ob dies zwingend eine papierschriftliche Aktenführung sein muss.¹⁵⁵ Aus § 29 VwVfG ergibt sich das nicht eindeutig, und auch sonstige Bestimmungen des VwVfG geben hierauf keine klare Antwort.¹⁵⁶ Hinsichtlich der Arbeitsabläufe in den Bundesministerien verpflichtet § 12 I der GGO, elektronische Verfahren so weit wie möglich zu nutzen. Noch deutlicher heißt es in § 13 II RegRL, dass Sachakten in Papierform und in elektronischer Form vorliegen können. Richtigerweise sollte man die Frage nach der Notwendigkeit schriftlicher Aktenführung im Hinblick auf die vom BVerwG beschriebenen Funktionen der Aktenführung entscheiden. Aus der Dokumentations- und Kontrollermöglichungsfunktion der Aktenführung lassen sich als materielle Anforderungen an die Aktenführung insbesondere die Grundsätze der Vollständigkeit und der zeitlichen Beständigkeit herleiten.¹⁵⁷ Beide Kriterien er-

154 So BVerwG, NVwZ 1988, 622, teilweise – zustimmend – das Berufungsgericht zitierend; s. auch BVerfG, NJW 1983, 2135.

155 Grundsätzliche Bedenken gegen elektronische Aktenführung verneinend Roßnagel, Die digitale Signatur in der öffentlichen Verwaltung, in Kubicek/Bracyk/Klumpff/Müller/Neu/Raubold/Roßnagel (Hg.), Multimedia@Verwaltung, Jahrbuch Telekommunikation und Gesellschaft 1999, 158, 162. A.A. wohl Holznapel/Krahn/Werthmann, DVBl 1999, 1477, 1485 m.w.N., auch 1482: »Die Behörde selbst muss einen Ausdruck zu den Akten nehmen, um dem Erfordernis einer schriftlichen . . . Aktenführung Rechnung zu tragen.« In der Begründung zum VwVfGE, BT-Drs. 14/9000, 27, wird hingegen davon ausgegangen, dass elektronische Aktenführung zulässig sei: »5. Sie [die Behörde] ist . . . frei darin, wie sie elektronische Eingänge im internen Geschäftsgang bewältigt. Die Behörde kann deren Bearbeitung vollelektronisch fortsetzen bis hin zum elektronischen Bescheid. Sie kann aber ebenso jeden Eingang ausdrucken und ihn sodann in herkömmlicher Weise als Original auf Papier weiterbearbeiten.«

156 Ein Hindernis könnte allerdings die Verwendung von Urkunden (§ 26 I 2 Nr.3 VwVfG) und deren Aufnahme in die Akte sein, wenn man hier die Aufnahme der papiernen Originalurkunde in die Akte verlangte, so Roßnagel, Die digitale Signatur in der öffentlichen Verwaltung, in Kubicek/Bracyk/Klumpff/Müller/Neu/Raubold/Roßnagel (Hg.), 162. Eine Verpflichtung zur Aufbewahrung der Originalurkunden erscheint jedoch nicht zwingend. Vgl. auch die Erläuterung zu § 6 RegRL: Wird ausschließlich elektronisch gespeichertes Schriftgut verwaltet, können Eingänge in Papierform, die nicht an den Einsender zurückzusenden sind, und Ausgänge, bei denen in Papierform abschließend gezeichnet wurde, nach elektronischer Erfassung vernichtet werden, soweit diese nicht nach anderen Vorschriften in Papierform aufzubewahren sind.

157 Zu den inhaltlichen Anforderungen an Aktenführung auch Bonk/Kallerhoff, in SBS (Fn.30), § 29 Rn.25ff.; s. auch die Grundsätze des § 4 RegRL: Vollständigkeit, Nachvollziehbarkeit, Aufbewahrung.

scheinen auch bei elektronischer Aktenführung nicht unerfüllbar.¹⁵⁸ Grundsätzlich ist die elektronische Aktenführung darum für zulässig zu halten, ohne dass es dafür einer Änderung des Verwaltungsverfahrensrechts bedürfte.¹⁵⁹

III. Förderung durch Verfahrensrecht

Eine aktive Unterstützung der Intensivierung informationstechnisch vernetzter Arbeitsweise durch das Verwaltungsverfahrensrecht kommt kaum in Betracht. Der Schwerpunkt der Entwicklung sollte bei der Verwaltung selbst liegen, die die Potenziale der Netztechnik im Wege der Selbstorganisation erschließen muss.¹⁶⁰ Zweifellos besteht hier ein zentraler Koordinations- und Steuerungsbedarf. Die Notwendigkeit kompatibler technischer Standards etwa hinsichtlich der Softwareverwendung mag das augenfälligste Beispiel sein. Die zentralen Koordinationsvorgaben sollten jedoch nicht vom Gesetzgeber kommen, sondern durch verwaltungsinterne Normen und Absprachen bestimmt werden.¹⁶¹ Denkbar wäre allerdings die gesetzliche Begründung der Koordinationsaufgabe als solcher und deren Zuweisung an dafür geeignete zentrale Stellen.¹⁶² In Betracht kommt auch die gesetzliche Einrichtung einer solchen Organisationseinheit.¹⁶³ Eine gesetzliche Grundlage wäre unter Legitimationsgesichtspunkten insbesondere dann hilfreich, wenn die Koordinationsaufgabe im Rahmen ein PPP-Modells durch eine gemischt öffentlich und privat besetzte Stelle wahrgenommen werden soll.¹⁶⁴

Wie in § 12 I der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien für die Bundesverwaltung geschehen, könnte der Verwaltung darüber hinaus durch Gesetz allgemein vorgegeben werden, die Arbeitsabläufe so weit wie möglich elektronisch zu gestalten. Eine solche Verpflichtung könnte die Intensivierung elektronischer Arbeitsweise fördern, würde der Verwaltung aber zugleich nichts Unmögliches abverlangen. Wiederum erscheint es aber sinnvoller, die Verwaltung selbst beurteilen zu lassen, in welchen Bereichen Elektronisierung in welchem Maße sinnvoll ist und wo nicht. Dass die Nutzung elektronischer Arbeitsabläufe *möglich* ist (vgl. § 12 I GGO), heißt nicht unbedingt, dass sie auch sinnvoll ist.

158 Ob die Einhaltung dieser Kriterien derzeit gewährleistet ist, erscheint allerdings zweifelhaft, s. dazu Groß, DÖV 2001, 159, 164.

159 Dazu ausführlicher unten IV.3.

160 Reiner mann, Verwaltungsreform und technische Innovation (Fn.125), 19.

161 S. dazu auch Eifert, ZG 2001, 115, 124.

162 Zur Notwendigkeit, Koordinationsgremien für den Einsatz von IuK-Technik vermehrt zu institutionalisieren, Pitschas, Allgemeines Verwaltungsrecht (Fn.1), 264.

163 Skeptisch gegenüber zu starker rechtsförmlicher Zementierung der Organisationsentscheidung für oder gegen eine zentrale Einrichtung (hier: Informationsmanagement) Schmidt-Abmann, Verwaltungsrecht in der Informationsgesellschaft (Fn.14), 418.

164 Zur Notwendigkeit, die Verwaltung hier mit dem privaten Sektor zu verzahnen, Eifert, ZG 2001, 115, 121f.

IV. *Beeinträchtigung der verfahrensordnenden Funktion*

Mit der Etablierung der eingangs skizzierten Arbeitsformen scheinen einige Leistungen des Verwaltungsverfahrens- (und -organisations)rechts auf dem Spiel zu stehen. Es ist darum nach Möglichkeiten zu suchen, wie das Recht auf diese Gefährdungen reagieren und funktional äquivalente Sicherungen bereitstellen kann. Allerdings muss bewusst sein, dass vieles von dem, was man sich unter elektronisierter Arbeitsweise vorstellt, Vision ist und in der eingangs teilweise sehr plakativ beschriebenen Form sicherlich niemals Wirklichkeit werden wird. Dementsprechend sind die zu erwartenden Veränderungen weniger gefährlich, als die Visionen im Reinform zunächst glauben machen könnten.

1. *Preisgabe der besonderen Leistungen »segmentierter Verwaltung«*

Wird mit Hilfe technischer Vernetzung dem Leitbild integrierter Verwaltung gemäß jeder mit jedem und alles mit allem verzahnt, könnten die besonderen Leistungen der durch Zuständigkeitsregelungen segmentierten Verwaltungsorganisation verloren gehen. Zwar ist die Bildung von Arbeitsgruppen, Projektgruppen, Querschnittseinheiten u.ä. auch in konventionellen Verwaltungen ein ganz übliches Instrument der Arbeitsorganisation.¹⁶⁵ Grundsätzlich sind Kompetenzen jedoch auf verschiedene Einheiten verteilt, und diese Kompetenzverteilung wie auch die Errichtung von Kompetenzgrenzen zwischen verschiedenen Einheiten hat durchaus gewollte Effekte: Wie bereits gesehen, bildet die Binnendifferenzierung der Verwaltung die (Interessen-)Vielfalt von Problemlagen ab und hat darin ihre Berechtigung (s.o. B.II.1.). Grenzziehungen innerhalb des öffentlichen Sektors haben außerdem einen datenschutzrechtlichen Aspekt (»informationelle Gewaltenteilung«). Darüber hinaus folgt die Kompetenzverteilung durchaus Funktionalitätsgesichtspunkten: Die Aufgabenverteilung bildet eine sinnvolle Verteilung von Sachverstand ab (s.o., Fn.153). Diese Vorzüge segmentierter Verwaltungsorganisation wird niemand opfern wollen.

Eine völlige Verzahnung erschiene auch aus verwaltungspraktischer Sicht nicht sinnvoll, weil sie keine Rationalisierungsgewinne einbrächte. Niemandem wäre gedient, wenn jeder nach Belieben in fremde Arbeitsabläufe eingreifen könnte. Netzzunterstützte Integration der Verwaltungsarbeit erfolgt vielmehr durch »Feinregulierung«; es müssen ganz konkrete Bereiche ermittelt werden, deren partielle Verzahnung lohnt. Nutzenswertes Integrationspotenzial könnte etwa darin liegen, die Arbeitsabläufe der Bearbeiter ein und desselben Vorgangs informationstechnisch durch den Einsatz prozessorien-

165 S. nur Siepmann/Siepmann, Verwaltungsorganisation, 1996, 54ff.

tierter Software unterstützend zu vernetzen. Denkbar wäre auch eine engere und synchronere Zusammenarbeit technischer und juristischer Bearbeiter eines Vorgangs. Im eher politischen Bereich scheint, wie gesehen¹⁶⁶, auch die Bildung virtueller Arbeitsgruppen sinnvoll. Es wird hingegen niemals darum gehen, eine wirklich entgrenzte Verwaltung zu schaffen; insofern hat man es eben tatsächlich mit einem visionären Leitbild ohne Realisierungsanspruch zu tun. Jedenfalls vorerst fordert vernetzungsbedingte »Entgrenzung« demnach keine Reaktionen des Rechts heraus, vielmehr wird man die tatsächliche Entwicklung abwarten können.

2. *Legitimationsverlust durch vernetzte Entscheidungsverfahren*

Eine engere technische und arbeitsorganisatorische Vernetzung der am Entstehen einer Verwaltungsentscheidung Beteiligten birgt die Gefahr des Verlusts der von Rechtsstaats- und Demokratieprinzip geforderten Transparenz und Legitimation des Verwaltungshandelns. Wenn »jeder an jedem Ort auf jeden Vorgang Zugriff nehmen kann«, verdunkelt dies den Entscheidungsvorgang. Verwaltungshandeln wird intransparent, und das erschwert die Zuordnung der für die demokratische Legitimation des Verwaltungshandelns unerlässlichen Verantwortung für konkrete Entscheidungen. Problematisch erschiene vor allem die Einbeziehung unzuständiger Mitarbeiter oder sonstiger Personen ohne Entscheidungslegitimation, etwa auch privater Dritter in virtuelle Entscheidungseinheiten.

Ein Legitimationsverlust scheint insbesondere auch dadurch eintreten zu können, dass Hierarchien und damit die über Hierarchien vermittelte Weisungsgewalt als Grundlage demokratischer Legitimation zugunsten netzwerkartiger Arbeitsvorgänge abgebaut werden.¹⁶⁷ Das angesichts vielfältiger Verwaltungsorganisationsformen ohnehin schon in erheblichem Maße um seinen Geltungsanspruch gebrachte Konzept hierarchischer Verwaltungslegitimation scheint damit weiter an Boden zu verlieren.¹⁶⁸ Die Erwartung, »Figuren wie Anhörung, Benehmen, Einvernehmen und Zustimmung [würden in Zukunft] wenig mehr als an das Rechtssystem gerichtete Signale für die erfolgreiche Teilnahme an einem weitgehend synchron verlaufenden Abstimmungsprozess darstellen, den Koordinationsausschüsse, Fachkonferenzen oder situativ operierende soziale Systeme am Netz weitgehend informell und kollegial be-

166 S.o.H.1.

167 Vgl. Hoffmann-Riem, *Verwaltungsrecht in der Informationsgesellschaft* (Fn.1), 32, der dies aber nicht kritisiert, sondern hierin vielmehr eine Chance sieht, dass »die früher über Hierarchien vermittelten Kommunikationen und Verantwortlichkeiten nunmehr in vernetzten Beziehungen funktional äquivalent eingerichtet werden«.

168 Zum – trotz aller berechtigten Kritik und Modifikationsbedürftigkeit im Detail dem Grunde nach weiterhin richtigen – Konzept hierarchievermittelter Legitimation grundlegend Dreier, *Hierarchische Verwaltung im demokratischen Staat*, 1991.

treiben«¹⁶⁹, mag darum unter Transparenz- und Legitimationsgesichtspunkten eher Befürchtungen denn Hoffnungen auf eine positive Verwaltungsentwicklung auslösen. Insoweit könnten verfahrensrechtliche Sicherungen erforderlich sein, die unter den Bedingungen vernetzter Arbeitsweise ein äquivalentes Transparenz- und Legitimationsniveau garantieren.

a) *Enthierarchisierung*

Bevor über netzwerkartigen Verwaltungsstrukturen angemessene alternative Legitimationskonzepte nachgedacht wird, sollten die durch informationstechnische Vernetzung erzeugten Hierarchiedurchbrechungen genauer betrachtet werden. Möglicherweise hat das Denken und Sprechen über »Netzwerke« hier nämlich einen gewissen Enthierarchisierungsmythos geschaffen, ohne dass bislang genauer beschrieben worden wäre, worin der Enthierarchisierungseffekt eigentlich besteht, welche Bereiche von Verwaltung er erfasst, wie er funktioniert.¹⁷⁰ Die durch informationstechnische Vernetzung erzeugte »Netzwerkstruktur« ist nicht das Gleiche wie und erzeugt auch nicht ohne Weiteres eine netzwerkartige, hierachiefreie Organisation der Arbeitsabläufe. Informationstechnische Vernetzung führt keineswegs automatisch zum Abbau von Hierarchie: »Computertechnik [kann] zentralisierte wie dezentralisierte Strukturen unterstützen . . . Technik per se neigt weder zu einer Machterhöhung noch zu einer Machtumverteilung.«¹⁷¹ Zur Enthierarchisierung kommt es vielmehr nur dort, wo sie planvoll – und damit bereits ein Stück legitimierterweise – herbeigeführt wird.

Freilich können gewisse Enthierarchisierungsprozesse nicht in Abrede gestellt werden; diese sind allerdings eher psychologisch oder sozial denn technologisch bedingt und setzen hierarchievermittelte Legitimation außerdem nicht außer Kraft: Denkbar ist, dass die im Vergleich zur papierschriftlichen Kommunikation nach gegenwärtigen sozialen Konventionen sehr viel geringere Förmlichkeit der E-Mail-Kommunikation Enthierarchisierungseffekte zeitigt. Während die Papierform Kommunikation hemmt, weil mit ihr die Vorstellung von Endgültigkeit und damit auf allen Seiten die Erwartung inhaltlicher und förmlicher Perfektion verbunden ist, werden bei elektronischer

169 Scherzberg, Die öffentliche Verwaltung (Fn.148), 212f., der aber im Anschluss sogleich »rechtsstaatliche Forderungen nach klarer Zuordnung der Verantwortungssphären« formuliert.

170 S. aber die Beschreibung bei Reiner mann, DÖV 1999, 20, 23; der dort in den Vordergrund gestellte Aspekt der Ubiquität von Information kann die Veränderung der (Informations-) Beziehungen zwischen Vorgesetzten und Mitarbeitern jedoch kaum erklären, weil Information auch im Internetzeitalter keineswegs automatisch ubiquitär ist, sondern gezielter Zurverfügungstellung bedarf, s.u. D.I.

171 Kraemer, Verwaltungsreform und Informationstechnologie: Von neuem betrachtet, in: Reiner mann (Hg.), Neubau der Verwaltung, 1995, 181ff., 193.

Kommunikation allseitig spontanere und unkompliziertere Formen – informale Kommunikation am Dienstweg vorbei eingeschlossen – akzeptiert.¹⁷² Zur Durchbrechung von Hierarchie kommt es in zweifacher Hinsicht. Zum einen wird – jedenfalls in Kommunalverwaltungen – Mitarbeitern der unteren Ebene der direkte Zugang zur Verwaltungsspitze per E-Mail eröffnet. Dabei ist es wiederum der eher politisch-kreative Bereich der Verwaltungstätigkeit, in dem diesbezüglich Veränderungen erwartet werden können. Bei der Erarbeitung (kommunal-)politischer Stellungnahmen, Konzepte o.ä. wird per E-Mail an den eigentlichen, hierarchischen Dienstwegen vorbei kommuniziert.¹⁷³ Sachbearbeiter mailen ihre Anregungen – allerdings regelmäßig unter Billigung und Inkenntnissetzung der unmittelbaren Vorgesetzten – direkt an die Verwaltungsspitze. Zwar würde dieser direkte Kontakt auch ohne E-Mail funktionieren. Offensichtlich hat aber die allgemein anerkannte Informalität der E-Mail-Kommunikation hier den Effekt, dass auch die Umgehung des formalen Dienstwegs leichter akzeptiert wird.

Wenn hiermit dem Dienstweg etwas an Bedeutung genommen wird, geht es aber in Wirklichkeit gar nicht um eine Abschaffung der legitimationstheoretisch erheblichen Hierarchiestrukturen. Durchbrochen wird die Hierarchie nur hinsichtlich der Kommunikation von »unten nach oben«. Im Hinblick auf Verwaltungsrationalität sinnvoller Zweck der Entformalisierung der Kommunikation ist es, den Kommunikationsweg von unten nach oben zu erleichtern, um das kreative Potenzial aller Ebenen an der Spitze besser ausnutzen zu können (daraus ergibt sich zugleich, dass und warum die Entformalisierung der Kommunikation von unten nach oben nur im kreativen – also im politischen – Tätigkeitsbereich der Verwaltung, nicht aber beim Gesetzesvollzug zu erwarten ist). Diese von unten nach oben gerichtete Hierarchiedimension ist jedoch legitimationstheoretisch ohne Bedeutung, relevant ist allein die umgekehrte Hierarchiedimension von oben nach unten, die vor allem im Weisungsrecht des Vorgesetzten besteht.¹⁷⁴ Diese bleibt aber unangetastet.

Zum anderen verliert der Dienstweg auch dadurch an Bedeutung, dass gleichgestellte Mitarbeiter ohne Einbeziehung des Vorgesetzten direkt miteinander kommunizieren. Solche Querinformationen zur Beschleunigung der Arbeit und zur Entlastung der Vorgesetztenstellen sind zwar auch in einer konventionellen Verwaltung nicht unüblich¹⁷⁵, nehmen aber in einer informationstechnisch vernetzten Verwaltung sicherlich zu. Auch hierin ist jedoch grundsätz-

172 Entformalisierung erwartet auch Scherzberg, Die öffentliche Verwaltung (Fn.148), 212.

173 Entformalisierte Kommunikation abseits der Dienstwege wird auch bei Reinermann, DÖV 1999, 20, 23, als Wesen veränderter verwaltungsinterner Kommunikationsformen beschrieben.

174 Weisungs- und Aufsichtsrechte der Verwaltungsspitze sind Voraussetzung dafür, diese politisch für das Handeln in ihrem Geschäftsbereich in Verantwortung nehmen zu können; s. dazu Dreier (Fn.168), 134.

175 Dazu Siepmann/Siepmann (Fn.165), 47f.

lich keine Gefährdung legitimationsrelevanter Hierarchiedimensionen zu erblicken, weil Weisungsrecht und Verantwortung der vorgesetzten Ebenen wiederum erhalten bleiben. Allerdings setzt die effektive Wahrnehmung des Weisungsrechts Kenntnis der zu kontrollierenden Vorgänge voraus. Der für eine effektive Kontrolle erforderliche Informationsbedarf auf Vorgesetztenebene muss darum gedeckt bleiben. Gerade mit Hilfe von E-Mail ist es aber praktisch besonders gut möglich, Vorgesetzte durch elektronische Kopien von der Querkommunikation zu unterrichten und ihnen so die erforderlichen Informationen zur Verfügung zu stellen.¹⁷⁶

Insgesamt scheinen die Veränderungen verwaltungsinterner Kommunikationsabläufe infolge des Einsatzes von IuK-Technik demnach derzeit nicht solcher Art zu sein, dass das hierarchiebezogene Konzept von Verwaltungslegitimation zu modifizieren wäre und das Verwaltungsorganisations- oder -verfahrensrecht hierauf reagieren müsste.

b) *Verschleierung von Verantwortung*

Zu Legitimationseinbußen des Verwaltungshandelns könnte es kommen, wenn nicht erkennbar wäre, wer auf einen konkreten Verwaltungsvorgang Einfluss genommen hat, weil sich dann Verantwortung nicht zuordnen ließe. Wie gesehen, stehen bereits die Zuständigkeitsregelungen einer Beteiligung beliebiger Mitwirkender an Verfahren und Entscheidung entgegen. Bestehen aber (rechtmäßige) Zugriffsmöglichkeiten verschiedener Personen auf ein Dokument oder einen ganzen Arbeitsvorgang, setzt die Zuordenbarkeit von Verantwortung voraus, dass sich wie in einer Papierakte nachvollziehen lässt, wer in welcher Weise an einem Vorgang mitgewirkt hat. Im elektronischen Verfahren müssen Transparenz und Verantwortung über spezifische elektronische Dokumentationspflichten¹⁷⁷ realisiert werden. Vorbild einer rechtlichen Regelung könnte § 6 IV RegRL sein: »Bei elektronischer Vorgangsbearbeitung ist sicherzustellen, dass die Dokumente, der Laufweg und die Aufzeichnungen aus der Bearbeitung (z.B. Geschäftsgangvermerke, Verfügungen, Aktenvermerke, Zeichnungen, Mitzeichnungen, Kenntnisnahmen) in Protokoll- und Bearbeitungsinformationen nachgewiesen und der elektronischen Akte zugeordnet werden.« Auch das Datenschutzrecht kennt bereits entsprechende Dokumentationspflichten über den lesenden und schreibenden Zugriff bei automatisierter Verarbeitung personenbezogener Daten (z.B. die sog. »Eingabekontrolle« nach Nr. 5 der Anlage zu § 9 Satz 1 BDSG). Solche

176 Allerdings könnte die Zunahme und Beschleunigung verwaltungsinterner Kommunikation hierarchische Kontrolle praktisch erschweren, wenn die Flut der E-Mail-Kopien auf Vorgesetztenebene nicht mehr zu bewältigen ist.

177 Zur Notwendigkeit von Dokumentation auch Hoffmann-Riem, Verwaltungsrecht in der Informationsgesellschaft (Fn.1), 38; Groß, DÖV 2001, 159, 163f. m.w.N.

Dokumentationspflichten sollten über die datenschutzrechtlichen Aspekte hinaus für die elektronische Vorgangsbearbeitung insgesamt statuiert werden.

3. *Verlust der Funktionen der Papierakte*

Reaktionsbedarf des Verwaltungsverfahrensrechts könnte sich hinsichtlich der für die elektronische Verfahrensgestaltung zentralen elektronischen Aktenführung ergeben. Wie gesehen, lassen sich aus § 29 VwVfG inhaltliche Anforderungen an die Führung von Verfahrensakten herleiten. Auch über § 29 hinaus ist die Aktenführung – genauer: sind die Anforderungen, die man an die Aktenführung stellt – unter Rechtsstaats- und Legitimationsgesichtspunkten ein ausgesprochen wichtiges Instrument, um Transparenz und Kontrollierbarkeit des Verfahrens zu sichern. Anhand der Akte soll nachvollzogen werden können, wie es zu einer Entscheidung kommt oder gekommen ist. Die Akte soll den Geschehensverlauf wahrheitsgetreu und vollständig dokumentieren und auf diese Weise die Kontrolle des Verwaltungshandelns ermöglichen.¹⁷⁸

Hier gibt es im elektronischen Verfahren Schwierigkeiten, die damit zu tun haben, dass die elektronische Akte im Vergleich zur Papierakte leichter manipulierbar ist und dass die gesamte elektronische Vorgangsbearbeitung weniger greifbar, viel »flüchtiger« zu sein scheint.

a) *Konkretisierung der Anforderungen an elektronische Aktenführung*

Im Vordergrund der Aktenführungspflichten steht das Kriterium der Wahrheit und Vollständigkeit¹⁷⁹ der Akte. Dem muss die elektronische Akte genauso genügen wie die Papierakte. Es wird sich zeigen, dass hier einige Besonderheiten gelten. Auch das Kriterium der Beständigkeit weist bei elektronischer Aktenführung Besonderheiten auf. Von eigener Bedeutung ist zudem die Verständlichkeit der elektronischen Akte.

(1) *Vollständigkeit*

Forderungen, die hinsichtlich der Aktenwahrheit und -vollständigkeit traditioneller Aktenführung geltend gemacht werden, gelten uneingeschränkt auch für die elektronische Aktenführung. Sie müssen teilweise durch Entwicklung und Einsatz entsprechender Software technisch umgesetzt werden.

178 Dazu Engel, IT-gestützte Vorgangsbearbeitung (Fn. 120), 149ff.

179 Hufen (Fn.14), 164 Rn.241; BVerwG, NJW1983, 2135f.; BVerfG, NVwZ 1988, 621f.; § 6 II RegRL: »Das aus der Bearbeitung entstehende Schriftgut muss vollständig, authentisch und übersichtlich sein.«

a) Insbesondere müssen die Ergebnisse der Sachverhaltsermittlungen dokumentiert werden.¹⁸⁰ Es wird die plausible Befürchtung geäußert, dass im Zeitalter der E-Mail-Kommunikation ein großer Teil des Verwaltungsverfahrens undokumentiert bleibt, weil E-Mails nicht in die Akte aufgenommen werden. Dies kann gezielte Strategie sein, um heikle Vorgänge und Informationen der Kontrolle zu entziehen.¹⁸¹ Die Aufnahme in die Akte kann aber auch aus ganz anderen Gründen unterbleiben, etwa weil sie nicht für notwendig gehalten wird, um Zeit zu sparen oder weil mangels strukturierter E-Mail-Verwaltung eine sinnvolle Aufnahme der elektronischen Kommunikation in die Akte nicht möglich erscheint. Die Verwendung von E-Mail durch die Verwaltung gefährdet die Vollständigkeit der Aktenführung bereits heute, also bevor es überhaupt zu einer umfassenderen Elektronisierung der Verfahrensabläufe gekommen wäre. Es gibt bislang keine allgemeinen Regelungen darüber, welche E-Mails wo und wie abzulegen oder auszudrucken und in die Akte aufzunehmen sind.¹⁸² Elektronische Verwaltungskommunikation, die früher auf Papier erfolgte und dann zu den Akten genommen wurde oder telefonisch erfolgte und wenigstens zu einem Aktenvermerk führte, findet in der Akte u.U. keinen Niederschlag. Damit entgeht ein beträchtlicher Teil des Verfahrensablaufs der Dokumentation.

Genau genommen handelt es sich jedoch nicht um ein spezifisches Problem der E-Mail. Auch im Umgang mit papierschriftlichen Dokumenten und Telefongesprächen besteht keine einheitliche Handhabung der Frage, welche Notizen in eine Akte aufzunehmen sind und welche nicht, über welche Telefonate Vermerke zur Akte zu nehmen sind und über welche nicht. Diesbezüglich fehlt es – von Spezialregelungen wie § 68 IV VwVfG über die Protokollierung der mündlichen Verhandlung im förmlichen Verfahren abgesehen – bereits am eindeutigen rechtlichen Maßstab: Ob über Telefonate, Besprechungen oder sonstiges informelles Handeln von Rechts wegen schriftliche Vermerke oder Niederschriften aufzunehmen und zur Akte zu nehmen sind, lässt sich nur schwer abstrakt bestimmen.¹⁸³ Elektronisierung schafft also kein

180 So allgemein Stelkens/Kallerhoff, in SBS (Fn.30), § 24 Rn.2; Roßnagel, Möglichkeiten für Transparenz (Fn.27), 311, fordert insbesondere die Angabe von verwendeten Internet-Informationsquellen.

181 Hierzu unter dem Stichwort »Aktenhygiene« Roßnagel, Möglichkeiten für Transparenz (Fn.27), 312 m.w.N.

182 Der Ansatz einer solchen Regelung findet sich im baden-württembergischen und im bremischen Signaturerprobungsgesetz. Nach § 3 III des bremischen Gesetzes (GBl. v. 14.6.1999, 138f.) sind durch Rechtsverordnung die Dokumentation des Zugangs einer Übermittlung (Nr.2) und die Form der Speicherung des Übermittlungsinhalts im einzelnen festzulegen, ähnlich § 3 I des baden-württembergischen Gesetzes, GBl. v. 31.7.2000, 536.

183 Bonk/Kallerhoff, in SBS (Fn.30), §29 Rn.27, mit dem Vorschlag, je größer die Bedeutung des Verfahrensverfahrens oder der Verwaltungsangelegenheit im öffentlichen oder privaten Interesse sei, desto eher gebiete der Grundsatz des fairen, objektiven und wahrheitsgetreuen Verwaltungsverfahrens eine Dokumentation des Geschehens, damit eine wahrheitsgetreue Nachzeichnung der Fakten möglich werde.« Zurückhaltend auch Kopp/Ramsauer (Fn.55), § 10 Rn.13.

qualitativ neues, verschärft allerdings ein altes Problem. Wünschenswert wäre, dass einheitliche, möglichst präzise Konventionen für die Handhabung elektronischer Kommunikation und deren Aufnahme in die Akten vorgegeben werden.

b) Es muss sich aus einer elektronischen Akte wie bei der schriftlichen Akte ablesen lassen, wer in welcher Weise auf die Entscheidung Einfluss genommen hat.¹⁸⁴

c) Nachträgliche Korrekturen an elektronischen Dokumenten müssen erkennbar sein; insbesondere dürfen keine Dokumente aus der Akte entfernt werden. Für die elektronische Aktenführung bedeutet dies, dass keine unbelegte Löschung vorgenommen werden darf.¹⁸⁵

d) Da es niemals zu einer vollständig elektronischen Aktenführung in der Verwaltung kommen wird¹⁸⁶, bedarf es außerdem einer Regelung über das Verhältnis von der Papier- zur elektronischen Akte. Die Behörde muss sich entscheiden, ob sie Akten im Wesentlichen elektronisch oder auf Papier führt. Eine der beiden Formen muss vollständig sein.¹⁸⁷

(2) *Verständlichkeit*

Besondere Aufmerksamkeit muss auch dem Erfordernis der Aktenverständlichkeit gelten. Zwar sind an die Verständlichkeit einer Akte keine überzogenen Anforderungen zu stellen, weil sich deren Gestaltung in erster Linie an Behördenzwecken orientiert und die Akte an sich kein an den Bürger adressiertes Schriftstück ist. Die Akte muss jedoch auch für Außenstehende und Verwaltungslaien so verständlich sein, dass das Recht auf Akteneinsicht nicht mangels Aktenverständlichkeit leer läuft.¹⁸⁸ Eine elektronische Akte muss

184 S. diesbezüglich für die elektronische Aktenführung den bereits oben, 2.b) zitierten § 6 IV RegRL.

185 So § 4 III RegRL: »Dokumente dürfen aus der Akte nicht entfernt, bei Nutzung elektronischer Vorgangsbearbeitung nicht gelöscht werden. Elektronisch gespeicherte Informationen dürfen nur nach Beteiligung der Verfasserin oder des Verfassers gelöscht oder verändert werden.«

186 Ein vollends papierloses Büro wird es vor allem in solchen Verwaltungsbereichen nicht geben können, in denen Außendiensttätigkeit anfällt. Es kann auch nicht in jeglichem Außendienst ein Laptop eingesetzt werden. Insbesondere bei Aufgaben der Sozialverwaltung – z.B. bei einem Hausbesuch – könnte der Laptop-Einsatz dem Gesprächserfolg abträglich sein. Hier sind weiterhin Handakten sowie die Möglichkeit der papierschriftlichen Notiz erforderlich.

187 Eine solche Regel findet sich für die Schriftgutverwaltung der Bundesministerien in § 6 III RegRL: »Aktenrelevante elektronisch empfangene, erstellte oder versandte Dokumente sind danach bei *papiergebundener* Bearbeitung auszudrucken. Auch der umgekehrte Fall wird in der Erläuterung zu § 6 RegRL behandelt: Wird ausschließlich *elektronisch* gespeichertes Schriftgut verwaltet, können Eingänge in Papierform, die nicht an den Einsender zurückzusenden sind, und Ausgänge, bei denen in Papierform abschließend gezeichnet wurde, nach elektronischer Erfassung vernichtet werden . . .«

188 Hufen (Fn.14), 164 Rn.242; s. auch Voßkuhle, Der Wandel von Verwaltungsrecht (Fn.1), 387.

darum so gestaltet sein, dass sich auch Personen ohne besondere Kenntnisse von Aktenführung, insbesondere von elektronischer Aktenführung darin zu-rechtfinden können. Hieran ist z.B. die Gestaltung der Benutzeroberfläche des verwendeten Softwareprogramms zu messen¹⁸⁹, zu berücksichtigen sind auch die Schwierigkeiten im Umgang mit Hypertext-Strukturen.¹⁹⁰

Aktenverständlichkeit setzt zudem Übersichtlichkeit¹⁹¹ voraus. Es muss darum ein System der Aktenführung verwendet werden, das Suchen und Finden von Akten ermöglicht.¹⁹² So schreibt z.B. § 17 III Reg RL für die Schriftgutverwaltung in Bundesministerien vor, dass bei elektronischen Akten eine eindeutige Kennzeichnung durch aktenbezogene Angaben in der Akten-datei zu gewährleisten ist.¹⁹³ Entsprechende Regelungen sollten für alle Verwaltungen getroffen werden. Viele Verwaltungen dürften dadurch allerdings vor einige Schwierigkeiten gestellt sein, weil die bestehenden Aktenpläne häufig veraltet sind und aufgrund der Veränderung von Verwaltungsaufgaben ganz neue Einteilungen vorgenommen werden müssten, für die bislang die Klassifikationen fehlen.

(3) *Beständigkeit*

Ganz neuartige Probleme der Aktenführung ergeben sich hinsichtlich der Notwendigkeit der Beständigkeit der elektronischen Akte.¹⁹⁴ Um ihre Dokumentationsfunktion dauerhaft erfüllen zu können, muss die elektronische Akte bis einschließlich zur endgültigen Archivierung nach Bundes- und Landesarchiv-gesetzen einerseits überhaupt erhalten werden und andererseits lesbar bleiben. Ersteres betrifft den Erhalt und die Unversehrtheit der Datenträger und die Unverändertheit der Daten. Zweites verlangt die Vorhaltung¹⁹⁵ des verwendeten Programms oder ähnliche Maßnahmen, die sicherstellen, dass trotz schnellen Hard- und Softwarewandels Dokumente auch nach Jahren noch ge-lesen werden können¹⁹⁶. Beides muss sichergestellt sein, bevor zu einer voll-

189 Voßkuhle, Der Wandel von Verwaltungsrecht (Fn.1), 387.

190 Dazu Idecke-Lux (Fn.46), 137ff.

191 Das Merkmal der Übersichtlichkeit wird in § 6 II RegRL ausdrücklich vorgegeben.

192 Dazu Roßnagel, Möglichkeiten für Transparenz (Fn.27), 310, mit Hinweis auf den ameri-kanischen Freedom of Electronic Information Act, der jede Behörde verpflichtet, einen Index über die Akten zu erstellen und das Suchsystem zu beschreiben, das sie unterhält, um die Akten aufzufinden.

193 S. außerdem § 14 RegRL: »Die Sachakten sind in einem Aktenverzeichnis gemäß Anlage 4 zu registrieren.«

194 Dazu Groß, DÖV 2001, 159, 164; Roßnagel, Möglichkeiten für Transparenz (Fn.27), 312; Schreiber, K&R Beilage 2 zu Heft 10/2000, 11, 40; Dix, Digitale Signaturen im Verwal-tungsverfahren: Besondere Sicherheitsanforderungen erforderlich? K&R Beilage 2 zu Heft 10/2000, 11, 22.

195 Schreiber, K&R Beilage 2 zu Heft 10/2000, 11, 40.

196 Diesbezüglich optimistisch Roßnagel, Die digitale Signatur in der öffentlichen Verwaltung (Fn.156), 162; eher skeptisch Dix, K&R Beilage 2 zu Heft 10/2000, 11, 22: »Die Aufrecht-

elektronischen Aktenführung übergegangen werden kann. Vorher ist der Verzicht auf konventionelle Aktenführung unzulässig.¹⁹⁷ Sinnvoll ist auch eine Regelung der Dauer der Speicherung.¹⁹⁸ Besonderheiten ergeben sich bei der Aufbewahrung digital signierter Dokumente: Hier sind zusätzlich technische Vorkehrungen zur Überprüfung einer digitalen Signatur und ihrer Gültigkeit zu treffen.¹⁹⁹

Zum letzten Aspekt findet sich in § 37 IV VwVfGE für den elektronischen Verwaltungsakt eine Regelung. Danach können durch Rechtsvorschriften zusätzliche Anforderungen an die qualifizierte elektronische Signatur eines Verwaltungsakts und das ihr zugrundeliegende Zertifikat hinsichtlich deren dauerhafter Überprüfbarkeit gestellt werden. Im Übrigen trifft der VwVfGE keine Regelung zur Sicherung der Beständigkeit. Demgegenüber finden sich in einigen Spezialgesetzen wenigstens Rahmenregelungen zur dauerhaften Aufbewahrung und Lesbarkeit von elektronischen Akten und Dokumenten.²⁰⁰ Allerdings bleiben die erforderlichen konkreten technischen Detailregelungen auch in den Spezialgesetzen weitgehend der Verwaltung überlassen; auf gesetzliche Regelung wurde verzichtet.²⁰¹ Eine allgemeine Regelung zur Gewährleistung der Aktenbeständigkeit findet sich außerdem für die Schriftgutverwaltung der Bundesministerien in § 18 RegRL.²⁰²

erhaltung der Lesbarkeit digitalisierter Informationen wird vor dem Hintergrund der schnellen Weiterentwicklung im Hard- und Softwarebereich und insbesondere bei den Speichermedien immer schwieriger und kostenaufwendiger.«

197 Groß, DÖV 2001, 159, 164; ähnlich Dix, K&R Beilage 2 zu Heft 10/2000, 11, 22.

198 Nach § 3 I Nr.3 des baden-württembergischen Signaturerprobungsgesetzes (GBl. v. 31.7.2000, 536f.) ist die Speicherdauer durch Rechtsverordnung zu regeln. Zur Festsetzung von Aufbewahrungsfristen auch § 110c I, II I Nr.2 SGB IV-Entwurf, BT-Drs. 14/9000, 20.

199 Schreiber, K&R Beilage 2 zu Heft 10/2000, 11, 40.

200 Nach § 126 I 2 GBO muss gewährleistet sein, dass 1. die Grundsätze einer ordnungsgemäßen Datenverarbeitung eingehalten, insbesondere Vorkehrungen gegen einen Datenverlust getroffen, die originären Datenbestände sowie deren Kopien sicher aufbewahrt werden und dass 2. die vorzunehmenden Eintragungen auf Dauer inhaltlich unverändert in lesbarer Form wiedergegeben werden können.

S. auch § 110a SGB V-Entwurf, BT-Drs. 14/9000, 20: II. »Die Behörde kann an Stelle der schriftlichen Unterlagen diese als Wiedergabe auf einem Bildträger oder auf anderen dauerhaften Datenträgern aufbewahren, soweit dies unter Beachtung der Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit den Grundsätzen ordnungsmäßiger Aufbewahrung entspricht. Nach den Grundsätzen ist insbesondere sicherzustellen, dass 1. die Wiedergabe auf einem Bildträger oder die Daten auf einem anderen dauerhaften Datenträger . . . b) während der Dauer der Aufbewahrungsfrist jederzeit verfügbar sind und unverzüglich bildlich und inhaltlich unverändert lesbar gemacht werden können . . .«

201 So stellt zwar z.B. die Verordnung zur Durchführung der GBO (BGBl. I 1995, 115ff.) weitere Rahmenbedingungen auf, die im Betrieb eines elektronischen Grundbuches zu beachten sind. Es obliegt jedoch den Grundbuchämtern selbst, geeignete Sicherungsmaßnahmen zu bestimmen und zu ergreifen, um die dauerhafte Lesbarkeit und Sicherheit zu gewährleisten, dazu Schreiber, K&R Beilage 2 zu Heft 10/2000, 11, 40.

202 I: »Abschließend bearbeitetes Schriftgut ist bis zur Aussonderung vollständig im Aktenbestand aufzubewahren, vor einem unbefugten Zugriff zu sichern und vor Beschädigung und Verfall zu schützen. Bei elektronisch gespeichertem Schriftgut sind die Vollständigkeit, Integrität, Authentizität und Lesbarkeit durch geeignete Maßnahmen zu gewährleisten.«

b) Kodifikationsbedürftigkeit

Die Überlegungen zur Konkretisierung der Anforderungen an eine elektronische Aktenführung legen die Regelung verschiedener Aspekte der Aktenführung nahe.

Hinsichtlich des Merkmals der *Vollständigkeit* der Akte könnten Kriterien für die Aufnahme von E-Mails in die Akte vorgegeben werden, es könnten Regelungen über die (Un-)Zulässigkeit des Löschens von Dokumenten, über die Dokumentation des Laufwegs des Bearbeitungsvorgangs und damit die Zuordenbarkeit bestimmter Arbeitsschritte zu den jeweiligen Bearbeitern aufgestellt werden. Hilfreich erscheint auch eine Bestimmung, die die Behörde verpflichtet, sich zu entscheiden, ob sie bestimmte Akten im Wesentlichen elektronisch oder auf Papier führt. Zur Erfüllung des Merkmals der *Verständlichkeit* könnten die Notwendigkeit leicht handhabbarer Ausgestaltung der Benutzeroberflächen und übersichtlicher Aktenführung vorgegeben und eine einheitliche, systematische Aktenkennzeichnung sowie die Führung eines Aktenverzeichnisses gefordert werden. Besonders wichtig erscheint im Hinblick auf das Erfordernis der *Beständigkeit* eine Regelung, die den Verzicht auf traditionelle Aktenführung zugunsten vollständig elektronischer Aktenführung nur unter der Voraussetzung gestattet, dass die dauerhafte Unverändertheit und die Lesbarkeit der Dokumente trotz Kurzlebigkeit von Hard- und Software durch technische Maßnahmen sichergestellt ist. Vorbild hierfür könnten § 126 I 2 Nr. 1, 2 GBO oder § 18 I RegRL sein. Wie in § 18 III RegRL könnten darüber hinaus konkrete Regelungen darüber getroffen werden, wie die Lesbarkeit der Dokumente zu gewährleisten ist.

Zu den meisten Regelungsvorschlägen gibt es bereits Vorbilder, insbesondere in der oben mehrfach zitierten RegRL.

Bei alledem fragt sich allerdings, ob solche Regelungen gesetzlicher Kodifikation bedürfen. Die Aktenführung ist trotz ihrer über den Binnenbereich der Verwaltung hinausweisenden materiellen Tragweite ein verwaltungsinterner Vorgang, ihre Ausgestaltung damit eine Frage der Verwaltungsorganisation. Die Aufgabe der Verwaltungsorganisation fällt grundsätzlich in den Eigenbereich der Verwaltung.²⁰³ Dies bedeutet freilich nicht, dass der Gesetzgeber sich hier eigener Regelungen strikt zu enthalten hätte.²⁰⁴ Sofern nicht umgekehrt der Grundsatz des Gesetzesvorbehalts eingreift, muss der Gesetzgeber jedoch nicht tätig werden, sondern kann die Organisation der Eigeninitiative

III: »Elektronisch gespeichertes Schriftgut bedarf der laufenden Pflege und muss jeweils rechtzeitig ohne inhaltliche Veränderung auf Formate und Datenträger übertragen werden, die dem aktuellen Stand der Technik entsprechen.«

203 S. nur Böckenförde, Die Organisationsgewalt im Bereich der Regierung, 1964, 86.

204 Ebda, 88.

der Verwaltung überlassen.²⁰⁵ Einer Regelung von Detailfragen etwa hinsichtlich der technischen Anforderungen an den Nachweis des Laufwegs eines elektronischen Vorgangs, hinsichtlich der Aktenkennzeichnung oder der Führung eines Aktenverzeichnisses wie auch zur technischen Realisierung dauerhafter Dokumentlesbarkeit sollte sich der Gesetzgeber demnach enthalten. Die Verwaltung dürfte hier zur sachlich angemessenen Regelung besser in der Lage sein.²⁰⁶ Zudem sollte das elektronisch geführte Verfahren nicht durch – angesichts der jungen technischen Entwicklung – verfrühte gesetzliche Regelung unnötig seiner Beweglichkeit beraubt werden.²⁰⁷ Gesetzliche Regelungen sollten sich darauf beschränken, zum einen die materiellen Kriterien für die elektronische Aktenführung abstrakt vorzugeben. Zum anderen sollte der Verwaltung jedoch auch aufgegeben werden, deren Einhaltung durch Dienstanweisung, Verwaltungsvorschrift, Rechtsverordnung oder sonstige Maßnahmen zu organisieren und sicherzustellen. Denkbar wäre, § 29 VwVfG in Anlehnung an § 126 I GBO um einen Absatz zu ergänzen, der einerseits z.B. die (Landes-)Regierung ermächtigt, durch Rechtsverordnung in bestimmten Verwaltungsbereichen elektronische Aktenführung vorzusehen. Andererseits müsste aber verlangt werden, dass die Einhaltung der o.g. materiellen Kriterien gewährleistet ist (a. Vollständigkeit: insbes. Dokumentation des Bearbeitungsvorgangs, Lösungsverbot; b. Verständlichkeit, insbesondere Übersichtlichkeit, c. Beständigkeit: Schutz vor Zerstörung und Verfälschung und Gewährleistung dauerhafter Lesbarkeit). Die technische Umsetzung dieser Vorgaben bliebe dann der Verwaltung überlassen. Hilfreich erschiene dabei die Einrichtung eines Zertifizierungsverfahrens, in dem etwa die Vereinbarkeit konkreter Aktenführungsarrangements mit den gesetzlichen Vorgaben geprüft werden könnte. Es gibt bereits Verfahren, um IT-Systeme zu zertifizieren, dabei geht es aber nur um die datenschutzrechtliche Sicherheit. Zu nennen sind hier insbesondere das Sicherheitszertifikat durch das Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik nach § 4 BSI-

205 Zur Bedeutung des Grundsatzes des Gesetzesvorbehalts für die Kompetenzabgrenzung zwischen Gesetzgeber und Verwaltung in Fragen der Verwaltungsorganisation Schmidt-Abmann, Verwaltungsorganisation zwischen parlamentarischer Steuerung und exekutivischer Organisationsgewalt, in Ipsen-FS, 1977, 333ff.; ders., Der Verfahrensgedanke in der Dogmatik des öffentlichen Rechts, in Lerche/Schmitt Glaeser/Schmidt-Abmann, Verfahren als staats- und verwaltungsrechtliche Kategorie, 1984, 1, 17f.; ders., Verwaltungsorganisationsrecht als Steuerungsressource – Einleitende Problemskizze, in Schmidt-Abmann/Hoffmann-Riem, Verwaltungsorganisationsrecht als Steuerungsressource, 2001, 9, 61.

206 Zu Modellen IT-gestützter Vorgangsbearbeitung und Schriftgutverwaltung und zu Pilotprojekten in der Bundesverwaltung Engel, IT-gestützte Vorgangsbearbeitung (Fn.120), 143ff.

207 Allgemein zu diesem Gesichtspunkt Schmidt-Abmann, Der Verfahrensgedanke in der Dogmatik des öffentlichen Rechts, in Lerche/Schmitt Glaeser/Schmidt-Abmann, Verfahren als staats- und verwaltungsrechtliche Kategorie, 1984, 1, 19.

Errichtungsgesetz²⁰⁸ sowie das IT-Gütesiegel nach § 4 II SHDSG²⁰⁹. Verwandt ist auch das Datenschutzaudit²¹⁰ nach § 9a BDSG, § 10a NWDSG oder nach § 43 II SHDSG²¹¹. Um Aktenführungsprogramme zu zertifizieren, müsste der Prüfauftrag auf verfahrensrechtliche Aspekte, nämlich auf die Qualität der Aktenführung erstreckt werden.

4. *Substitution gesetzlicher durch softwaregeleitete Verfahrenssteuerung*

Dem Verfahrensrecht als ganzem drohen Funktionsverluste durch den Einsatz prozessorientierter Software, die Verwaltungsabläufe steuert. Während idealtypisch das Verfahrensrecht den Verfahrensverlauf steuert, ist es dann das jeweils verwendete Programm, welches die entscheidenden Impulse für das Verfahren gibt. Durch den Einsatz prozessorientierter Software ändert sich demnach nicht lediglich die Form des Verfahrens, sondern unter Umständen auch dessen inhaltliche Gestaltung. Wenn so die Softwarebindung der Verwaltung an die Stelle ihrer Gesetzesbindung tritt, erscheint dies in mehrfacher Hinsicht problematisch.

a) *Substitution des behördlichen Verfahrensermessens*

Zum einen scheint sich die Verwaltung auf diese Weise ihres Verfahrensermessens zu begeben, zu dessen Ausübung sie gesetzlich verpflichtet ist (insbes. §§ 10, 24 I 2 VwVfG). Die konkrete Ausgestaltung des Verfahrens liegt nicht in der Verantwortung der Behörde, sondern wird durch das Programm vorgegeben. Ist ein Verfahrensschritt im Programm nicht vorgesehen, kann er nicht erfolgen. So wird von Programmen berichtet, die eine gründlichere Dokumentation der Sachverhaltsermittlung nicht gestatten, weil eine Maske fehlt, in die umfassende Ermittlungsergebnisse einzutragen wären.²¹² Von dem Programm werden nur ganz bestimmte Sachverhaltsaspekte abgefragt, weitere Informationen erklärt das Programm durch Nichtbeachtung mittelbar

208 Gesetz über die Errichtung des Bundesamtes für Sicherheit in der Informationstechnik (BSI-Errichtungsgesetz – BSIG) vom 17. Dezember 1990, BGBl. I, 2834.

209 Dazu Bäumler, Datenschutz und IT-Gütesiegel im Praxistest, RDV 2001, 167, 169ff.

210 Dazu Roßnagel, Datenschutz-Audit – ein neues Instrument des Datenschutzes, in Bäumler, H. (Hg.), Der neue Datenschutz, 1998, 65ff.; Bäumler, RDV 2001, 167, 168f.; Dieckmann/Eitschberger/Eul/Schwarzhaupt/Wohlrab, Datenschutz – Quo Vadis? DuD 2001, 549ff.

211 Am weitesten fortgeschritten und durch untergesetzliche Vorschriften umgesetzt ist derzeit das Datenschutzauditverfahren in Schleswig-Holstein. S. dazu »Anwendungsbestimmungen des Unabhängigen Landeszentrums für Datenschutz zur Durchführung eines Datenschutzaudits nach § 43 Abs.2 LDSG«, <http://www.rewi.hu-berlin.de/Datenschutz/DSB/SH/material/recht/audit/audit.html>.

212 Allgemein zur Kritik der Anwender an der Einengung von Handlungs- und Entscheidungsspielräumen aufgrund mangelnder Flexibilität der Steuerungsfunktionen in informationstechnisch unterstützten Verwaltungsprozessen Engel, IT-gestützte Vorgangsbearbeitung (Fn.120) 145.

für unerheblich. Es bestimmt also nicht – wie § 24 I 2 VwVfG es vorsieht – die Behörde Art und Umfang der Ermittlungen, sondern das eingesetzte Programm. Damit ist nicht zuletzt die Legitimationsgrundlage des Verwaltungshandelns in Frage gestellt, weil die Verwaltung die Verfahrensverantwortung aus der eigenen Hand zu geben und in die der Entwickler der Software – regelmäßig private Unternehmen – zu legen scheint.

Dies führt jedoch nicht zur Unzulässigkeit des Einsatzes von verfahrenssteuernder Software:

Die Verfahrensverantwortung der Behörde und ihre Verpflichtung zur Ausübung des Verfahrensermessens muss eben bereits bei der Auswahl der Software zum Tragen kommen. Insoweit ist die Ermessensausübung auf den Zeitpunkt der Softwareauswahl vorverlagert und die Software fungiert ähnlich wie eine ermessenslenkende Verwaltungsvorschrift selbstprogrammierend. Solche Formen der Selbstbindung der Verwaltung sind üblich und zulässig, im Einzelfall bleibt lediglich zu prüfen, ob eine besondere Konstellation ausnahmsweise ein Abweichen von der Eigenprogrammierung verlangt.²¹³

Der Auswahl der Software durch die Behörde kommt damit zentrale Bedeutung zu – auch unter Legitimationsgesichtspunkten. Mit der Auswahl übernimmt die Behörde die Verfahrensverantwortung für das Programm. Tatsächlich wirksam wird diese Verantwortung allerdings nur, wenn eine inhaltliche Auseinandersetzung mit der Leistungsfähigkeit des Programms erfolgt. In der Praxis scheinen solche Prozesse durchaus stattzufinden: Verwaltungssoftware wird in enger Zusammenarbeit zwischen Verwaltungsmitarbeitern und Softwareentwicklern erarbeitet; es wird vorab gemeinsam formuliert, welche Anforderungen ein Programm erfüllen muss. Dabei sollte wegen der angedeuteten Ermessensproblematik auch darauf geachtet werden, dass das Programm dem Bearbeiter gewisse Spielräume bietet, um auf ungewöhnliche Sachverhalte angemessen reagieren zu können. Denkbar wäre etwa, stets Platz für die Eintragung unvorhergesehener Aspekte einzuräumen. Allerdings wird kaum für jede Behörde eine ganz individuelle Lösung entwickelt, sondern es besteht eine Tendenz zum Einsatz standardisierter Software, denn ohne Standardisierung sind die erhofften Rationalisierungseffekte verfahrensunterstützender Software nicht zu haben. Die realen Einwirkungsmöglichkeiten einzelner Verwaltungen sind darum begrenzt. Ihre tatsächliche Möglichkeit der Verantwortungsübernahme beschränkt sich regelmäßig auf die Entscheidung, eine vorhandene, weitgehend standardisierte Software einzusetzen oder sie nicht einzusetzen. Auch damit übernimmt die Behörde jedoch in juristisch hinreichender Weise die Verfahrensverantwortung für das Programm.

213 Hufen (Fn.14), 87 Rn.105.

b) *Verlust gesetzlicher Steuerungswirkung/Gefahr programmierter Verfahrensfehler*

Zum anderen scheint das Verfahrensgesetz selbst an Steuerungswirkung zu verlieren; an seine Stelle tritt das Programm. Bildet ein Programm die Rechtslage nicht richtig ab, kommt es damit über die Ermessensproblematik hinaus zum Verfahrensfehler. Schränkt ein Programm etwa die Dokumentation der Sachverhaltsermittlung zu sehr ein, wäre möglicherweise das Gebot der Sachverhaltsermittlung und ihrer aktenförmigen Dokumentation²¹⁴ verletzt (§ 24 I VwVfG).

Das Verfahrensrecht büßt seine Steuerungswirkung jedoch nicht wirklich ein. Diese muss vielmehr mittelbar entfaltet werden, nämlich vermittelt über eine den gesetzlichen Anforderungen entsprechend ausgestaltete Software: Das Gesetz steuert die Ausgestaltung des Programms, das Programm steuert das Verfahren. Wenn das Programm im konkreten Fall die rechtlichen Anforderungen nicht richtig umsetzt, leidet ein strikt nach dem Programm durchgeführtes Verfahren zwar an einem Rechtsfehler. Dass falsche Selbstprogrammierungen der Verwaltung zu Verfahrensfehlern führen können, ist jedoch für sich genommen keine Besonderheit des Einsatzes prozessorientierter Software: Läge der Verfahrensgestaltung etwa eine fehlerhafte Verwaltungsvorschrift zugrunde, wäre das Verfahren auch rechtsfehlerhaft. Parallelen bestehen auch zur Verwendung inhaltlich unzutreffender Vordrucke.²¹⁵ Welche Konsequenzen das hat, hängt von der Fehlerfolgenregelung ab.

Problematisch könnte allerdings erscheinen, dass programmbedingte Verfahrensfehler nicht sofort abgestellt werden können, weil dafür zunächst neue Software beschafft werden müsste, was auf verwaltungspraktische, insbesondere finanzielle Hindernisse stößt. Insofern sind softwarebedingte Verfahrensfehler korrekturresistenter als solche, die auf einer – ohne größeren Kostenaufwand überarbeitbaren – falschen Verwaltungsvorschrift beruhen. Auch insofern kommt der Auswahl der Software durch die Behörde zentrale Bedeutung zu: Fehler des Programms, die zu diesem Zeitpunkt übersehen werden, sind später nicht mehr ohne Aufwand zu beseitigen. Die einzelne Behörde könnte auch insoweit durch die Einrichtung von Zertifizierungsverfahren entlastet werden, durch die die allgemeine Verfahrensrechtskonformität bestimmter Programme bescheinigt wird.

Tritt aber ein Fehler auf und kann auf den Korrekturbedarf nicht sofort durch Programmänderung reagiert werden, müssen sich die betroffenen Stellen auf

214 Zur Notwendigkeit, das Ermittlungsergebnis zu dokumentieren, Stelkens/Kallerhoff, in SBS (Fn.30), § 24 Rn.2.

215 Dazu allgemein Hufen (Fn.14), 156 Rn.230.

andere Weise behelfen. (Im oben angeführten Beispiel wurden die zusätzlichen Ergebnisse der Sachverhaltsermittlung einfach in einer an und für sich nicht dafür vorgesehenen Maske eingetragen.) Jedenfalls darf das erkanntenmaßen fehlerhafte Programm nicht mehr schematisch angewendet werden.

Aus zwei Gründen kann sich der Einsatz prozessorientierter Software im Hinblick auf die Rechtmäßigkeit der Verfahrensgestaltung am Ende sogar als gewinnbringend erweisen:

Zum einen wird das Risiko individueller Verfahrensfehlentscheidungen durch die Vorprogrammierung und unmittelbare Unterstützung des Verfahrensablaufs verringert – vorausgesetzt, das Programm selbst hat die gesetzlichen Vorgaben richtig umgesetzt. Damit kehrt ein Ideal der Rechts- und Verwaltungsinformatik der 70er und der frühen 80er Jahre, Verwaltungsentscheidungen durch Automation vollständig zu programmieren²¹⁶ zurück: Verwaltungsentscheidungen als solche können mangels Maschinisierbarkeit vieler Subsumtions- und Abwägungsvorgänge nicht vollständig vorprogrammiert werden. Hingegen ist der Verfahrensablauf in großen Teilen formalisierbar und damit auch besser programmierbar. Im Unterschied zur Idee automatisierter Entscheidungsfindung wird der den Vorgang bearbeitende Mensch aus dem programmierten Verfahrensablauf auch keineswegs verbannt²¹⁷: Es bleibt immer noch der Bearbeiter selbst, der jeden Verfahrensschritt einzuleiten hat. Das Programm vollzieht das Verfahren also nicht selbst, sondern dirigiert lediglich den Bearbeiter durch das Verfahren. Der Einsatz verfahrenunterstützender Software ist darum etwas völlig anderes als die Automation von Verwaltungsentscheidungen. Mit beiden verbindet sich aber die Hoffnung auf höhere Gleichförmigkeit und auf Ausschaltung individueller Bearbeitungs-willkür und -fehler.²¹⁸

Zum anderen sollte der Rechtsumsetzungswille der privaten Softwareanbieter nicht unterschätzt werden. Wer den Verwaltungen standardisierte Software verkaufen möchte, wird darauf bedacht sein, gerichtsfeste Software zu entwickeln, denn ein Programm, das verwaltungsgerichtlicher Überprüfung nicht standhält, wäre wertlos. Es kommt darum nicht von ungefähr, dass Softwareanbieter aus Sicht der Verwaltung bisweilen als »Bremsen« empfunden wer-

216 Dazu z.B. Traummüller (Fn.134), 26ff.

217 Vgl. Traummüller (Fn.134), 32. Pointiert auch Lenk, *Electronic Government* (Fn.16), 127, »... Abkehr von der in der wissenschaftlichen Betrachtung immer noch verbreiteten Auffassung . . ., welche die Informationstechnik-Anwendung in der Verwaltung gleichsetzt mit der Automation von Teilschritten und der mit dieser einhergehenden Formalisierung und Standardisierung des Umgangs mit Informationen. Der grundlegende Tatbestand ist nicht mehr die Automation, sondern das menschliche Zusammenarbeiten, bei dem Menschen sich der Informationstechnik bedienen, also die Steuerleute in ihrem jeweiligen Tandem sind.«

218 Vgl. Pitschas, *Allgemeines Verwaltungsrecht* (Fn.1), 264.

den, weil sie aufgrund rechtlicher Bedenken bestimmte Programmleistungen nicht anbieten wollen, die aus Verwaltungssicht sehr hilfreich wären.²¹⁹

c) *Notwendigkeit der Programmdokumentation*

Unbedenklich ist der Einsatz prozessorientierter Software im Übrigen nur dann, wenn die Verfahrenslenkung durch das Programm nicht im Verborgenen erfolgt. Die Verfahrensprogrammierung muss vielmehr kontrollierbar sein und daraus resultierende Verfahrensfehler müssen entdeckt werden können. Realisieren lässt sich dies, indem man das Programm als Teil der Akte ansieht, so dass sich zunächst das Akteneinsichtsrecht (§ 29 VwVfG) auf das Programm erstreckt und eine erste Kontrollwirkung entfalten kann.²²⁰ Darüber hinaus ist das Programm im Rahmen von Aufsicht, Widerspruchs- und Gerichtsverfahren als Teil der Akte der Überprüfung zugänglich zu machen. Dann lassen sich Verfahrensfehler sogar besser nachweisen als im konventionellen Verfahren, wo man eine entsprechend schematische Dokumentation der Prüfungsschritte nicht hat. Einer Gesetzesänderung bedarf es insoweit nicht, die Überprüfung der Software lässt sich interpretatorisch lösen.

V. *Ergebnis*

Die wesentlichen *Hindernisse* für eine Intensivierung informationstechnisch gestützter, stärker integrierter Vorgangsbearbeitung sind durch die hohen Koordinations- und Organisationsanforderungen bedingt, nicht durch Verfahrensrecht. Insbesondere steht das geltende Recht einem Übergang zu elektronischer Aktenführung nicht prinzipiell entgegen. Allerdings sind einer Intensivierung integrierter Vorgangsbearbeitung durch Zuständigkeitsvorschriften Grenzen gesetzt. Deren Reformbedarf kann nur im Einzelfall ermittelt werden.

Die notwendigen Koordinations- und Organisationsmaßnahmen sollten verwaltungsseits eigenständig ergriffen und nicht vom Gesetzgeber vorgegeben werden. Durch Gesetz könnte allenfalls die Koordinationsaufgabe als solche begründet und zu ihrer Wahrnehmung geeigneten Einheiten übertragen werden. Dies könnte der verwaltungsinternen Nutzung der IuK-Technik *förder-*

219 Im o.g. Beispiel war es in Wirklichkeit wohl nicht so, dass der Softwareanbieter nicht verstanden hätte, dass die Sachbearbeiter gern noch andere Eintragungen vornehmen möchten, sondern der Anbieter war der Auffassung, dass weitere Eintragungen datenschutzrechtliche Probleme hervorrufen würden. Datenschutzrechtliche Bedenken auf Seiten des Anbieters waren also der Grund für die unbequeme Bildschirmmaske.

220 Das Recht auf Information über das verwendete Programm lässt sich auch aus § 25 VwVfG herleiten – ähnlich wie das Recht auf Information über die den Einzelfall betreffenden Verwaltungsvorschriften u.ä., dazu Hufen (Fn.14), 156f. Rn.231.

lich sein. Diese Einheiten sollten ihrerseits durch Gesetz errichtet werden, wenn hierin Private mitwirken und ihr technisches Know-how einbringen sollen.

Vergleichsweise großer Reaktionsbedarf des Verwaltungsverfahrenrechts wird mit der Zunahme netzgestützter Arbeitsformen entstehen, um Einbußen der *verfahrensordnenden* Funktion des Verfahrensrechts zu kompensieren. Zwar haben sich hier manche auf den ersten Blick denkbaren Einwände als – jedenfalls vorerst – unbegründet erwiesen (Preisgabe der positiven Segmentierungseffekte; Legitimationseinbuße durch Enthierarchisierung). Anlass zu Reaktionen geben jedoch infolge stärker integrierter Arbeitsabläufe denkbare Transparenzeinbußen, die die Zuordnung von Verantwortung erschweren. Im Vordergrund sollte hier die Auferlegung von Dokumentationspflichten stehen. Transparenz lässt sich auch bei organisatorisch und technisch eng vernetzter Arbeitsweise wiedergewinnen, wenn Arbeitsschritte und Mitwirkung verschiedener Beteiligter dokumentiert werden. Ähnliches gilt für die Rückgewinnung der bei elektronischer Vorgangsbearbeitung gefährdeten, besonderen Verfahrensfunktion ordnungsgemäßer Aktenführung. Die materiellen Grundsätze der elektronischen Aktenführung und eine entsprechende Gewährleistungspflicht der Verwaltungsspitze sollten gesetzlich vorgeschrieben, die technische Umsetzung im Einzelnen aber der Verwaltung überlassen werden, die allerdings durch Einrichtung eines Zertifizierungsverfahrens unterstützt werden könnte. Transparenz muss schließlich auch beim Einsatz verfahrensunterstützender Software gewährleistet sein, in dem die verwendeten Programme offen gelegt werden. Ein Anspruch auf Offenlegung lässt sich insbesondere im Rahmen des geltenden Akteneinsichtsrechts begründen.

D. *IuK-Technik-gestützte Neuordnung der Verfügbarkeit verwaltungsinternen Wissens*

I. *Leitbild*

Informationstechnische Vernetzung der Verwaltung scheint für die in jedem Verwaltungsverfahren zentralen²²¹ Vorgänge von Informationsbeschaffung, -aufbereitung und Informationsverwertung ganz neue Dimensionen zu eröffnen:

221 Zur zentralen Bedeutung der Informationsbeschaffung und -verarbeitung z.B. Hufen (Fn.14) 145 Rn.207; Bryde, Die Einheit der Verwaltung als Rechtsproblem, VVDStRL 46 (1988), 181, 202; Schmidt-Aßmann, Verwaltungsverfahren (Fn.22), 624; Engel, IT-gestützte Vorgangsbearbeitung (Fn.120), 148.

Informationstechnisch vernetzte Verwaltung wird als umfassendes »Wissensnetz«²²² begriffen, in dem jede Information zu jeder Zeit an jedem Ort und in jeder Form verfügbar ist²²³. Den Reiz der Ubiquität elektronischer Information macht die Möglichkeit besserer Verwertung verwaltungsintern bestehender Informationen aus.²²⁴ Die gemeinsame Nutzung existierender Daten durch verschiedene Verwaltungseinheiten lässt die Mehrfacherfassung und Mehrfachaktualisierung von Daten überflüssig werden.²²⁵ Dies entlastet in erster Linie die Verwaltung, kann aber durchaus auch dem Bürger zugute kommen, wenn bestimmte Angaben nur einmal und nicht vor verschiedenen Stellen immer wieder gemacht werden müssen.²²⁶

Freilich kann das umfassende Wissensnetz nur als grobes Leitbild verstanden werden. Schon wegen grundrechtlich verankerter Datenschutzerfordernisse darf es zur Ubiquität von Informationen, jedenfalls im personenbezogenen Bereich, niemals kommen.²²⁷ Vielmehr muss der Informationsfluss unter Datenschutzgesichtspunkten durch einzelfallbezogene²²⁸ technische Vorkehrungen, insbesondere durch die Verteilung von Entschlüsselungs- und Einsichtsrechten²²⁹, genau gesteuert werden. Neben diesem rechtsstaatlichen gibt es einen verwaltungspraktischen Einwand gegen Ubiquitätsvorstellungen: Eine ubiquitäre Informationsstruktur wäre gar nicht effizient nutzbar. Rationalisierungseffekte sind von der besseren Verfügbarkeit der Informationen nur dann zu erwarten, wenn die Informationen der jeweiligen Stelle aufgabenbezogen und aufgabengerecht zur Verfügung stehen. Hingegen können freie, unstrukturierte Zugriffssysteme einen »information overload« zur Folge haben; die Informationsfülle ist dann wertlos, weil sie nicht beherrscht werden kann. Auch unter diesem Gesichtspunkt ist die Speicherung von Information und der Zugang zu Information zu limitieren.²³⁰

222 Traummüller (Fn.134), 24.

223 Killian/Wind, *VerwArch* 1997, 499, 500.

224 Scherzberg, *Die öffentliche Verwaltung* (Fn.148), 210f., betont hingegen stärker den Integrationseffekt von über die Behörden Grenzen hinweg hergestellten Datenverbänden.

225 Reiner mann, *DV* 1995, 1, 6.

226 Plakativ Plamper (Fn.87), 49: »Seit Jahren ist die unzureichende Nutzung der in der Kommune längst vorhandenen, aber in zahllosen Datenfriedhöfen der Aktenschränke und der Datenbanken in Rechenzentren und PCs vergrabenen Wissensschätze zu beklagen . . . Das Intranet bietet die Möglichkeit, das weitverteilte kommunale Wissen für anstehende Entscheidungen zu nutzen. Insoweit nutzen wir endlich die informierte Kraft der Datenverarbeitung und schaffen bessere Angebote für die Bürgerinnen und Bürger.«

227 S. nur Groß, *DÖV* 2001, 159, 164; Schreiber, *K&R Beilage 2 zu Heft 10/2000*, 11, 40; Boehme-Neßler, *NVwZ* 2001, 374, 377; grundlegend das Volkszählungsurteil, *BVerfGE* 65, 1, 41 ff.

228 Auf die Notwendigkeit, bei jeder Neuorganisation die verfassungsrechtlichen Datenschutzanforderungen im Einzelnen zu prüfen und technisch umzusetzen, weist Boehme-Neßler, *NVwZ* 2001, 374, 377, zutreffend hin.

229 Dazu Schreiber, *K&R Beilage 2 zu Heft 10/2000*, 11, 40.

230 Zu diesem Aspekt B. Becker, *Öffentliche Verwaltung*, 621; zur Gefahr, »im Datenmeer unterzugehen« auch Reiner mann, *DÖV* 1999, 20, 25; Görner, *Öffentlicher Dienst im Informa-*

Damit zeigt sich zugleich die Komplexität der Aufgabe, Verwaltungen informationell – also nicht lediglich informationstechnisch – zu vernetzen. Es ist keineswegs damit getan, dass Internetanschlüsse und Intranet vorhanden sind, über die Informationen ausgetauscht werden können. Vielmehr sind die Speicherung von und der Zugang zu Information im Hinblick auf die spezifischen Aufgaben jeder Verwaltungseinheit und jedes Verwaltungsmitarbeiters zu organisieren. Das setzt insbesondere voraus, dass zunächst einmal erkannt wird, dass bei bestimmten Verwaltungsvorgängen Informationen gesammelt werden, die auch für andere Vorgänge von Bedeutung sind. Information und Informationsbedarf finden nicht automatisch zueinander, sondern müssen systematisch zusammengebracht werden. So scheint etwa die Doppelverwertbarkeit von Immissionsdaten im immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren einerseits und bei der Aufstellung eines Flächennutzungsplans andererseits nur langsam bewusst geworden zu sein.²³¹ Der Verfügbarmachung von vorhandener Information hat also ein aufwendiger Prozess der Wissensorganisation vorauszugehen.²³² Um Datenbanken oder Datenübermittlungssysteme nutzen zu können, müssen zudem Übertragungsformate standardisiert werden, so dass die Verwertbarkeit durch andere Stellen technisch gewährleistet ist. Auch dies macht Koordination und Organisation erforderlich.²³³ Insgesamt wird und muss die Informationsstruktur also vom Leitbild ubiquitärer Verfügbarkeit weit entfernt bleiben. Es wird nur zu streng geplanten Verknüpfungen im Einzelfall kommen. Insoweit dürften allerdings durchaus noch erhebliche Rationalisierungsgewinne zu erzielen sein.

II. *Bedeutung des Verwaltungsverfahrensrechts*

Das Verfahrensrecht spielt hier lediglich eine untergeordnete Rolle. Insbesondere behindert das Verwaltungsverfahrensrecht eine informationstechnisch unterstützte engere Verzahnung und damit die bessere Verwertung verwaltungsintern vorhandener Information nicht. Es wird sogar vorgeschlagen, die Heranziehung im Internet oder bei anderen Stellen online verfügbarer Informationen als Bestandteil der Sachverhaltsermittlungspflicht (§ 24 VwVfG)

tionszeitalter, in Reinermann (Hg.), *Regieren und Verwalten im Informationszeitalter*, 2000, 432, 441, spricht vom »Meer von virtuellem Müll«, meint damit aber vor allem die Qualität der vom Bürger im Internet erhältlichen Informationen.

231 Dazu Plamper (Fn.87), 49.

232 Reinermann, *DÖV* 1999, 20, 25; Scherzberg, *Die öffentliche Verwaltung* (Fn.148), 211 m.w.N.; Schmidt-Abmann, *Verwaltungsrecht in der Informationsgesellschaft* (Fn.14), 417f. m.w.N.

233 Plastisch belegt wird dies z.B. durch die Schwierigkeiten bei der Errichtung eines neuen Datensystems für das BKA (INPOL-neu). Das bereits 100 Mio. DM teure Projekt scheint kurz vor dem Scheitern zu stehen.

anzusehen.²³⁴ Freilich ergeben sich ganz erhebliche Hindernisse für informationelle Vernetzung aus dem Datenschutzrecht²³⁵, das sich durchaus als Teil des Verwaltungsverfahrensrechts fassen ließe.²³⁶ Datenschutzrechtliche Aspekte bleiben hier jedoch – seiner Sonderbehandlung durch den Gesetzgeber folgend – ausgeklammert.

Im Übrigen ist es, wie gezeigt, vor allem eine Organisations- und Koordinationsaufgabe, mit den Mitteln der IuK-Technik im Rahmen des rechtlich Möglichen eine bessere Informationsverwertung herbeizuführen.²³⁷ Möglicherweise kann der Gesetzgeber hier fördernd tätig werden, indem durch Gesetz institutionelle Vorkehrungen für die Erfüllung dieser Aufgabe getroffen werden. So ließe sich die informationelle Vernetzung sicherlich effektiver vorantreiben, wenn man hierfür zentrale Organisationseinheiten errichtete und diese mit der Aufgabe betraute, den notwendigen Informationsfluss für den Einzelfall zu ermitteln und zu steuern.²³⁸

III. *Beeinträchtigung der verfahrensordnenden Funktion*

Reaktionen des Verwaltungsverfahrensrechts könnten allerdings zur Wahrung seiner Verfahrenssteuerungsfunktion erforderlich sein.

1. *Wissensasymmetrie zwischen Verwaltung und Bürger*

So besteht die Gefahr, dass die informationelle Vernetzung der Verwaltung Wissensasymmetrien im Verhältnis zur Außenwelt hervorruft, wenn die Ver-

234 Pitschas, Allgemeines Verwaltungsrecht (Fn.1), 291f.; s. auch Hoffmann-Riem, Verwaltungsrecht in der Informationsgesellschaft (Fn.1), 29.

235 Einschlägig ist hier auch die literarische Auseinandersetzung um die grundrechtlichen Grenzen der Zulässigkeit von »Informationshilfe«, insbesondere der »Online-Abfrage« von Information; dazu W. Schmidt, Amtshilfe durch Informationshilfe, ZRP 1979, 185ff.; Schlink, Die Amtshilfe, 1982, insbes. 169ff.; ders., Datenschutz und Amtshilfe, NVwZ 1986, 249ff.; Wilde, Amtshilfe und Datenschutz im Lichte des Volkszählungsurteils des Bundesverfassungsgerichts, BayVBl. 1986, 230ff.; Simitis, Von der Amtshilfe zur Informationshilfe, NJW 1986, 2795ff.; Bryde (Fn.221), 181, 203ff.; Lehner, Der Vorbehalt des Gesetzes für die Übermittlung von Informationen im Wege der Amtshilfe, 1996.

236 Zum Zusammenhang Schmidt-Aßmann, Verwaltungsrecht in der Informationsgesellschaft (Fn.14), 419.

237 Der Gesetzgeber ist allerdings gefragt, wenn grundrechtsrelevante Daten übermittelt werden, weil es hierfür einer gesetzlichen Grundlage bedarf. Eine allgemeine Regelung für Datenübermittlung an öffentliche Stellen findet sich in § 15 BDSG, eine weitergehende Spezialregelung ist in § 117 BSHG getroffen, der es gestattet, Sozialhilfeempfänger regelmäßig im Wege des automatischen Datenabgleichs mit Auskunftsstellen zu überprüfen. Zum Gesetzesvorbehalt bei der Datenübermittlung s. die Nachweise oben in Fn.235.

238 S. Grabow/Floeting, Wege zur telematischen Stadt, in Kubiczek/Bracyk/Klumpp/Müller/Neu/Raubold/Roßnagel (Hg.), Multimedia@Verwaltung, Jahrbuch Telekommunikation und Gesellschaft 1999, 75, 80; Schmidt-Aßmann, Verwaltungsrecht in der Informationsgesellschaft (Fn.14), 418.

waltung eigenes und fremdes Wissen immer besser ausnutzen kann, die Adressaten der Verwaltungstätigkeit und sonstige Außenstehende jedoch an diesem Wissenszuwachs nicht partizipieren.²³⁹ Grundsätzlich können Wissensungleichgewichte durch Geltendmachung von Auskunftsansprüchen nach § 25 VwVfG und Akteneinsichtsrecht nach § 29 VwVfG kompensiert werden. Damit diese Rechte auch gegenüber einer informationell vernetzten Verwaltung ihre Wirkung erhalten, muss die Ausnutzung der Online-Informationsquellen durch die Verwaltung einen erkennbaren Niederschlag finden. Internetrecherchen und Abfragen bei verwaltungsinternen Datenbanken sollten darum als wesentlicher Teil der Sachverhaltsermittlung in der Akte dokumentiert werden²⁴⁰, so dass das Akteneinsichtsrecht auch Außenstehenden Zugang zu diesen Informationen verschafft. Einer Gesetzesänderung bedarf es insofern nicht; es genügt eine weitere Auslegung der ohnehin schon in § 24 VwVfG verankerten Pflicht, Gang und Ergebnisse der Sachverhaltsermittlung in den Akten zu dokumentieren²⁴¹.

2. Amtshilfe

Anpassungsbedarf des Verwaltungsverfahrensrechts wird angesichts verstärkter informationeller Zusammenarbeit beim Amtshilferecht erwartet, weil der Informationsaustausch innerhalb informationstechnisch vernetzter Verwaltungen aus dem Institut der Amtshilfe herauswachsen.²⁴²

Tatsächlich erfassen die Amtshilferegelungen in §§ 4 ff. VwVfG nur Bruchteile des denkbaren inter- und intranetgestützten Informationsaustauschs. So fehlt es bei einer Online-Abfrage am in § 4 VwVfG vorausgesetzten Merkmal des Ersuchens im Einzelfall.²⁴³ Die Amtshilferegelungen sind dann nicht anwendbar. Das Verwaltungsverfahrensrecht sollte hierauf durch Errichtung eines neuen amtshilfeähnlichen Instituts für die informationelle Zusammenarbeit reagieren, wenn infolge der Nichtanwendbarkeit der Amtshilferegelungen deren notwendige Steuerungsfunktionen leer liefen.

Wesentlicher Regelungsgehalt der Amtshilfavorschriften ist die Verpflichtung der ersuchten Behörde, Hilfe zu leisten. Da Online-Datenabfragen nicht erfasst sind, gibt es auch keine Verpflichtung für datenbesitzende Behörden, diese Daten in einer online abrufbaren Datenbank zur Verfügung zu stellen. Erst die zügige Abrufbarkeit von Daten macht informationelle Vernetzung aber wertvoll. Muss wegen jeder gewünschten Information zunächst eine Be-

239 Zum Problem »informationeller Asymmetrien zwischen Individuen und Organisationen« auch Pitschas, Allgemeines Verwaltungsrecht (Fn.1), 236.

240 Vgl. Roßnagel, Möglichkeiten für Transparenz (Fn.27), 311.

241 Stelkens/Kallerhoff, in SBS (Fn.30), § 24 Rn.2.

242 Hoffmann-Riem, Verwaltungsrecht in der Informationsgesellschaft (Fn.1), 34f.

243 Kopp/Ramsauer (Fn.55), § 4 Rn.13 in Fn. 12; Bryde (Fn.221), 181, 207.

hörde um Hilfe ersucht werden, geht der Rationalisierungseffekt informationstechnischer Vernetzung schnell verloren. Auf den ersten Blick könnte es darum wünschenswert erscheinen, den Amtshilfedanken zu erweitern, indem eine Regelung über die Verpflichtung zur Sammlung und (Online-)Zurverfügungstellung von Daten getroffen wird. Dies abstrakt zu regeln, dürfte jedoch kaum möglich sein: Es lässt sich nicht allgemein sagen, welche Daten zu sammeln und wem in welcher Weise zur Verfügung zu stellen sind.²⁴⁴ Wie gesehen, kann sowohl aus datenschutzrechtlichen als auch aus verwaltungspraktischen Gründen nicht einfach jede Verwaltungsinformation allgemein verfügbar gemacht werden. Es müssen vielmehr auf konkrete Verwaltungsaufgaben zugeschnittene Datenbanken eingerichtet und Informationsverbände organisiert werden, zu denen bestimmte Stellen mit berechtigtem Interesse Zugang haben. Dabei sind auch Fragen der Kostenverteilung zu klären, da § 8 VwVfG unanwendbar ist.²⁴⁵ Eine allgemeine verfahrensrechtliche Regelung kann hierüber nicht getroffen werden.²⁴⁶

Im Übrigen sind die Behörden nicht daran gehindert, freiwillig im Rahmen des grundrechtlich Zulässigen Organisationsverbände zu vereinbaren.²⁴⁷ Sofern der Datenaustausch Grundrechte nicht beeinträchtigt, ist dafür keine gesetzliche Grundlage erforderlich.

Eine gesetzliche Ergänzung oder Erweiterung des Instituts der Amtshilfe ist auch nicht aus rechtsstaatlichen Gesichtspunkten – insbesondere des Grundrechtsschutzes – erforderlich. Man könnte sich zwar sorgen, dass mit der Amtshilfe auch rechtsstaatliche Sicherungen des Amtshilferechts verloren gehen: Würde Information im Wege der Amtshilfe weitergegeben, müsste die ersuchte Behörde zunächst prüfen, ob sie die Information überhaupt weitergeben darf. Diese Filterfunktion entfällt bei der Online-Abfrage von Information.²⁴⁸ Damit entfällt aber nicht notwendig der Schutz, denn die materiellen Maßstäbe für die Frage, ob eine Information weitergegeben werden darf oder nicht, bleiben erhalten. Sie entstammen nicht dem Amtshilferecht, sondern dem Datenschutz- und Geheimnisschutzrecht, auf deren Regeln das Amtshilferecht lediglich verweist (§ 5 II 1 Nr.1, II 2 VwVfG). Die Einhaltung dieser Regeln kann auch bei der Online-Informationshilfe gewährleistet werden: Es

244 Zum theoretischen Problem, Informationssysteme zu strukturieren, B. Becker, *Öffentliche Verwaltung*, 621.

245 Dazu Schoenemann, *Zur Novellierung des nordrhein-westfälischen Melderechts*, NWVBZ. 1998, 93, 94.

246 Zur vergleichbaren Notwendigkeit einer »detailgenaueren Regelung der Informations- und Kommunikationsstrukturen« bei der Zusammenarbeit der europäischen Finanzverwaltungen von Bogdandy/Arndt, *Die Zusammenarbeit der Finanzverwaltungen in der Europäischen Union*, EWS 2000, 1.

247 Bryde (Fn.221), 181, 207; dem steht auch nicht etwa ein »Autarkiegebot« entgegen, ein generelles Gebot der Autarkie der Verwaltungseinheiten gibt es als solches nicht, Bonk/Schmitz, in *SBS* (Fn.30), § 4 Rn.37.

248 Hoffmann-Riem, *Verwaltungsrecht in der Informationsgesellschaft* (Fn.1), 34.

ist dann zwar nicht die ersuchte Behörde, die filtern könnte. Die Filterung kann jedoch durch die Regelung der Zugriffsmöglichkeiten auf die Daten vorgenommen werden. Eben darum ist die Errichtung und Nutzung von Datenbanken ja eine ausgesprochen anspruchsvolle Aufgabe: Rechtswidrige Informationsflüsse müssen technisch vermieden werden. Eines neuen Instituts des allgemeinen Verfahrensrechts bedarf es dafür jedoch nicht.

Insgesamt sind Amtshilfe oder erweiterte Formen von Informationshilfe im Ergebnis keine geeigneten Instrumente, um dem – allerdings tatsächlich bestehenden – informationellen Koordinations- und Kooperationsbedarf gerecht zu werden. Der Aufbau von Datenbanken ist, wie gesehen, durch eine allgemeine verfahrensrechtliche Regelung kaum steuerbar.

IV. *Ergebnis*

Als rechtliches *Hindernis* für die engere informationelle Zusammenarbeit erweist sich das durch Datenschutzrecht konkretisierte Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung. Im Übrigen gilt auch hier, dass Hemmnisse eher bei den praktischen Schwierigkeiten der für sinnvolle informatorische Verknüpfungen und Datentransfers notwendigen Koordination und Organisation liegen. Der Gesetzgeber kann diese Aufgabe nicht selbst umfassend erfüllen. Er kann vereinzelt bestimmte informationelle Verbindungen gesetzlich vorschreiben; aus Gründen des Grundrechtsschutz darf eine informationelle Verknüpfung u.U. sogar nur aufgrund gesetzlicher Ermächtigung vorgenommen werden. Dabei wird der Gesetzgeber jedoch in der Regel auf praktisch relevant gewordene Informationsvernetzungsbedürfnisse reagieren. Die Hauptlast der systematischen Ermittlung von Verknüpfungspotenzial, Koordination und Organisation der Verknüpfung ruht wiederum auf den Schultern der Verwaltung. Auch hier kann der Gesetzgeber allerdings *fördernd* tätig werden, indem er zentrale Organisationseinheiten errichtet und diesen Koordinationsaufgaben überträgt. Unter dem Gesichtspunkt der Bewahrung der *verfahrens-ordnenden* Funktion des Verfahrensrechts besteht kein verfahrensgesetzlicher Reaktionsbedarf.

Schluss

Es hat sich gezeigt, dass das Verfahrensrecht zwar auf die informationstechnischen Vernetzungen der Verwaltung reagieren muss, dass aber nicht die das Verwaltungsverfahrensrecht prägenden Institute als solche revisions- oder gar substituitionsbedürftig sind, sondern dass es im Wesentlichen um Feinregulierung am bestehenden Verfahrensrecht gehen muss, die zum großen Teil durch

eine den technischen und organisatorischen Verwaltungsentwicklungen angepasste Interpretation des geltenden Rechts erfolgen kann.

Will das Verfahrensrecht seine verfahrensordnende Funktion auch in einer elektronisch und softwareunterstützt arbeitenden, virtuell integrierten Verwaltung behaupten, muss es insbesondere die Gefahren von Manipulation und Intransparenz elektronischer Kommunikation verarbeiten. Unter verschiedensten Aspekten haben sich Dokumentationspflichten als sinnvolles Mittel erwiesen, diesen Gefahren zu begegnen. Ein hohes Dokumentationsniveau kann die Gefahren elektronischer Vorgangsbearbeitung kompensieren²⁴⁹; insbesondere das möglicherweise etwas altmodisch anmutende Instrument der Aktenführung gelangt im modernen, elektronischen Verwaltungsverfahren zu neuer Bedeutung. Am Ende erscheint elektronische Vorgangsbearbeitung durch entsprechende technische Vorkehrungen dann sogar besser, manipulationssicherer dokumentierbar als die papierne²⁵⁰; Eine E-Mail kann »unlöschar« gemacht werden, ein Stück Papier nicht. Transparenz²⁵¹ und Nachvollziehbarkeit²⁵² könnten darum neben den erhofften Rationalisierungseffekten und neben der Steigerung administrativer Bürgernähe weitere Gewinne des Einsatzes elektronischer Medien im Verwaltungsverfahren sein.

249 Ähnlich Schmidt-Abmann, Verwaltungskontrolle – Einleitende Problemskizze, in Schmidt-Abmann/Hoffmann-Riem, Verwaltungskontrolle, 2001, 9, 25f.; zum Dokumentationserfordernis auch Hoffmann-Riem, Verwaltungsrecht in der Informationsgesellschaft (Fn.1), 38.

250 Dazu z.B. Rosenbach, Elektronische Datenverarbeitung und das Verwaltungsverfahrensgesetz, NWVBl. 1997, 326, 327.

251 Hattenberger, Der virtuelle Behördenweg, DuD 2001, 539, 540.

252 Lenk, Außerrechtliche Grundlagen (Fn.1), 60.